

**EL CICLO POLÍTICO DE LA ECONOMÍA EN LA
HACIENDA MUNICIPAL
(COMUNICACIÓN)**

**ANTONI MORA PUIGVÍ
UNIVERSITAT DE BARCELONA**

ÍNDICE

1.- Introducción	3
2.- Principales aportaciones teóricas	3
2.1.- Ciclo político de la economía	3
2.2.- Teoría de la suavización fiscal del presupuesto	5
3.- Contrastación empírica del ciclo político de la economía	5
3.1.- Notas metodológicas	5
3.2.- Evidencia empírica del gasto de capital	6
3.3.- Evidencia empírica de los ingresos tributarios	7
3.3.1.- Impuesto sobre Bienes Inmuebles	7
3.3.2.- Impuesto sobre Actividades Económicas	7
3.3.3.- Impuesto Vehículos de Tracción Mecánica	8
3.3.4.- Tasa de residuos sólidos urbanos y alcantarillado	8
3.4.- Evidencia empírica del déficit/superávit	8
3.5.- Evidencia empírica conjunta de las principales variables	9
4.- Conclusiones	9
5.- Bibliografía	10

1.- INTRODUCCIÓN

Este trabajo se enmarca dentro del estudio de la teoría de la elección pública, y más concretamente, hace referencia al ciclo político de la economía, es decir, al uso de forma electoralista de las variables presupuestarias, con las consecuentes repercusiones sobre la ilusión fiscal percibida por parte de los votantes-contribuyentes.

En una primera parte del trabajo, se hace una aproximación teórica referida a los principales conceptos: cuáles son las teorías dominantes, así como las críticas efectuadas sobre las mismas.

A continuación, se intenta contrastar empíricamente un conjunto de hipótesis sobre la existencia del ciclo político de la economía en el ámbito municipal. Para ello, se trabaja con una serie temporal, comprendida entre 1984-1995 (que engloba a tres consultas electorales municipales), de una muestra de municipios de la provincia de Barcelona (29 municipios mayores de 5000 habitantes y 29 municipios con superior población), de los cuales se dispone de información presupuestaria liquidada. Por el lado del gasto, se utiliza el gasto de capital (capítulos VI y VII) como posible variable significativa de dicho ciclo político. Por el lado de los ingresos, las variables a utilizar son los ingresos impositivos y tributarios, haciendo especial incidencia en los tres impuestos obligatorios y las tasas de recogida de basuras y alcantarillado.

La hipótesis a contrastar es que durante el periodo pre-electoral, existe la tendencia a incrementar el gasto de capital (al ser un gasto muy perceptible para el votante), así como a disminuir los ingresos tributarios (al ser unos mecanismos de exacción fiscales muy perceptibles para el votante), de manera que esa combinación afecta al comportamiento del déficit público local no financiero. En un periodo post-electoral, la secuencia lógica es la inversa a la descrita con anterioridad. Por tanto, la existencia de un ciclo político en la economía municipal, también tendrá repercusiones sobre la valoración que hace el contribuyente-votante respecto al coste y a la financiación de los servicios públicos.

2.- PRINCIPALES APORTACIONES TEÓRICAS

2.1.- Ciclo político de la economía

La escuela de la elección pública supone que los gobernantes se comportan de manera racional, al igual que los votantes-consumidores, intentar maximizar su utilidad. En este sentido, DOWNS A. (1957) realizó la hipótesis fundamental del modelo : “los partidos elaboran políticas para ganar las elecciones, en lugar de ganar

las elecciones para poder formular políticas adecuadas”¹. Con posterioridad al artículo de DOWNS A., surgieron otros artículos que desarrollaron estos fundamentos: TUFTE E.R. (1975); NORDHAUS W. (1975, 1989); FREY B. (1978); FREY B. & SCHNEIDER F. (1978); MacRAE (1978). Los acontecimientos económicos posteriores a los años 70 (incrementos simultáneos de paro e inflación, tasas negativas de crecimiento económico,...)², así como las limitaciones de las políticas económicas derivadas de procesos de convergencia supraestatal, provoca que la teoría del ciclo político de la economía quede en entredicho³.

El ciclo político de la economía también presenta otro enfoque, los representantes políticos no alteran, únicamente, de forma voluntaria el comportamiento de las variables macroeconómicas, sino que también pueden actuar a través de las instituciones presupuestarias con fines electoralistas. De hecho, resulta más fácil manipular las variables presupuestarias. El control sobre el presupuesto es directo e inmediato⁴. Este enfoque basado en las instituciones presupuestarias resulta también válido para los niveles de gobierno inferiores. En efecto, el llamado *ciclo político del presupuesto* se ajusta mejor al papel que pueden desempeñar los niveles de gobierno intermedios y locales, los cuales no disponen de competencias para influir sobre las macromagnitudes, y los únicos instrumentos en su poder son los presupuestarios.

El concepto teórico del ciclo político de la economía ha sufrido dos importantes críticas. La primera viene de la escuela de las expectativas racionales. Para los partidarios de que los individuos aprenden de experiencias anteriores que incorporan en sus expectativas futuras, el ciclo político de la economía carece de contenido, pues los individuos tienen una conducta racional mientras que el Gobierno cree que no la tienen, situación que provocará un fracaso de las expectativas electorales de los partidos políticos gobernantes. Pero no hay que olvidar que para que un individuo se comporte racionalmente en términos económicos, tiene que disponer de completa información, o bien que no se produzca una situación de asimetría informativa

¹ Ver DOWNS, A. (1957, pág. 28)

² Ver ALESINA, A. (1990) “...A mediados de los 70, la aparición de la estanflación y de la revolución de las expectativas racionales provoca que se cuestione la existencia de una curva de Phillips utilizable, con importantes consecuencias para la teoría de los ciclos políticos de la economía...”

³ Ver ALESINA A. (1990, 1996) Donde propone unas rectificaciones a las teorías del ciclo político de la economía y de las teorías partidistas con vistas a incorporar las expectativas racionales.

⁴ Ver BLAIS A. & NADEAU R. (1991) “...incrementar los capítulos presupuestarios de gasto justo antes de unas elecciones siempre resulta más simple, y una estrategia potencialmente más ventajosa que no fomentar un ciclo económico favorable mediante políticas fiscales y monetarias.”

respecto al partido gobernante, los costes de información y transacción han de ser mínimos. Este supuesto tan rígido no se cumple, los ciudadanos sufren una *ignorancia racional*, conceptualizan erróneamente la información presupuestaria recibida.

La otra crítica se refiere a la existencia de rigideces y desfases en la toma de decisiones de política económica, hecho que invalida los efectos electoralistas esperados de las manipulaciones presupuestarias. Estas rigideces burocráticas pueden suavizar los resultados esperados, pero no los pueden invalidar. También, hay que tener en cuenta que los gobernantes ya incorporan estos posibles desfases en sus estrategias electorales.

2.2.- Teoría de la suavización fiscal del presupuesto

Esta teoría considera una economía cerrada y sin capital, donde un agente representativo trabaja, consume y ahorra. El Gobierno es un *planificador social benévolo* que aprovecha, al máximo, la utilidad del agente representativo. Los dos tienen el mismo horizonte temporal, que para simplificar se considera infinito. Esta teoría no hace referencia a los aspectos intergeneracionales ni a los mandamientos finitos de los gobiernos. El objetivo consiste en que el planificador social mantenga los tipos impositivos constantes. El nivel de impuestos se determina mediante la limitación intertemporal del presupuesto, situación que implica que el valor actual del gasto tiene que ser el mismo que el valor actual de los impuestos. Por tanto, los déficits y superávits presupuestarios se utilizan como amortiguadores, los déficits se producen cuando los gastos son temporalmente elevados, y los superávits cuando los gastos son reducidos. El presupuesto tiene que estar equilibrado al final del ciclo económico, pero no al final de cada año fiscal.

3.- CONTRASTACIÓN EMPÍRICA DEL CICLO POLÍTICO DE LA ECONOMÍA

3.1.- Notas metodológicas

La información presupuestaria de los distintos años se ha elaborado de manera que pueda ser comparable. Es por ello que todos los datos se han deflactado según el IPC con base 1994=100. De este modo, se aísla el efecto de la inflación que puede provocar un incremento artificial de las variables presupuestarias.

Las magnitudes presupuestarias se han convertido en valores per cápita, tomando diferentes poblaciones. Para el periodo 1984-1990, se utiliza la población facilitada por los padrones municipales de población del año 1986; respecto al periodo 1991-

1995 la población utilizada ha sido la proporcionada por el Censo de población de 1991 (INE)

El análisis efectuado ha sido doble. Se ha calculado la tasa de crecimiento de las cifras en valores constantes per cápita, así como se ha repetido el análisis en términos relativos, es decir, el peso de las diferentes variables respecto al total de la liquidación presupuestaria.

También se analizará de manera conjunta tanto los ingresos como los gastos, se llevará a cabo mediante un gráfico de dispersión, donde los valores de dos variables se distribuyen entre los cuatro cuadrantes del gráfico. Las dos variables utilizadas han sido las más representativas de todo el análisis: como variable de los ingresos se toma el IBI, y como variable de gasto se escogen las inversiones reales. En función de si estamos ante un año electoral o no, los valores de las dos variables se situarán en un cuadrante o en otro.

3.2.- Evidencia empírica del gasto de capital

Hipótesis: Periodo post-electoral - descenso o estancamiento del gasto de capital

Periodo pre-electoral - recuperación o incremento del gasto de capital

Resultados:

Municipios grandes - Se puede hablar de una docena de municipios donde el ciclo político de la economía se cumple en dos procesos electorales de manera clara y en otro de forma más diluida. Se aprecia un desfase en el ciclo político de un año de anticipación, el cual puede justificarse por medio de la falta de flexibilidad en la determinación de la política inversora municipal al tratarse, en ocasiones, de un gasto condicionado por otras entidades públicas. La evidencia muestra que la existencia del ciclo político de la economía resulta más fácil de cumplir cuando se trata de incrementar el gasto en un periodo pre-electoral, que no cuando la teoría aconseja una conducta contraria en periodos post-electorales.

Municipios pequeños - Este tipo de municipios presentan una menor tendencia a cumplir las hipótesis, únicamente alrededor de nueve entidades locales se ajustan a las hipótesis (con una cierta relajación de las mismas). La evolución del gasto de capital muestra una trayectoria muy variable, con unos ciclos mucho más cortos, donde después de unos años de fuerte inversión le sigue un periodo de contención inversora. Los gestores de los municipios pequeños deciden invertir cuando se plantea la necesidad y se disponen de los recursos necesarios, su margen de actuación no es tan amplio y sí más condicionado.

3.3.- Evidencia empírica de los ingresos tributarios

Hipótesis: Periodo post-electoral - Aumento de los derechos reconocidos.

Periodo pre-electoral - Estancamiento o descenso de los derechos reconocidos.

3.3.1.- Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

Resultados:

Municipios grandes - Se puede hablar, también, de una docena de municipios con un cierto comportamiento político del IBI. El ajuste de la realidad presupuestaria a la teoría aparece validado con mayor evidencia en el último periodo electoral, dicho impuesto se pone al servicio de los objetivos electorales una vez implementada y consolidada su reforma.

También, se ha analizado el ciclo político de la economía desde un punto de vista del esfuerzo fiscal (entendido como el tipo impositivo aplicado por el ayuntamiento respecto al tipo impositivo máximo aplicable por ley) referido al periodo 1992-1995. La evidencia empírica pone de manifiesto que siete municipios cumplen con las hipótesis del ciclo, coincidiendo seis de ellos con la docena de municipios citados con anterioridad.

Municipios pequeños - únicamente aparece media docena de municipios que cumplen con las hipótesis del ciclo. El papel jugado por el tipo impositivo resulta de menor relevancia respecto al otro grupo de municipios. La mayoría de municipios mantienen tipos impositivos constantes.

3.3.2.- Impuesto de Actividades Económicas (IAE)

Resultados:

Municipios grandes - El grado de validación de la existencia del ciclo político en la figura del IAE resulta inferior respecto al IBI. Se puede hablar de ocho municipios que tienen más de un ciclo electoral del IAE. El comportamiento general de este impuesto es de un estancamiento hasta 1991, para después, adquirir mayor peso específico, pudiendo hablar de un instrumento al servicio de los políticos a partir de la reforma de 1992.

Municipios pequeños - La incidencia del IAE en el ciclo político es menos relevante en estos municipios, pues únicamente aparecen siete municipios con una conducta del lae electoral con cierta relajación de las hipótesis iniciales.

3.3.3.- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)

Resultados:

Municipios grandes - A medida que las figuras impositivas son menos importantes, más se diluye el impacto electoral de las mismas. La tendencia experimentada por este impuesto es de un continuo crecimiento, con un cierto relanzamiento a partir de su reforma en 1990, con lo cual no se pone de manifiesto la existencia de un ciclo político de la economía.

Municipios pequeños - El análisis practicado para los municipios grandes es igual de válido para los municipios de menor tamaño.

3.3.4.- Tasa de residuos sólidos urbanos y de alcantarillado

El análisis de las figuras tributarias se realizará de forma conjunta, al ser mínimo el peso relativo de la tasa de alcantarillado y al no ser usada siempre como una tasa i

Resultados:

Municipios grandes - No se puede hablar de que existe un ciclo político de la economía respecto a las mencionadas tasas. Esta escasa relevancia de las tasas se puede explicar por diversos motivos. Uno de ellos es que la elasticidad precio de estos servicios públicos es bastante rígida al tratarse de servicios de recepción obligatoria. Por otro lado, con las tasas únicamente se pretende cubrir los costes del servicio, no existiendo objetivos electoralistas. También, numerosos municipios han suprimido estas tasas y financian dichos servicios públicos en base a incrementos del IBI.

Municipios pequeños - El análisis practicado para los municipios grandes es igual de válido para los municipios de menor tamaño.

3.4.- Evidencia empírica del déficit / superávit

Hipótesis: Periodo post-electoral - mejora del déficit/superávit

Periodo pre-electoral - empeoramiento del déficit/superávit

Resultados:

Municipios grandes: En consonancia con los resultados obtenidos hasta el momento, aparecen unos doce municipios con un comportamiento cíclico en términos electorales de dicha variable. En cinco localidades coincide el cumplimiento de las hipótesis tanto en esta variable como en las variables del presupuesto de ingresos y de gastos.

En seis municipios se confirma la teoría de la suavización fiscal de manera matizada, es decir, los tipos impositivos del IBI son constantes y los déficit/superávit fluctúan en función de la *electoralidad* del periodo.

Municipios pequeños: El ciclo electoral del déficit/superávit apenas se cumple, únicamente se produce en dos municipios. En cambio, la teoría de la suavización fiscal se aprecia más en este tipo de municipios, donde los tipos impositivos permanecen invariables y los déficit/superávit son más fluctuantes.

3.5.- Evidencia empírica conjunta de las principales variables

Para analizar de forma conjunta y agregada la existencia del ciclo político se ha escogido una magnitud de gasto (gasto de capital) y una magnitud de ingresos (IBI), a continuación, se ha realizado el correspondiente gráfico de dispersión de cada bienio.

Hipótesis: Periodo post-electoral - Cuadrante superior-izquierdo: Disminución de las inversiones reales, incremento los recursos del IBI.

Periodo pre-electoral - Cuadrante inferior-derecho: Aumento de las inversiones reales, descenso de recursos del IBI.

Resultados:

Municipios grandes: Del análisis de los gráficos de dispersión se puede comprobar como es más fácil para los municipios cumplir las hipótesis del ciclo político referentes a un periodo post-electoral. Las hipótesis contrarias resultan más difíciles de seguir, debido a la rigidez de los ingresos impositivos a la hora de disminuir o de estabilizarse; las inversiones reales sí que son más flexibles.

Municipios pequeños: El análisis practicado para los municipios grandes es igual de válido para los municipios de menor tamaño.

4.- CONCLUSIONES

* Respecto al gasto de capital, se trata de una variable donde el ciclo político se da con mayor claridad, aunque con un desfase temporal de un año de anticipación. El ciclo electoral se cumple con mayor facilidad cuando se trata de aumentar las inversiones reales, el proceso contrario se muestra más rígido a la baja. El número de municipios que cumplen las hipótesis es mayor en los grandes municipios.

* Referente al IBI, El ciclo electoral se da más al final del periodo analizado como consecuencia de su reforma. Existe el mismo número de municipios grandes - respecto al gasto de capital - que cumplen las hipótesis, la mitad de ellos también

siguen el ciclo político en cuanto a los tipos impositivos. En los municipios pequeños se reduce a la mitad el número de municipios con la presencia del ciclo político.

* En el caso del IAE, el grado de cumplimiento de las hipótesis es inferior, a medida que disminuye la importancia relativa de los impuestos disminuye la presencia del ciclo político de la economía. En el último periodo electoral se cumple con mayor rigor las hipótesis debido a la reforma del IAE en 1992.

* El IVTM no sigue ningún ciclo electoral, experimenta un sostenido incremento de sus ingresos al tratarse de un impuesto muy rígido.

* El análisis de las dos tasas tampoco permite extraer conclusiones positivas acerca de la existencia de un ciclo electoral. Lo que se produce es un incremento de la ilusión fiscal percibida por los ciudadanos, pues existe la tendencia a suprimir dichas tasas en favor de un incremento del IBI, de manera que el grado de percepción del votante es menor.

* El análisis del déficit/superávit muestra resultados contradictorios según el tamaño de los municipios. En los municipios grandes dicha variable sigue un comportamiento similar al gasto del capital y al IBI, pero no se parecía una suavización fiscal. En cambio, en los municipios pequeños la trayectoria es justamente la contraria.

* Del análisis conjunto del gasto de capital y del IBI se extrae la conclusión que resulta más complicado para los municipios cumplir las hipótesis del ciclo político en un periodo pre-electoral, resultando más fácil en un periodo post-electoral. Esta situación se puede explicar mediante la rigidez a la baja de los impuestos.

5.- BIBLIOGRAFIA

ALESINA,A. (1990), "La política y los ciclos en las democracias industrializadas", Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 2

ALESINA,A.; PEROTTI,R. (1996), "Déficit presupuestarios e instituciones presupuestarias", Papeles de Economía Española, nº 68

ALESINA,A.; PEROTTI,R. (1996), "La economía política de los déficit presupuestarios", Papeles de Economía Española, nº 68

ALT,J.; CRYSTAL,K. (1983), "Political economics, University of California Press

AMOR BRAVO,E. (1987), "Modelos político-económicos en España", Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 2

BARNETT,R.R. (1985), "On the flypaper theory of local government response to grants-in-aid", Environment and Planning C: Government and Policy,vol.3

- BERGSTROM,T.; GOODMAN,R. (1973), "Private demands for public goods", American Economic Review, 63
- BLAIS,A.; NADEAU,R. (1991), "The electoral budget cycle", Public Choice, 74
- BORJAS,G. (1984), "Electoral cycles and the earnings of federal bureaucrats", Economic Inquiry,22
- BOSCH,N.; SUÁREZ,J. (1992), "Fiscal perception and voting", Environment and Planning C: Government and Policy
- BOSCH,N.; SUÁREZ,J. (1993), "Tamaño del sector público y descentralización fiscal", Revista de Economía Aplicada,nº 3
- BOSCH,N.; SUÁREZ,J. (1994), "Hacienda local y elección pública: el caso de los municipios españoles", Fundación BBV Documenta
- BREEDEN,C.;HUNTER,W. (1985). "Tax revenue and tax structure", Public Finance Quarterly, vol.13 nº 2
- BRENNAN,G.; BUCHANAN,J. (1980). "The power to Tax: analutical foundations of a Fiscal Constitution", Cambridge University Press
- BROWN,T.;STEIN,A. (1982), "The political economy of national elections", Comparative politics, 14
- BUCHANAN,J. (1967), "Public finance in democratic process", Chapel Hill, University of North Carolina Press
- BUCHANAN,J. (1973), "La Hacienda Pública en un proceso democrático", Ed.Aguilar.
- COURANT,P.N., GRAMLICH,E.,RUBINFELD,D. (1979) "The stimulative effects of intergovernmental grants: or why money sticks where it hits", Mieztskowski i Oakland eds.
- DOWNS,A. (1957), "An economic theory of democracy", Harper, New York
- EPPLE,D.; SCHIPPER,K. (1981), "Municipal pension funding: A theory and some evidence", Public Choice, vol.37
- FREY,B.S. (1978), "Politico-economic models and cycles", Journal of Public Economics, nº 8
- FREY,B.S.; SCHNEIDER,F. (1978), "A politico-economic model of the United Kingdom", Economic Journal, nº 88
- FREY,B.S.; SCHNEIDER,F. (1978), "An empirical study of politico-economic interaction on the United States", Review of Economics and Statistics, nº 60
- GOLDEN,D; POTERBA,J. (1980), "The price of popularity: the political businness cycles re-examined", American Journal of Political Science, 24

- MAC RAE,C,D, (1978), "Un modelo político del ciclo económico", Hacienda Pública Española, nº 52
- MIKESELL, J. (1978), "Elections periods and state tax policy cycles", Policy studies organization, vol 33 (9)
- MONASTERIO,C.; SUÁREZ,J. (1989), "Una aproximación empírica al crecimiento dels gasto municipal", Herri-Ekonomiaz (3)
- MUELLER,D. (1984), *Elección Pública*. Editorial Ariel.
- MUELLER,D.C. (1989), Public Choice II, Cambridge University Press
- NORDHAUS,W.D. (1975), "The political business cycle", Review of Economic Studies, nº 42
- OATES,W. (1979), "Lump-sum intergovernmental grants have price effects", Mieztzkowski i Oakland eds.
- OATES,W. (1988), "On the nature and measurement of fiscal illusion:a survey", reproduït en Oates (1991)
- OATES,W. (1991), "Studies in fiscal federalism" E.Elgar Publishing,Vermont
- PALDAM, M. (1981), "An essay on the rationality of economic policy: the test case of an electoral cycle", Public Choice, 37
- POMMEREHNE,W.; SCHNEIDER,F. (1978), "Fiscal illusion, political institutions, and local public spending", Kyklos, vol.31,nº 3
- PUVIANI (1972), "Teoría de la ilusión financiera", Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- ROMER,T.; ROSENTHAL,H. (1982), "Median voters or budget maximizers: evidence from school expenditure referenda", Economic Inquiry, nº 20
- TOBOSO,F. (1992), "Metodología de la Teoría de la Elección Pública", Hacienda Pública Española, nº 122
- TUFTE,E. (1978), "Political control of the economy", Princeton University Press
- WAGNER,R. (1976), "Revenue structure, fiscal illusion, and budgetary choice", Public Choice, vol.25
- WAGSTAFF,J. (1965), "Income tax consciousness under withholding" Southern Economic Journal, vol.32