

EL **DIABLO** ESTÁ EN LOS **DETALLES**

Si está bien diseñada, la consolidación fiscal basada en impuestos no tiene un alto costo político

Era Dabla-Norris y Aleksandra Zdzienicka

Como es lógico, la mayoría de los países del mundo han optado, correctamente, por hacer “cuanto sea necesario” para luchar contra la pandemia de COVID-19. En el ámbito presupuestario, se han tomado medidas tributarias y de gasto extraordinarias para salvar vidas, apoyar a particulares y empresas y preparar el terreno para la recuperación. Aún es pronto para predecir cómo acabará esta crisis. Lo que sí está claro es que, cuando vencamos al virus y el mundo comience a salir de la recesión, habrá que volver a poner en orden las finanzas públicas, sobre todo en los países en los que la deuda ya era elevada antes de la pandemia. Esto planteará inevitablemente interrogantes sobre qué impuestos subir y qué gastos recortar, decisiones que son impopulares desde el punto de vista político.

Como dijo Jean-Claude Juncker, expresidente de la Comisión Europea, aludiendo a los obstáculos políticos que afrontan quienes emprenden reformas estructurales: “Todos sabemos qué hay que hacer; lo que no sabemos es cómo volver a ganar las elecciones después de hacerlo” (*Economist*, 2007). Eso parece especialmente cierto en

el caso de la consolidación fiscal. Entre las medidas de consolidación, los aumentos de impuestos se asocian generalmente con un mayor costo para el crecimiento a corto plazo que los recortes de gastos (Alesina, Favero y Giavazzi, 2015). ¿Significa esto que los gobiernos siempre pagan un precio en las urnas por subir los impuestos?

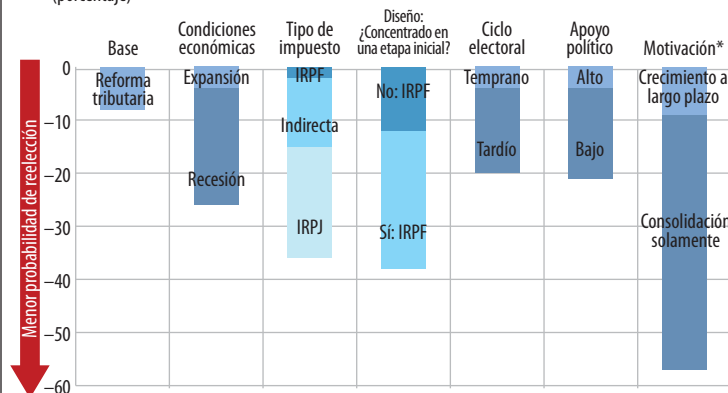
Aunque existe un amplio consenso sobre los beneficios económicos de los ajustes presupuestarios para reducir una deuda y un déficit descontrolados, las ramificaciones políticas están menos claras.

Por una parte, el aumento de la presión tributaria solo puede generar ganancias para el conjunto de la sociedad en el largo plazo, mientras que a corto plazo perjudica a determinados segmentos sociales. Los afectados pueden estar muy organizados y tener capacidad para hacerse oír. Además, los votantes ricos y de clase media pueden tener ideas muy distintas sobre qué aumentos de impuestos son tolerables (Alt, Preston y Sibietta, 2010). De esto se deduce que los electores pueden penalizar a los gobiernos por tomar medidas contrarias a sus preferencias políticas e intereses económicos.

El diseño importa

La forma en que se diseñan e implementan las reformas tributarias afecta a la probabilidad de reelección de los funcionarios políticos.

(porcentaje)



Fuente: Chen et al. (2019).

Nota: Resultados seleccionados, con un test significativo para la diferencia en los coeficientes de regresión (beta). Por ejemplo, los resultados de base (primera columna) indican que una consolidación basada en impuestos equivalente a 1% del PIB reduce un 8% la probabilidad de reelección del partido gobernante. IRPJ e IRPF se refieren al impuesto sobre la renta de las personas jurídicas y las personas físicas, respectivamente. * = No se presentan reformas motivadas por otros factores.

Por otra parte, los aumentos de impuestos pueden no ser un factor decisivo si los propios votantes son fiscalmente prudentes y los consideran necesarios desde el punto de vista económico. También puede ocurrir que el electorado conceda menos importancia a los ajustes fiscales —aun siendo impopulares— si se llevan a cabo conjuntamente con otras reformas beneficiosas, o si para ellos priman otras consideraciones políticas, como la ideología de los partidos.

Entonces, ¿qué podemos aprender de anteriores consolidaciones basadas en reformas tributarias?

Reformas tributarias y resultados electorales

En un estudio reciente, tratamos de contestar esta pregunta usando una nueva base de datos de consolidaciones fiscales mediante reformas tributarias en 10 economías avanzadas (Dabla-Norris y Lima, 2018), que contiene información exhaustiva sobre una serie de reformas tributarias, incluidas su magnitud, sus fechas exactas de anuncio y aplicación y su motivación. Analizamos reformas de impuestos directos (impuestos sobre la renta de las empresas y las personas físicas) e indirectos (impuesto sobre el valor agregado e impuesto selectivo) entre 1973 y 2014. A continuación, examinamos resultados electorales como la reelección del partido gobernante, su líder (normalmente el primer ministro, o el presidente en regímenes presidenciales)

y el porcentaje de votos obtenidos por el partido en el gobierno cuando fue reelegido. Tuvimos en cuenta muchos otros factores económicos y políticos (como la popularidad del gobierno en el momento de la reforma y el apoyo parlamentario con el que contaba), otras características específicas de cada país y shocks globales que pudieron afectar a la reelección.

En efecto, parece que los votantes castigan a los responsables políticos que llevan a cabo consolidaciones fiscales por medio de reformas tributarias (véase el gráfico). La probabilidad de reelección del gobierno en el poder o de su líder disminuye considerablemente después de esos episodios. Por ejemplo, una consolidación mediante impuestos equivalente a 1 punto porcentual del PIB reduce la probabilidad de reelección del gobierno en unos 8 puntos porcentuales. El partido en el gobierno también suele recibir menos votos que en las elecciones anteriores.

Un estratega político estadounidense dijo una vez: “Es la economía, estúpido”. No es un mero eslogan; es cierto que la coyuntura económica marca la diferencia en las urnas. Los votantes tienden a penalizar aún más al partido en el gobierno cuando las reformas tributarias se llevan a cabo durante recesiones. Esto se debe a que, cuando la política fiscal se endurece en los malos tiempos, la economía de un país puede contraerse aún más, causando más sufrimiento a corto plazo que sin esas medidas (Auerbach y Gorodnichenko, 2012). Cuando se somete al electorado a ese sufrimiento adicional, los aumentos de impuestos plantean más problemas políticos.

Además, no todas las reformas tributarias son iguales desde el punto de vista electoral. A simple vista, parecía que los votantes penalizaban igual a los gobiernos por reformar los impuestos directos y los indirectos. Sin embargo, dentro de los directos, subir el impuesto sobre la renta de las empresas puede tener un mayor costo electoral que subir el aplicable a las personas físicas. Esto no resulta del todo sorprendente, dado que las reformas del impuesto de las empresas afectan a grupos de interés más organizados e influyentes políticamente. En cambio, los aumentos del impuesto sobre la renta de las personas físicas son más difusos, puesto que a menudo incluyen medidas compensatorias dirigidas a grupos específicos. Por ejemplo, el alza de las tasas impositivas para determinados tramos del impuesto suele ir acompañada de cambios en bonificaciones y deducciones específicas, créditos fiscales y tratamientos impositivos especiales para las ganancias de capital, todos los cuales suelen afectar de modo diferenciado a los contribuyentes.

El diseño de la reforma en cuanto al momento de aplicación de las medidas tributarias y el ciclo electoral

Cuando vencamos al virus y el mundo comience a salir de la recesión, habrá que volver a poner en orden las finanzas públicas, sobre todo en los países cuya deuda ya era elevada antes de la pandemia.

puede determinar los costos políticos. Los votantes suelen penalizar más a los gobiernos cuando anuncian reformas que se traducen en aumentos inmediatos de los impuestos que por medidas que conllevan un aumento gradual de las obligaciones tributarias.

¿Trasluce esto cierta miopía electoral? Sí, pero no solo eso. Aunque las reformas anunciadas en períodos preelectorales penalizan más en las urnas, su efecto depende también del tipo de reforma. Por ejemplo, los cambios en el impuesto sobre la renta de las personas físicas prácticamente no afectan a las posibilidades de reelección cuando se anuncian dos años antes del comienzo del nuevo mandato, pero pueden tener un elevado costo justo antes de unas elecciones (la probabilidad de reelección cae casi 15 puntos porcentuales). Sin embargo, los grupos de presión empresariales con influencia política que defienden exclusivamente sus propios intereses suelen ser menos indulgentes con las reformas del impuesto corporativo, sea cual sea la fase del ciclo electoral en el que se realicen.

La ideología importa

Un gobierno cuyas políticas gocen de un amplio apoyo popular, medido por el porcentaje de votos recibidos cuando fue elegido por primera vez, tiene menos probabilidades de ser castigado en posteriores elecciones por llevar a cabo reformas tributarias, incluso aumentos del impuesto sobre la renta de las empresas con un gran costo político. Como cabía esperar, los votantes no tienen reservas de ese tipo cuando se trata de gobiernos con un mandato político más débil, que invariablemente pagan un precio en las urnas.

Es interesante comprobar que la orientación política del gobierno tiene su importancia en el caso de algunas reformas tributarias. En promedio, los votantes suelen castigar a los gobiernos de derecha, que normalmente tienen programas electorales proempresa y defienden impuestos bajos, por introducir reformas del impuesto sobre la renta de las personas físicas que reducen la progresividad del sistema tributario y —en menor medida— por subir los impuestos sobre la renta de las empresas.

Por último, parece que a los electores les importan los motivos de la consolidación fiscal. Las medidas

tributarias con efectos contractivos encaminadas fundamentalmente a reducir los déficits y la deuda acumulados tienen un mayor costo electoral que las que pretenden mejorar las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Dos ejemplos de estas últimas son las anunciadas por el Gobierno australiano en septiembre de 1985 y por el Gobierno del Reino Unido en 1991, cuando se elevaron algunas tasas impositivas para financiar el crecimiento a largo plazo. Esto se debe al interés de los electores por sus propias perspectivas a largo plazo o el bienestar de las generaciones futuras. También puede ocurrir que los votantes interpreten las medidas impositivas para reducir grandes déficits y deudas como una señal de la incapacidad del gobierno para resolver problemas económicos.

Conclusión

Los políticos pueden ver con cierto temor la eventual consolidación de las finanzas públicas tras la crisis de la COVID-19, dadas las complicadas decisiones presupuestarias que se verán obligados a tomar. Sin embargo, la consolidación fiscal articulada mediante reformas tributarias no tiene por qué tener un alto costo político. Los costos electorales pueden evitarse, o por lo menos reducirse considerablemente, si el diseño de las medidas tiene en cuenta consideraciones económicas y políticas. **FD**

ERA DABLA-NORRIS es Jefa de División en el Departamento de Asia y el Pacífico del FMI y **ALEKSANDRA ZDZIENICKA** es Economista en el Departamento de Finanzas Públicas del FMI. Este artículo se basa en Chen *et al.* (2019).

Referencias:

- Alesina, A., C. Favero y F. Giavazzi. 2015. "The Output Effect of Fiscal Consolidation Plans." *Journal of International Economics* 96 (S1): 19–42.
- Alt, J., I. Preston y L. Sibieta. 2010. "The Political Economy of Tax Policy". En *Dimensions of Tax Design*, compilado por S. Adam *et al.* Oxford: Oxford University Press.
- Auerbach, A., e Y. Gorodnichenko. 2012. "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy". *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (2): 1–27.
- Chen, C., E. Dabla-Norris, J. Rappaport y A. Zdzienicka. 2019. "Political Costs of Tax-Based Consolidations". IMF Working Paper 19/298, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Dabla-Norris, E., y F. Lima. 2018. "Macroeconomic Effect of Tax Changes". IMF Working Paper 18/220, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- The Economist*. 2007. "The Quest for Prosperity". Informe especial, 17 de marzo.