

M^a Isabel Brun Martos
 M^a Teresa Balaguer Coll
 Departamento de Finanzas y Contabilidad
 Universitat Jaume I

Política presupuestaria y elecciones*

RESUMEN/ABSTRACT:

El carácter cíclico de las elecciones ha originado el estudio del efecto que esta periodicidad puede ejercer sobre la política fiscal de los gobiernos, surgiendo así el análisis del Ciclo Político Presupuestario (CPP). El objetivo de este trabajo es realizar un repaso de la literatura existente sobre los cambios en la política presupuestaria con origen en las elecciones, motivados principalmente por un comportamiento oportunista de los gobernantes. Además se analizan cuestiones como los determinantes de la magnitud de los ciclos o su efecto sobre la reelección de los gobiernos.

La literatura muestra que, además de incrementos en el gasto antes de las elecciones o recortes de impuestos, algunos gobernantes cambian la composición del gasto preelectoral con el objetivo de conseguir más votos. Sin embargo, este tipo de comportamientos oportunistas no siempre se traduce en una recompensa para los gobernantes.

Asimismo, cabe destacar que factores tales como el nivel de desarrollo del país, el nivel de transparencia fiscal o la libertad de los medios de comunicación son algunos de los factores que pueden influir en el tamaño de los CPP, siendo fundamentalmente en las democracias más recientes, en donde la falta de información por parte de los votantes, hace que se produzcan este tipo de comportamientos oportunistas.

The cyclical nature of elections has aroused interest in how the electoral calendar affects government fiscal policy, and has motivated analysis of the Political Budget Cycle (PBC). The aim of this paper is to provide a literature review, and to develop a database gathering the most relevant results on changes in fiscal policy originated by elections, primarily motivated by governments' opportunistic behaviour. We also analyse issues such as what determines cycle magnitude or its effect on the probability of governments' reelection.

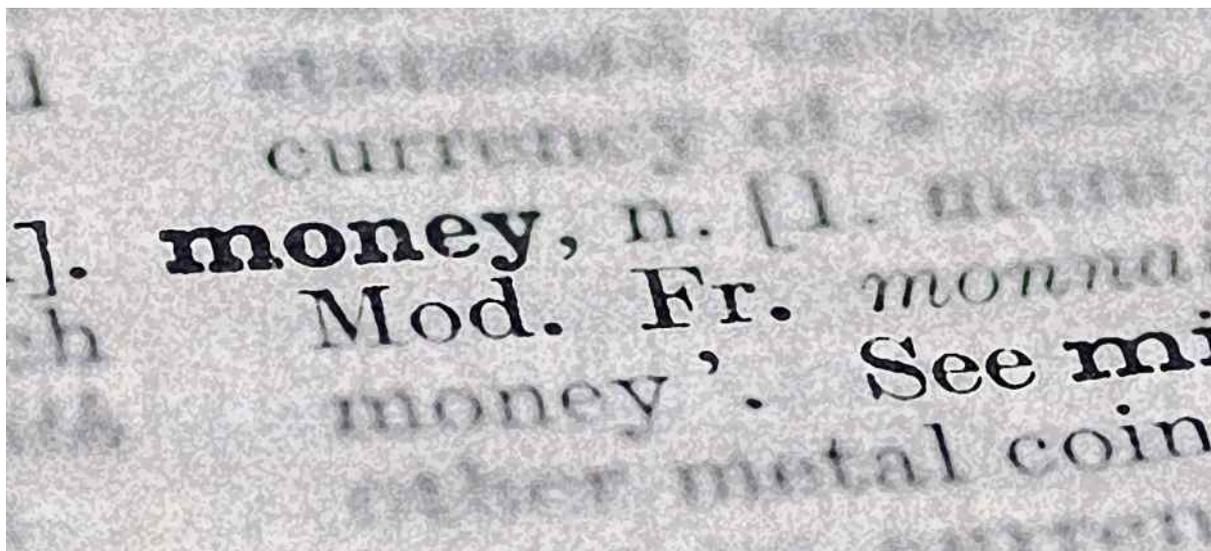
The literature shows that in addition to spending increases or tax cuts before elections, some governments change the composition of pre-election spending in an attempt to win more votes. However, this type of opportunistic behavior does not always bring rewards.

The literature also reports that level of development of the country, level of fiscal transparency, and media freedom are some of the factors that can influence the length of the PBC. It is mainly in emerging democracies where the lack of information made available to voters leads to such opportunistic behaviour on the part of the government.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

CICLO POLÍTICO PRESUPUESTARIO, POLÍTICA PRESUPUESTARIA, REELECCIÓN, OPORTUNISMO, DEMOCRACIAS EMERGENTES
 POLITICAL BUDGET CYCLE, ELECTIONS, BUDGET POLICY, REELECTION, OPPORTUNISM, EMERGING DEMOCRACIES

(*) M^a Isabel Brun Martos agradece la financiación recibida por el Ministerio de Ciencia e Innovación (ECO2011-27227) y la Universitat Jaume I (PREDOC/2010/17). M^a Teresa Balaguer Coll desea agradecer la financiación recibida por la Fundación Caixa Castelló (P1.1B2012-07) y el Ministerio de Ciencia e Innovación (ECO2010-18967 y ECO2011-27227).



1. INTRODUCCIÓN

Los políticos que ocupan el poder utilizan políticas fiscales expansivas en los períodos preelectorales, con el objetivo de incrementar su popularidad y con ello su probabilidad de reelección (Mink y De Haan, 2006; Efthyvoulou, 2012).

Este comportamiento oportunista de los gobernantes antes de la fecha electoral, provoca la aparición de un patrón de comportamiento cíclico sobre los instrumentos de política fiscal. Generalmente suelen producirse recortes de impuestos y aumentos del volumen de gasto público, provocando incrementos del déficit fiscal en numerosas ocasiones, antes de cualquier momento electoral, con el objetivo de favorecer al electorado y demostrar su nivel de competencia para ser así recompensados en las urnas.

Esta sucesión de modificaciones sobre la política presupuestaria con motivo de las elecciones, origina el denominado Ciclo Político Presupuestario (CPP), y que puede definirse como la “fluctuación periódica de las políticas fiscales del gobierno, inducidas por el carácter cíclico de las elecciones” (Shi y Svensson, 2003).

2. LOS CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS

Existe un gran número de investigaciones que han tratado de determinar la existencia de este tipo de conductas oportunistas, analizando detenidamente el comportamiento de los instrumentos de política fiscal en torno al calendario electoral. Generalmente, los resultados indican incrementos del gasto público antes de las elecciones, encontrando en determinadas ocasiones disminuciones del gasto una vez celebrada la votación, junto con recortes de impuestos preelectorales. Esta situación

suele provocar una disminución del equilibrio presupuestario, aumentando el nivel de déficit fiscal.

El efecto de estos cambios en los niveles de gastos o impuestos no siempre se traduce en una recompensa hacia el gobernante. Además, la literatura muestra que el efecto de determinados comportamientos oportunistas puede variar, por ejemplo, en función del grado de desarrollo económico de un país.

Según Schuknecht (2000), incrementos del gasto público son la vía más utilizada por los políticos para incrementar su popularidad antes de las elecciones, debido a su impacto directo e inmediato sobre el bienestar del electorado. En cambio, por lo que respecta al recorte preelectoral de los impuestos se observa que en los países más desarrollados esta medida puede suponer un efecto significativo en el aumento de la popularidad del gobierno ya que son claramente visibles por el electorado; mientras que en los países menos desarrollados económicamente, al ser la base impositiva más pequeña, disminuciones de los impuestos no siempre se traducirán en un aumento del apoyo para el gobierno.

Además, Ehrhart (2011) aporta que, ante una disminución de impuestos preelectorales, el electorado de los países en desarrollo preferirá una reducción de los impuestos indirectos, debido a que en estos países menos desarrollados económicamente, tan solo un número reducido de ciudadanos pagan impuestos sobre la renta. En cambio, el trabajo de Katsimi y Sarantides (2012), para un conjunto de 19 países de la OECD bien posicionados económicamente, observa como antes de las elecciones disminuyen los impuestos directos, debido a que son los más visibles para el electorado en estos países ya que su impacto sobre la renta disponible es directo.

3. EL EFECTO COMPOSICIÓN

La literatura se ha referido tradicionalmente al *efecto composición* para referirse a cambios preelectorales en la composición del gasto, con el objetivo de aumentar aquellos componentes del gasto más visibles o deseados por el electorado, tratando así de influir en su decisión de voto con el único fin de aumentar sus propias posibilidades de reelección.

Los trabajos de Eslava (2005) y Drazen y Eslava (2010), obtienen que el electorado penaliza en las urnas un déficit preelectoral pero, en cambio, valora positivamente en la votación incrementos del gasto de capital. De esta forma, los gobiernos pueden no sólo aumentar el gasto público con el objetivo de lograr el voto a favor, sino que pueden cambiar su composición sin la necesidad de alterar el déficit presupuestario global (Vergne, 2009).

En este sentido, la literatura encuentra resultados distintos en cuanto a qué componentes del gasto se produce el sesgo antes de las elecciones, distinguiendo principalmente entre el gasto corriente y el gasto de capital, según la clasificación económica del presupuesto de gastos.

El trabajo de Rogoff (1990) fue el primero en sugerir teóricamente que los políticos tienen la posibilidad de demostrar su nivel de competencia cambiando la composición del gasto sin la necesidad de aumentar el nivel de gasto total. Según su modelo, el cambio debería producirse hacia los gastos más visibles, considerándose éstos los gastos corrientes frente a la inversión pública.

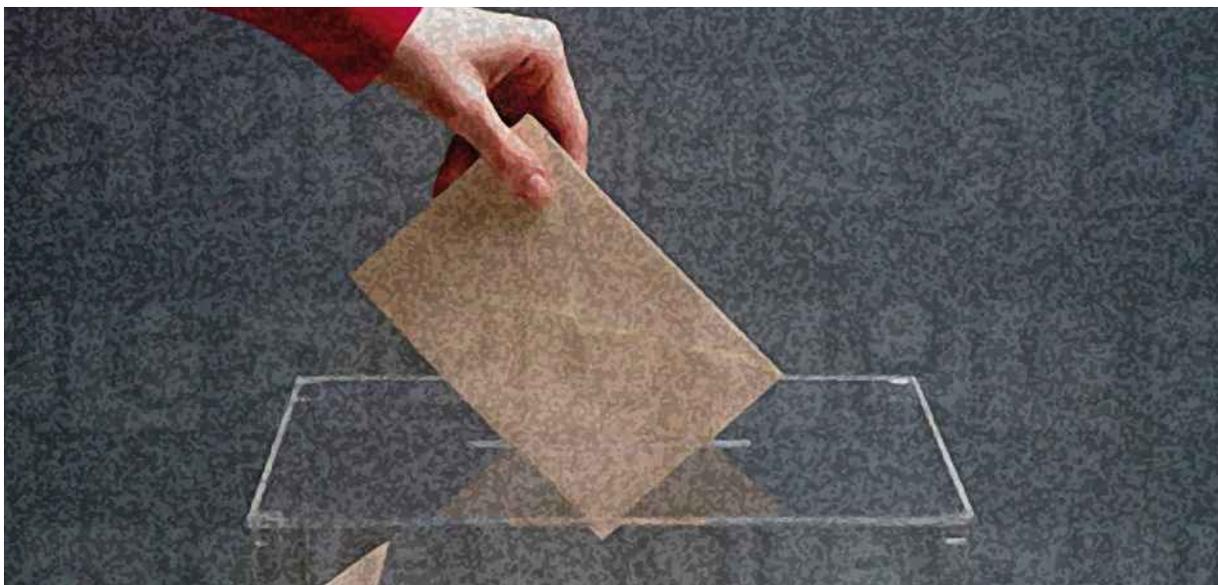
No obstante, gran parte de la literatura posterior ha obtenido resultados que indican que el gasto que se incrementa antes de las elecciones es el correspondiente a las partidas de capital e inversión, considerándose de esta

forma la parte más visible del gasto (Schuknecht, 2000; Khemani, 2004; Drazen y Eslava, 2010).

La visibilidad inmediata suele ser la principal justificación en aquellos estudios en los que los resultados muestran un sesgo del gasto público hacia los gastos corrientes en los períodos preelectorales. En cambio, las explicaciones para los casos en los que es el gasto de capital el que aumenta, están relacionadas con la mayor facilidad de este tipo de gastos para dirigirlos a determinados grupos de ciudadanos y lugares específicos (Schuknecht, 2000; Vergne, 2009).

También, los gastos de capital materializados a través de proyectos de inversión, suelen desarrollarse en varios años y los gobernantes pueden utilizarlos como una estrategia para conseguir votos si, tal y como argumenta Vergne (2009), se inician programas de inversión deseados por el electorado antes de las elecciones pero que sólo se completarán después de la votación, de forma que puede verse como una forma de asegurarse el voto de los ciudadanos objeto de dichos proyectos. Además, determinados programas de inversión pública, como una mejora de las carreteras, puede iniciarse o acelerarse antes de las elecciones de una manera relativamente fácil y pararse o ralentizarse después de los comicios (Schuknecht, 2000).

Sin embargo, también ocurre que, debido a la larga duración con la que suelen desarrollarse las inversiones de capital, resulta más difícil coordinar su fin con las elecciones (Vergne, 2009) o incluso podría ocurrir que éstas no estuvieran finalizadas en el momento de la votación. El trabajo de Akhmedov y Zhuravskaya (2004) observa como antes de las elecciones se produce un aumento de



las transferencias directas al electorado en el período analizado. En el análisis a un grupo de países en desarrollo, Vergne (2009) obtiene que en el periodo preelectoral se produce un cambio hacia el gasto corriente más visible, concretamente a salarios y subvenciones junto con una disminución de los gastos de capital.

Resultados similares obtienen Katsimi y Sarantides (2012) para una muestra de países de la OECD o Sakurai y Menezes-Filho (2011) para el caso de los municipios brasileños, donde se encuentra evidencia de que la parte del gasto que se incrementa antes de las elecciones se corresponde con el gasto corriente, mientras que se observa una disminución de las inversiones públicas debido a que éstas necesitan más tiempo para ser visibles. Por el contrario, el gasto de capital es el instrumento elegido para influir en el resultado electoral, según los estudios de Schuknecht (2000), Binet y Pentecôte (2004), Khemani (2004) o Eslava (2005).

4. LA MAGNITUD DEL CICLO POLÍTICO PRESUPUESTARIO

Aunque la existencia de manipulaciones oportunistas previas a cualquier momento electoral, generando ciclos presupuestarios, aparece como un patrón general en todos los países que celebran elecciones (Shi y Svensson, 2003), el tamaño o el grado de robustez de los ciclos puede ser distinto.

Uno de los principales factores que la literatura ha atribuido tradicionalmente a las diferencias en la magnitud de los ciclos es el nivel de desarrollo económico del país,

obteniendo un resultado generalizado que indica un mayor tamaño del ciclo en los países menos desarrollados.

En estos países, el acceso a la información por parte del electorado está limitado y además esta información se encuentra distribuida de forma asimétrica, de modo que esto, junto con la falta de experiencia en procesos democráticos, provoca que la utilización de políticas oportunistas por parte de los gobiernos resulte altamente propicia (Gámez e Ibarra-Yúnez, 2009).

Los trabajos de Akhmedov y Zhuravskaya (2004), Brender y Drazen (2005) o Klomp y De Haan (2013) sugieren que el nivel de democracia de un país también afecta a la magnitud de la manipulación fiscal, siendo el CPP más grande en los países con sistemas democráticos más recientes. Según Alt y Lassen (2006), este fenómeno se justifica debido a que los votantes de las democracias fuertes y maduras tienen mayor capacidad para evaluar las actuaciones de la política fiscal, reduciéndose así el alcance de la manipulación oportunista, en comparación con las democracias más recientes.

Uno de los trabajos más relevantes en la cuestión del tamaño del CPP en función del nivel de democracia de un país, es el de Brender y Drazen (2005). Los resultados de su análisis sobre un conjunto de países determina la existencia de CPP, pero cuando se eliminan de la muestra las consideradas como nuevas democracias, el ciclo fiscal desaparece, por tanto, puede afirmarse que el ciclo se da únicamente en las democracias más recientes. Las causas que se atribuyen a estos resultados son la inexperiencia de los votantes en política electoral y la falta



de información necesaria que permita evaluar la manipulación fiscal. González (2002) sugiere que este fenómeno se produce como consecuencia del aumento del nivel de transparencia a medida que aumenta el nivel de democracia, hecho que reduce el incentivo del gobierno para generar ciclos preelectorales.

Así, variables como el grado de transparencia fiscal (González, 2002; Akhmedov y Zhuravskaya, 2004; Alt y Lassen, 2006; Klomp y De Haan, 2013), el porcentaje de votantes informados entre el electorado (Shi y Svensson, 2006), la libertad de los medios de comunicación (Akhmedov y Zhuravskaya, 2004) o el grado de polarización política (Alt y Lassen, 2006; Klomp y De Haan, 2013), han sido consideradas como determinantes del tamaño y el grado de robustez de los ciclos. La literatura indica que cuanto mayor sea la transparencia fiscal, cuantos más votantes tengan acceso a la información y cuando exista una mayor libertad de los medios de comunicación, el tamaño del ciclo será menor. En cambio, cuanto mayor sea el grado de polarización política, mayor será el impacto de las elecciones sobre la política fiscal.

Klomp y De Haan (2013) afirman que el efecto de las elecciones sobre la política fiscal viene condicionado por la participación del país en una unión monetaria, siendo este efecto menor en aquellos países miembros de una unión monetaria. Según los autores, la participación en una unión de estas características suele restringir las políticas fiscales de los estados miembros, limitándose así sus posibilidades de actuar de forma oportunista sobre los instrumentos fiscales. En cambio, cuando el análisis se restringe únicamente a los países de la UE, Efthymiou (2012) obtiene que los efectos de las elecciones son mayores en los países pertenecientes a la Eurozona, en comparación con aquellos que no han adoptado el euro como moneda oficial.

5. EL EFECTO DEL OPORTUNISMO PREELECTORAL SOBRE LA REELECCIÓN

Aunque la gran mayoría de los trabajos sobre el CPP analizan la actuación oportunista de los gobiernos sobre la política presupuestaria, estudiando la existencia de este tipo de comportamientos o la magnitud de los mismos, existen investigaciones que profundizan en el análisis de los efectos del oportunismo sobre la reelección de los gobiernos.

Las investigaciones llevadas a cabo sobre comportamientos oportunistas muestran que manipulaciones previas a las elecciones, mediante recortes de impuestos o aumentos del gasto público, no siempre se traducen en incrementos en el voto del partido gobernante, sino que en ocasiones se produce el efecto contrario.

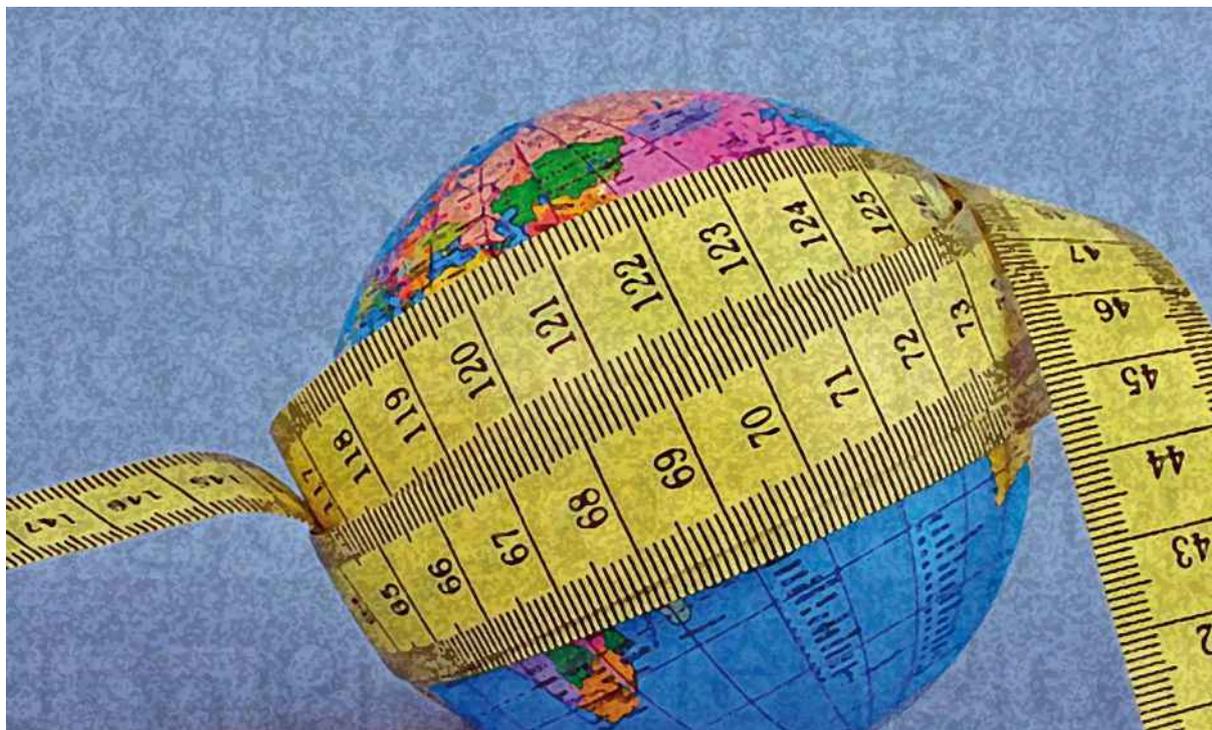
Según Peltzman (1992) en su análisis del comportamiento del voto de los estadounidenses, durante el período comprendido entre 1950 y 1988, se observa que el electorado penaliza a aquellos gobiernos que incrementen el gasto público antes de las elecciones federales y estatales, siendo mayor la penalización cuando más cerca de las elecciones se produce el aumento del gasto público.

El trabajo de Kraemer (1997), para un conjunto de países de América Latina y el Caribe, obtiene unos resultados que indican que déficits antes de las elecciones no benefician a los gobernantes. Brender (2003) obtiene, para el caso de las elecciones locales en Israel, que un mayor déficit en el año anterior a las elecciones, reduce la probabilidad de reelección de los gobiernos, aunque sólo ocurre en las elecciones de 1998, ya que no se encuentran resultados significativos del efecto del déficit sobre los resultados electores para las votaciones de 1989 y 1993.

Brender y Drazen (2008), tras un estudio detallado de 74 países durante el período 1960-2003, de distinto nivel de desarrollo económico y democrático, concluyen que en los países desarrollados y en las democracias consolidadas, el electorado penaliza a los gobiernos que incurren en una situación de déficit y recortan los impuestos en el año electoral, reduciéndose así sus posibilidades de reelección. El comportamiento oportunista de los gobernantes es visto por los votantes como una clara manipulación fiscal y reaccionan negativamente frente a esta situación. En los países menos desarrollados económicamente, no se encuentra efecto significativo del equilibrio fiscal sobre la probabilidad de reelección.

Meloni (2001) obtiene pruebas de que para los 21 distritos electorales argentinos examinados, un aumento del gasto público total tiene como consecuencia un efecto negativo sobre el porcentaje de votos obtenidos por el gobernador. A diferencia de estos trabajos, se encuentran en la literatura estudios que muestran una relación positiva entre oportunismo y reelección, como el de Akhmedov y Zhuravskaya (2004), donde el aumento del gasto incrementa la popularidad de los políticos y, por tanto, su probabilidad de ser reelegidos.

Para el caso de los municipios portugueses, Veiga y Veiga (2007) observan como el incremento de los gastos de inversión y el desplazamiento del gasto hacia las partidas más visibles para el electorado, aumenta el porcentaje de votos del partido gobernante. O el trabajo de Aidt *et al.* (2011) que observa que un aumento del gasto público total en el año electoral, tiene como resultado una diferencia mayor de voto entre el alcalde ganador y su principal rival.



El trabajo de Sakurai y Menezes-Filho (2008) determina que un mayor gasto durante todo el cargo, concretamente mayores gastos de capital en los tres años previos a la elección y mayores gastos corrientes en el año electoral, aumentan las posibilidades de que los gobiernos locales brasileños sean reelegidos.

Para el caso de los ayuntamientos colombianos, Eslava (2005) obtiene pruebas de que, aunque el electorado penaliza a aquellos políticos que generan déficits preelectorales, aumentos en los gastos de capital se traducen en un incremento en el porcentaje de votos para el partido que ocupa el poder.

Sedmihradská *et al.* (2011) obtienen unos resultados que indican que antes de las elecciones se produce un incremento del gasto de capital. Sin embargo, el aumento de este componente del gasto no incrementa la probabilidad de reelección de los gobiernos locales, sino que es el gasto corriente el que incrementa las posibilidades de que los alcaldes permanezcan en el poder. El electorado no responde como los políticos creen, atribuyendo como una de las principales causas de esa falta de recompensa al mayor gasto de capital, el hecho de que los votantes pueden sospechar que tanto los políticos municipales como sus amistades, son los principales destinatarios o beneficiarios de los proyectos de inversión realizados.

6. CONCLUSIONES

La literatura muestra que en numerosas ocasiones los gobernantes modifican sus políticas presupuestarias con el objetivo de obtener beneficios en las urnas. Estos comportamientos oportunistas generan el denominado *Ciclo Político Presupuestario*.

Aunque parece lógico pensar que manipulaciones previas a las elecciones, tales como recortes de impuestos o incrementos en el gasto público, deberían traducirse en aumentos del número de votos hacia el partido gobernante, la literatura muestra que no siempre es así. En este sentido puede observarse como algunos gobernantes con el fin de evitar que incrementos en el déficit fiscal conlleve una penalización en las urnas, realizan cambios en la composición del gasto preelectoral, incrementando aquellas partidas más visibles para los ciudadanos.

Finalmente, cabe destacar que factores tales como el nivel de desarrollo del país, el nivel de democracia, el grado de transparencia fiscal o la libertad de los medios de comunicación, son algunos de los factores que pueden influir en el tamaño de los CPP. En este sentido, el trabajo de Brender y Drazen (2005) obtiene que el CPP se produce únicamente en las democracias más recientes, en donde la falta de información por parte de los votantes, que son incapaces de evaluar la manipulación fiscal, hace que se produzcan este tipo de comportamientos oportunistas por parte de los gobernantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Aidt, T. S., Veiga, F. J. y Veiga, L. G.** (2011). *Elections results and opportunistic policies: a new test of the rational political business cycle model*. *Public Choice*, 148(1), 21-44.
- Akhmedov, A. y Zhuravskaya, E.** (2004). *Opportunistic political cycles: test in a young democracy setting*. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(4), 1301-1338.
- Alt, J. E. y Lassen, D.** (2006). *Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries*. *American Journal of Political Science*, 50(3), 530-550.
- Binet, M. E. y Pentecôte, J. S.** (2004). *Tax degression and the political budget cycle in French municipalities*. *Applied Economics Letters*, 11, 905-908.
- Brender, A.** (2003). *The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989-1998*. *Journal of Public Economics*, 87(9-10), 2187-2205.
- Brender, A. y Drazen, A.** (2005). *Political budget cycles in new versus established democracies*. *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1271-1295.
- Brender, A. y Drazen, A.** (2008). *How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large panel of countries*. *The American Economic Review*, 98(5), 2203-2220.
- Drazen, A. y Eslava, M.** (2010). *Electoral manipulation via expenditure composition: theory and evidence*. *Journal of Development Economics*, 92(1), 39-52.
- Efthymoulou, G.** (2012). *Political budget cycles in the European Union and the impact of political pressures*. *Public Choice*, 153(3), 295-327
- Eslava, M.** (2005). *Political budget cycles or voters as fiscal conservatives? Evidence from Colombia*. *Documento CEDE 2005-12*, Febrero.
- Ehrhart, H.** (2011). *Elections and the structure of taxation in developing countries*. *Public Choice*, 1-17.
- Gámez, C. e Ibarra-Yúnez, A.** (2009). *El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos*. *Gestión y Política Pública*, 18(1), 39-65.
- González, M. A.** (2002). *Do changes in democracy affect the political budget cycle? Evidence from Mexico*. *Review of Development Economics*, 6(2), 204-224.
- Katsimi, M. y Sarantides, V.** (2012). *Do elections affect the composition of fiscal policy in developed, established democracies? Public Choice*, 151(1-2), 325-362.
- Khemani, S.** (2004). *Political cycles in a developing economy: effect of elections in the Indian states*. *Journal of Development Economics*, 73(1), 125-154.
- Klomp, J. y De Haan, J.** (2013). *Do political budget cycles really exist? Applied Economics*, 45(3), 329-341.
- Kraemer, M.** (1997). *Electoral budget cycles in Latin America and the Caribbean: incidence, causes and political futility*. *IDB Working Paper*, n. 291.
- Meloni, O.** (2001). *Gobernadores y elecciones: ¿es "negocio" ser austero? Evidencia a partir de datos en panel*. *XXXVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Mink, M. y De Haan, J.** (2006). *Are there political budget cycles in the euro area? European Union Politics*, 7, 191-211.
- Peltzman, S.** (1992). *Voters as fiscal conservatives*. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 327-361.
- Rogoff, K.** (1990). *Equilibrium political budget cycles*. *American Economic Review*, 80(1), 21-36.
- Sakurai, S. N. y Menezes-Filho, N. A.** (2008). *Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities*. *Public Choice*, 137(1-2), 301-314.

- Sakurai, S. N. y Menezes-Filho, N. A.** (2011). *Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level*. *Public Choice*, 148, 233-247.
- Schuknecht, L.** (2000). *Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries*. *Public Choice*, 102, 115-130.
- Sedmíhradská, L., Kubík, R. y Haas, J.** (2011). *Political business cycle in Czech municipalities*. *Prague Economic Papers*, 1, 59-70.
- Shi, M. y Svensson, J.** (2003). *Political budget cycles: a review of recent developments*. *Nordic Journal of Political Economy*, 29(1), 67-76.
- Shi, M. y Svensson, J.** (2006). *Political budget cycles: do they differ across countries and why?* *Journal of Public Economics*, 90, 1367-1389.
- Veiga, L. G. y Veiga, F. J.** (2007). *Does opportunism pay off?* *Economics Letters*, 96(2), 177-182.
- Vergne, C.** (2009). *Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries*. *European Journal of Political Economy*, 25(1), 63-77.