

Votación y VOLATILIDAD



Christian Ebeke y Dilan Ölçer

LOS ECONOMISTAS han establecido que las políticas de tributación y gasto erráticas socavan el crecimiento a largo plazo y el bienestar global de una sociedad (Fatás y Mihov, 2003; 2013).

Una fuente de esa volatilidad de las políticas puede estar vinculada a las elecciones. Como parte de su campaña de reelección, las autoridades en funciones pueden manipular los instrumentos de política económica. Entre otras cosas, incrementan el gasto público e incurrir en déficits presupuestarios para estimular la demanda global y crear empleo (aunque sea pasajero), mejorando así sus perspectivas electorales.

Pero al exceso preelectoral puede seguir una resaca postelectoral. Los gobiernos a menudo tienen que lanzar un plan de austeridad para compensar el gasto a mansalva de las políticas preelectorales. Este ciclo de auge y colapso generado por intereses políticos puede atentar contra el crecimiento económico y la estabilidad a largo plazo.

El cebado preelectoral de la economía ocurre principalmente en los países en desarrollo (Shi y Svensson, 2006). Aquí nos concentramos en los países de bajo ingreso; es decir, los que tienen un producto nacional bruto per cápita anual inferior

a US\$1.175 y carecen de acceso duradero y sustancial a los mercados financieros internacionales. En un período de 21 años, observamos indicios contundentes de estos ciclos generados por las elecciones en 68 países de bajo ingreso. En el año previo a las elecciones, el gasto corriente y los déficits aumentaron. Después de las elecciones, para reponer las reservas utilizadas, los gobiernos recortaron el gasto en inversión y subieron algunos impuestos. También estudiamos dos restricciones posiblemente importantes a la capacidad de las autoridades en funciones para poner en marcha un programa fiscal políticamente motivado en un año electoral: reglas fiscales, que fijan metas explícitas para presupuestos, y programas del FMI, que incluyen metas fiscales explícitas. Ambas reducen significativamente la magnitud del ciclo presupuestario político.

Ciclos económicos políticos

Los estudios empíricos del ciclo económico político entre la década de 1970 y la de 1990 se centran casi en su totalidad en economías avanzadas, en las cuales en general no se han encontrado indicios estadísticamente significativos de tales ciclos. Sin embargo, estudios más recientes han examinado el gasto público corriente, los

En los países de bajo ingreso, el fuerte gasto público preelectoral a menudo está seguido de una austeridad que debilita al país

ingresos tributarios indirectos y los déficits presupuestarios y han encontrado indicios de ciclos económicos políticamente motivados en economías en desarrollo.

La mayoría de estos estudios no se concentraron explícitamente en los países de bajo ingreso, sino que agruparon todos los países en desarrollo; es decir, de ingreso bajo y mediano. Además, aunque analizaron lo que ocurre con determinadas variables durante las elecciones, no analizaron a fondo la composición del ajuste postelectoral.

Aquí nos concentramos en los países de bajo ingreso porque son particularmente vulnerables a los ciclos vinculados a las elecciones. Su capacidad institucional más débil y su escasa transparencia presupuestaria generan un riesgo mayor de que las autoridades en funciones utilicen la política fiscal para ser reelectas. Al agotar los amortiguadores fiscales durante los años electorales, los países de bajo ingreso agudizan la vulnerabilidad de la economía a sucesos adversos y restringen su capacidad para afrontar shocks externos tales como una variación repentina de los precios de las materias primas. Por lo tanto, es importante comprender mejor la composición de los ciclos presupuestarios vinculados a las elecciones en los países de bajo ingreso y analizar la manera de mitigar la volatilidad que causan en las políticas fiscales.

Llevamos a cabo estudios empíricos de una gran cantidad de países de bajo ingreso en el período 1990–2010. Al analizar los efectos de las elecciones en las variables fiscales de interés, como el gasto y los déficits, tuvimos en cuenta los efectos de otros determinantes del desempeño fiscal en los países de bajo ingreso y de ciertos tipos de elecciones no requeridas por las constituciones nacionales. Usamos diversas fuentes, incluidos los datos electorales de Hyde y Marinov (2012), un conjunto de datos que abarca 68 países de bajo ingreso a lo largo de 21 años. Alrededor de 50 de estos países celebraron al menos una elección durante ese período. Observamos que en los países de bajo ingreso existen ciclos presupuestarios políticos en los cuales los gobiernos suelen incrementar los gastos corrientes durante los años electorales, en 0,8 puntos porcentuales del PIB. En consecuencia, el déficit fiscal global crece. Los años postelectorales se caracterizan por un esfuerzo por reconstituir parcialmente los amortiguadores fiscales, pero a un costo. La inversión pública se reduce alrededor de medio punto porcentual del PIB (gráfico 1). Aunque no la estudiamos explícitamente, esta forma de repliegue fiscal postelectoral de la inversión puede retardar seriamente el crecimiento económico.

Aumento de la recaudación impositiva

También observamos una campaña pública general de recaudación de impuestos significativamente mayor en los años siguientes a las elecciones, pero de una manera que puede dañar la economía. Desglosamos el ingreso tributario total en sus componentes y determinamos que, después de las elecciones, el ingreso de los impuestos sobre el comercio internacional en los países de bajo ingreso (se trate tanto de importaciones como de exportaciones) aumenta a medida que los gobiernos intentan contrarrestar la erosión de los amortiguadores fiscales. El ingreso tributario generado por el comercio aumenta aun a pesar de que la finalización del fuerte gasto preelectoral a menudo resulta en una contracción de la demanda de importaciones. Esta atención especial a los impuestos sobre el comercio internacional quizá refleje la facilidad relativa

de recaudarlos en los países de bajo ingreso, en tanto que recaudar ingreso suele ser más difícil que en las economías avanzadas y de mercados emergentes. Pero aumentar significativamente los impuestos sobre el comercio internacional podría poner en peligro la competitividad externa de un país, lo cual en última instancia reduciría el crecimiento económico a largo plazo. Nuestras determinaciones no varían ni siquiera teniendo en cuenta la posibilidad de que las autoridades en funciones manipulen las fechas de las elecciones para aprovechar condiciones económicas favorables.

No sabemos de ningún otro estudio empírico que examine los efectos de las reglas fiscales y los programas del FMI en la probabilidad, la magnitud y la composición de los ciclos presupuestarios políticos en países de bajo ingreso.

Los expertos a menudo han dudado de la eficacia de las reglas fiscales en los países de bajo ingreso. Por lo tanto, analizamos en qué medida importan las reglas fiscales nacionales en los países de bajo ingreso, usando el conjunto de datos publicado hace poco por el FMI (Schaechter *et al.*, 2012). Las reglas fiscales nacionales no están generalizadas en los países de bajo ingreso. Entre los países que las han adoptado para anclar la política fiscal se cuentan Armenia, Cabo Verde, Kenya y Nigeria.

También hubo programas del FMI en una serie de países de bajo ingreso durante las últimas décadas. El grado de restricción al que se vieron sometidos los derroches de las autoridades en funciones durante los años electorales como consecuencia de las condiciones de crédito vinculadas a esos programas también es un factor importante.

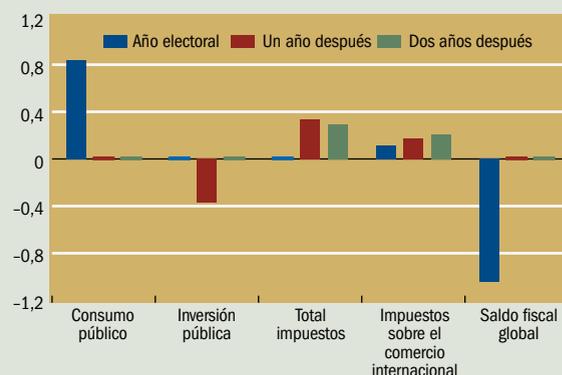
Hicimos una distinción entre una restricción institucional interna a la política fiscal (como una regla fiscal establecida por ley) y la participación en un programa del FMI. Las reglas fiscales nacionales pueden reducir la manipulación fiscal electoral si impiden el derroche fiscal de las autoridades en funciones en época de elecciones nacionales. Entre los países de bajo ingreso, las reglas fiscales acordadas por el país mismo son más eficaces y tienen un nivel más amplio de ejecución que las reglas fiscales supranacionales, que se fijan mediante un acuerdo regional, tal

Gráfico 1

La fiesta, y después la resaca

El gasto en consumo público y el déficit presupuestario aumentan en los años electorales en los países de bajo ingreso. El año siguiente, se ajusta el cinturón y la inversión pública se sacrifica.

(puntos porcentuales del PIB, 1990–2010)



Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI.

como una unión monetaria, y se imponen por igual a todos los miembros del acuerdo. Los resultados empíricos muestran que en los países de bajo ingreso sin reglas fiscales nacionales, el efecto del ciclo presupuestario político en el consumo público equivale a alrededor de 1% del PIB. Sin embargo, cuando los países adoptan reglas nacionales explícitas, la expansión fiscal se reduce a apenas 0,13 puntos porcentuales del PIB (gráfico 2).

Acuerdos con el FMI

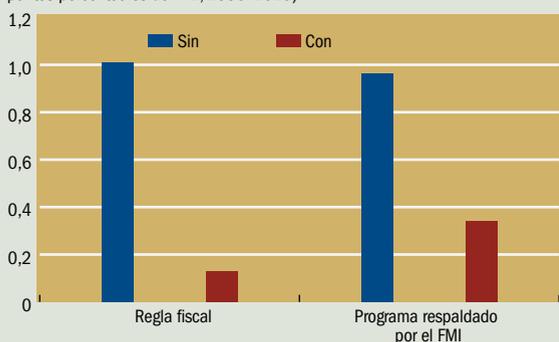
Además, analizamos si los países que participan en programas con el FMI tienen menos probabilidades de experimentar un ciclo presupuestario político porque esos países de bajo ingreso

Gráfico 2

Limitar el consumo respaldado por el gobierno

Tanto las reglas fiscales como los programas respaldados por el FMI frenan el aumento del consumo público en un año electoral, pero las reglas fiscales parecen restringirlo más.

(aumento estimado del consumo relacionado con las elecciones, puntos porcentuales del PIB, 1990-2010)



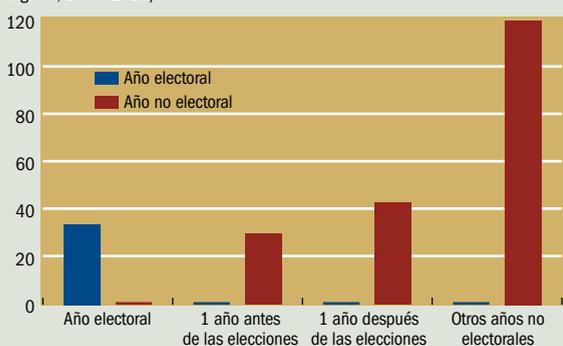
Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI.

Gráfico 3

Esperar hasta después

Es más probable que los gobiernos esperen a que pasen las elecciones para suscribir un programa respaldado por el FMI, que generalmente limita el gasto y el endeudamiento público.

(número de programas respaldados por el FMI vigentes en países de bajo ingreso, 1990-2010)



Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI.

Nota: Las barras reflejan el número de veces en que países de bajo ingreso tenían un programa respaldado por el FMI en un año electoral, el año previo a una elección, el año siguiente a una elección y otros años no electorales entre 1990 y 2010. Por ejemplo, un programa típico para un país de bajo ingreso dura tres años. Si comenzó el año antes de las elecciones, se lo cuenta una vez el año de las elecciones, una vez el año previo y una vez el siguiente. Si un país tenía más de un programa respaldado por el FMI durante el período, se cuenta cada programa.

están sujetos a la condicionalidad del FMI. Un componente clave de la condicionalidad de los programas es que los países adopten políticas macroeconómicas sustentables. En consecuencia, de implementarse, la condicionalidad impone límites a las finanzas públicas, y por eso les resulta más difícil a los gobiernos lanzar políticas fiscales expansivas durante las elecciones.

Algunos analistas sostienen que los gobiernos prefieren no tener un acuerdo con el FMI durante las elecciones, y los estudios muestran que es más probable que suscriban tales acuerdos después de las elecciones (gráfico 3). Pero aun teniendo en cuenta este factor y neutralizando otros factores correlacionados con la decisión de solicitar un programa con el FMI, los resultados empíricos muestran que los programas con el FMI restringen el ciclo presupuestario político en los países de bajo ingreso. Si no existe un programa con el FMI, el consumo público crece alrededor de 1 punto porcentual del PIB durante las elecciones nacionales, mientras que esa desviación se reduce a 0,34 puntos porcentuales del PIB si hay un programa. Los resultados no varían tampoco si se tiene en cuenta que la decisión de un país de suscribir un programa respaldado por el FMI no se toma al margen de las condiciones económicas ni del ciclo electoral.

Nuestra conclusión es que las elecciones nacionales son una importante fuente de volatilidad fiscal (variaciones de los gastos y los impuestos) en los países de bajo ingreso, con efectos adversos potenciales en el crecimiento económico a largo plazo. Las reglas fiscales y los programas del FMI reducen la magnitud de los ciclos presupuestarios políticos. Pero hasta el momento, relativamente pocos países de bajo ingreso han adoptado reglas fiscales nacionales explícitas, y para muchos es difícil hacerlo con credibilidad porque están sujetos a shocks frecuentes (como catástrofes naturales y variaciones de los precios de las materias primas) que pueden tener un efecto mucho más devastador en la disciplina presupuestaria que en economías más grandes y prósperas. Ni los programas del FMI ni las reglas fiscales pueden reemplazar a un verdadero compromiso político con la coherencia presupuestaria. ■

Christian Ebeke es Economista del Departamento de Europa del FMI, y Dilan Ölçer es Economista del Banco Central de Suecia.

Este artículo se basa en el estudio, "Fiscal Policy over the Election Cycle in Low-income Countries", IMF Working Paper 13/153.

Referencias:

- Fatás, Antonio, e Ilian Mihov, 2003, "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, No. 4, págs. 1419-447.
- , 2013, "Policy Volatility, Institutions and Economic Growth", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 95, No. 2, págs. 362-76.
- Hyde, Susan D., y Nikolay Marinov, 2012, "Which Elections Can Be Lost?", *Political Analysis*, vol. 20, No. 2, págs. 191-210.
- Schaechter, Andrea, Tidiane Kinda, Nina Budina y Anke Weber, 2012, "Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the 'Next-Generation' Rules. A New Dataset", *IMF Working Paper 12/187* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Shi, Min, y Jakob Svensson, 2006, "Political Budget Cycles: Do They Differ across Countries and Why?", *Journal of Public Economics*, vol. 90, No. 8-9, págs. 1367-389.