



**UNIVERSIDAD DE MURCIA**  
**FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA**

**Ciclos Políticos Presupuestarios y  
Gasto Público Municipal**

**D<sup>a</sup>. Cristina Vicente Oliva**

**2015**



# UNIVERSIDAD DE MURCIA

## FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA

### Ciclos Políticos Presupuestarios y Gasto Público Municipal

Autora:

Cristina Vicente Oliva

Directores:

Prof. Bernardino Benito López

Prof. Francisco José Bastida Albaladejo

2015



La investigación presentada en esta tesis doctoral ha sido financiada por la Beca de Formación de Profesorado Universitario del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Referencia: AP2010-4967).

## **AGRADECIMIENTOS**

Desde estas líneas quisiera mostrar mi agradecimiento a todas aquellas personas que han hecho posible la presente tesis, haciendo mención especial a los directores de la misma, los profesores Bernardino Benito López y Francisco José Bastida Albaladejo, por transmitirme sus conocimientos y por guiarme de forma inteligente a través de este período de formación.

Hago extensivos estos agradecimientos a los profesores Departamento de Economía Financiera y Contabilidad.

Al profesor Irvine Lapsley (University of Edinburgh), por sus enseñanzas durante mi estancia en la ciudad de Edimburgo.

A la profesora Iliana Steccolini (Bocconi University) y al profesor Johan Christiaens (Ghent University ) por el tiempo que han dedicado a valorar este trabajo.

Un recuerdo especial a mi familia por su entrega, que ha sido una indudable referencia y guía durante estos años.

Por último, a mi novio, por su apoyo incondicional.

## ÍNDICE

Abreviaturas .....	8
1. Introducción .....	9
2. Justificación del estudio .....	10
3. Resumen .....	12
4. Publicaciones originales .....	25
4.1. Artículo I : “Political Budget Cycles in Local Governments” .....	26
4.2. Artículo II: “Municipal elections and cultural expenditure” .....	28
4.3. Artículo III: “Transparency and Political Budget Cycles at municipal level” .....	30
4.4. Artículo IV: “Creating Room for Manoeuvre: a Strategy to Generate Political Budget Cycles under Fiscal Rules” .....	32
5. Información sobre las publicaciones .....	34

## INDEX

Abbreviations .....	8
1. Introduction .....	9
2. Justification of the research.....	11
3. Summary .....	19
4. Original publications.....	25
4.1. Manuscript I. : “Political Budget Cycles in Local Governments” .....	26
4.2. Manuscript II: “Municipal elections and cultural expenditure” .....	28
4.3. Manuscript III: “Transparency and Political Budget Cycles at municipal level” .....	30
4.4. Manuscript IV: “Creating Room for Manoeuvre: a Strategy to Generate Political Budget Cycles under Fiscal Rules” .....	32
5. Publications information .....	34

## **ABREVIATURAS / ABBREVIATIONS**

**BBR:** Balanced Budget Rule

**EMU:** Economic and Monetary Union

**ESA:** European System of Accounts

**GDP:** Gross Domestic Product

**GMM:** Generalized Method of Moments

**LGs:** Local Governments

**OECD:** Organisation for Economic Co-operation and Development

**OLS:** Ordinary Least Squares

**PBC:** Political Budget Cycles

**PEC:** Political Economic Cycles

**PIB:** Producto Interior Bruto

**PPM:** Partisan Politics Matters

**RSH:** Roubini and Sachs's weak government hypothesis

**SEC:** Sistema Europeo de Cuentas

**SGP:** Stability and Growth Pact

**TI-Spain:** Transparency International Spain

**3SLS:** Three-Stage Least Squares



## 1. INTRODUCCIÓN / INTRODUCTION

La presente Tesis Doctoral titulada “Ciclos Políticos Presupuestarios y Gasto Público Municipal” ha sido elaborada por compendio de publicaciones en revistas científicas. En concreto, está formada por cuatro artículos, cuyas referencias se indican a continuación:

- Benito, B., Bastida, F., & Vicente, C. (2012). Political Budget Cycles in Local Governments. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 10(4), 341-361. Impact Factor en JCR-Social Sciences 2013, 0,6; posición 30 de 46 en *Public Administration*.
- Benito, B., Bastida, F., & Vicente, C. (2013). Municipal elections and cultural expenditure. *Journal of Cultural Economics*, 37(1), 3-32. Impact Factor en JCR-Social Sciences 2013, 1,741; posición 61 de 332 en *Economics*.
- Vicente, C., Benito, B., & Bastida, F. (2013). Transparency and Political Budget Cycles at municipal level. *Swiss Political Science Review*, 19(2), 139-156. Impact Factor en JCR-Social Sciences 2013, 0,676; posición 77 de 156 en *Political Science*.
- Benito, B., Bastida, F., & Vicente, C. (2013). Creating Room for Manoeuvre: a Strategy to Generate Political Budget Cycles under Fiscal Rules. *Kyklos*, 66(4), 467-496. Impact Factor en JCR-Social Sciences 2013, 1,083; posición 118 de 332 en *Economics*.

## **2. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO**

Según las teorías de Ciclos Políticos Presupuestarios (CPP), los gobernantes aumentan el gasto y mantienen o reducen los impuestos antes de las elecciones tratando así de mejorar sus posibilidades de permanecer en el poder. La literatura sobre CPP solía formar parte de la amplia literatura sobre Ciclos Políticos Económicos, que estudia cómo las elecciones influyen sobre la economía real; por ejemplo, sobre variables tales como el desempleo o el PIB.

No obstante, en los últimos años la investigación se ha centrado en el estudio de los CPP, debido en gran parte a la falta de evidencia empírica de la existencia de los Ciclos Políticos Económicos en numerosos países.

Además, los estudios actuales sobre CPP se dirigen hacia la investigación no solo de la existencia de los mismos sino también de los factores que determinan su magnitud. En concreto, trabajos recientes sobre CPP tienen como objetivo demostrar que el contexto influye en cómo y cuándo estos ciclos se generan.

De acuerdo con lo anterior, el propósito de este estudio es analizar no solo la existencia de los CPP en los municipios españoles, sino también investigar si el contexto en el que los gobiernos locales españoles toman sus decisiones condiciona sus incentivos y su capacidad para manipular los instrumentos de política fiscal con propósitos electorales.

La realización de esta tesis bajo modalidad de compendio de artículos, mediante su publicación en revistas de reconocido prestigio internacional, permite una mayor difusión de los resultados y las conclusiones obtenidas en esta investigación.

## **2. JUSTIFICATION OF THE RESEARCH**

The term Political Budget Cycles (PBC) refers to government spending increases, deficit increases or tax cuts before elections carried out by incumbents who desire to remain in office. The PBC literature used to be part of a broader literature on Political Economic Cycles, which studies the effects of elections (or more generally, politics) on the real economy, such as GDP growth rate and unemployment.

However, the literature, in general, shifted away from studying the cycles in economic variables induced by elections to studying the budget cycles. The shift in focus is due in part to the lack of empirical evidence for the existence of a political business cycle in several countries.

Furthermore, researchers have turned to investigate not only the existence of PBC but also the determinants of PBC magnitude. Specifically, recent studies aim to confirm that the context affects how and when these cycles are generated.

According to the above, the purpose of this study is to analyze not only the existence of the PBC in the Spanish municipalities, but also investigate whether the context in which Spanish local governments make decisions determines their incentives and ability to manipulate the instruments of fiscal policy for electoral purposes.

The presentation of this thesis as a compendium of articles, through publication in prestigious journals both nationally and internationally, enhancing the dissemination of the results and conclusions obtained in this research.

### 3. RESUMEN

Las teorías sobre Ciclos Políticos Económicos (CPE) estudian la relación entre política y economía y en particular el comportamiento cíclico de las variables económicas inducido por la actuación de los gobernantes. La celebración de elecciones periódicas en los países democráticos constituye el origen de estos ciclos, puesto que genera incentivos en los políticos que están en el gobierno para manipular las variables económicas con la finalidad de permanecer en el poder. Las teorías sobre Ciclos Políticos Presupuestarios (CPP) son un desarrollo posterior de esta literatura, la cual enfatiza el papel de los instrumentos de política fiscal en lugar de los de política monetaria como generadores de ciclos. Según esta teoría, los gobernantes aumentan el gasto y mantienen o reducen los impuestos antes de las elecciones tratando así de mejorar sus posibilidades de permanecer en el poder.

Aunque son numerosos los trabajos sobre CPP, la mayoría de ellos analizan el comportamiento de los gobiernos centrales, siendo muy pocos los que han estudiado este fenómeno a nivel local, cuando, sin embargo, los gobiernos locales son los más cercanos a los ciudadanos y sus políticas son percibidas más fácilmente por los votantes. Por consiguiente, los incentivos para influir en el voto de los ciudadanos a través de la manipulación de la política fiscal son mayores para los políticos locales que para los gobiernos de niveles superiores.

El objetivo de nuestro primer artículo es medir la influencia de la proximidad de la cita electoral sobre la evolución de los gastos de capital, los gastos corrientes y los impuestos municipales en el marco de las teorías de CPP. Nuestro estudio se realiza adoptando una modelización que permite analizar cada uno de los diferentes años del ciclo electoral mediante la creación de tres variables binarias, en lugar de centrarse únicamente en el año de las elecciones. Para ello, utilizamos los datos correspondientes a los 45 ayuntamientos de la Región de Murcia para el periodo 1989-2008, que comprende cinco citas electorales.

El panel de datos resultante nos permitirá comprobar si los políticos reducen los impuestos y aumentan el gasto antes de las elecciones en un esfuerzo por mostrar su competencia a los votantes, dando lugar a los ciclos oportunistas descritos por Rogoff y Sibert (1988). También vamos a investigar si el comportamiento oportunista de los alcaldes está influido por su ideología, por su fortaleza política y por la decisión de presentarse o no a la reelección.

Los resultados obtenidos revelan la existencia de CPP en los gastos de capital y en los impuestos, sin mostrar un comportamiento cíclico en la evolución de los gastos corrientes. En particular, se detecta una pauta clara de planificación continua de los gastos de capital, situándose su expansión en el año anterior a las elecciones y en el mismo año de celebración de éstas. En el periodo postelectoral se observa una reducción de estos gastos para compensar la expansión anterior y así

disponer de margen suficiente para repetir el proceso de incremento cuando se aproxime la siguiente cita electoral. En relación con los impuestos, se observa una reducción de los mismos en el año electoral. Estos hallazgos están en consonancia con los postulados del modelo de CPP desarrollado por Rogoff y Sibert (1998), según el cual los alcaldes manipulan los instrumentos de política fiscal y presupuestaria antes de las elecciones en un esfuerzo por señalar su competencia a los votantes y así mejorar sus posibilidades de permanecer en el poder. La combinación del incremento del gasto con el recorte de los impuestos da la impresión a los ciudadanos de que el alcalde es más competente, puesto que es capaz de proveer un mayor nivel de bienes públicos con una menor carga tributaria.

Finalmente, hemos comprobado qué efecto tiene la ideología del alcalde, su fortaleza política y la decisión de presentarse o no a la reelección sobre los ciclos electorales en los gastos de capital. En primer lugar, las estimaciones revelan que todos los alcaldes se comportan de forma oportunista independientemente de su ideología, aunque los de izquierda generan ciclos más amplios que los de derecha. En segundo lugar, la fortaleza política del alcalde es un factor determinante para la aparición de ciclos electorales, dado que estos son mayores en aquellos municipios cuyos alcaldes gobiernan con mayoría absoluta. Por último, encontramos que la magnitud de los CPP no depende de si el alcalde se presenta o no a la reelección.

Como señalamos anteriormente, el gasto público ha sido objeto de estudio para una gran parte de la literatura de CPP. No obstante, nosotros consideramos también interesante analizar la existencia de CPP en determinadas categorías de gasto, dada la aparición de nuevos modelos teóricos de CPP que sostienen que los políticos tratan de influir en los votantes cambiando la composición del gasto público sin alterar el volumen del presupuesto (Rogoff, 1990; Drazen y Eslava, 2010). Aplicando este enfoque se han conseguido identificar CPP en el gasto en salud, seguridad social y educación.

El propósito de nuestro segundo artículo es extender esta literatura analizando el efecto del calendario electoral sobre el gasto cultural municipal en España. En nuestra opinión, el ámbito local resulta más apropiado para evidenciar la existencia de un comportamiento cíclico del gasto en cultura alrededor de las elecciones. Por un lado, los políticos locales están mejor informados acerca de las preferencias en materia de cultura de su electorado que los políticos nacionales y pueden ser más fácilmente recompensados si las atienden y penalizados en caso contrario (Van der Ploeg, 2006). Por otro lado, gran parte de los presupuestos locales está reservada a los gastos establecidos por ley, tales como los pagos de asistencia social o la provisión de educación pública, lo que convierte a la política cultural en una de las pocas áreas donde los gobernantes locales tienen autoridad para decidir (Schulze y Rose, 1998). En consecuencia, es previsible que el CPP en el gasto en cultura sea más acentuado en este nivel de gobierno. De hecho, la mayor parte del gasto en cultura en España está gestionado por los gobiernos locales.

La muestra utilizada está formada por los datos correspondientes a los ayuntamientos de la Región de Murcia para el periodo 1995-2008. Nuestros resultados indican que los gobiernos municipales se comportan de forma oportunista aumentando el gasto en cultura en los años electorales con el objetivo de mejorar sus posibilidades de permanecer en el poder. Por tanto, nuestros resultados confirman la existencia de los ciclos electorales en el gasto cultural.

De acuerdo con la literatura sobre los determinantes de los CPP, la ideología de los gobernantes, su fortaleza política, la decisión de presentarse a la reelección y la competitividad electoral, pueden afectar a la capacidad o los incentivos de los gobernantes para manipular los instrumentos de política fiscal con fines electorales. Este artículo también analiza el efecto de estos cuatro factores sobre la magnitud del ciclo electoral en el gasto en cultura.

Respecto a la ideología, algunos autores encuentran una influencia partidista en el comportamiento oportunista de los gobernantes (Veiga y Veiga, 2007). En cuanto a la fortaleza política, Geys (2007) argumenta teóricamente cómo esta puede influir en el comportamiento oportunista de los gobernantes y en última instancia en los CPP. Por un lado, el CPP puede ser de menor magnitud bajo gobiernos en minoría debido a sus problemas de coordinación, ya que esto limita la capacidad de los gobiernos para influir en los votantes mediante la generación de ciclos electorales. Por otra parte, los partidos que gobiernan con mayoría absoluta pueden tener mayores incentivos para generar CPP que los gobiernos de coalición, porque es más fácil atribuir la expansión pre-electoral a los primeros. Por otro lado, la incertidumbre sobre el futuro político de los gobiernos fragmentados, y por tanto, sus incentivos para manipular los instrumentos de política fiscal con fines electorales son mayores.

Con respecto a la reelección, la hipótesis tradicional sostiene que los gobernantes que no se presentan a la reelección tienen menos incentivos para manipular el presupuesto con fines electorales. Sin embargo, el incremento del gasto en el año electoral también puede estar motivado por el deseo de que su partido sea reelegido.

Con respecto a la competitividad, Aidt et al. (2011) investigan, teórica y empíricamente, la relación entre el margen de la victoria y los incentivos para generar CPP. Estos autores sostienen que cuando se espera que las elecciones sean reñidas aumentan los incentivos de los gobernantes para manipular la política fiscal con fines electorales.

En primer lugar, nuestros resultados indican que el ciclo electoral es mayor en aquellos municipios gobernados por alcaldes de izquierda. En segundo lugar, los resultados revelan que la expansión del gasto en cultura en los municipios gobernados por alcaldes que gobiernan en mayoría se produce en el año electoral, mientras que en los gobernados por alcaldes que gobiernan en minoría la expansión se observa en el año anterior a las elecciones. En tercer lugar, las estimaciones revelan que la decisión del alcalde de presentarse a la reelección no determina la presencia de ciclos

electorales. Por último, los ciclos electorales generados por los alcaldes son de mayor magnitud cuando esperan que las elecciones sean reñidas, es decir, cuando su margen de victoria es reducido.

Asimismo, tratamos de contribuir a la literatura sobre los determinantes del gasto público en cultura evaluando la influencia de diversos factores políticos, socioeconómicos, geográficos y financieros sobre el mismo. Nuestros resultados indican que el nivel económico y las transferencias recibidas de niveles de gobierno superiores tienen un impacto positivo en el gasto en cultura. Por último, el desempleo, la proporción de jóvenes y la proporción de personas de edad avanzada influyen negativamente en el gasto en cultura.

Aunque la mayoría de los trabajos empíricos han tratado de confirmar la existencia los CPP, estudios recientes se refieren principalmente a la cuestión de por qué estos ciclos varían en diferentes contextos. Como sostienen Alt y Lassen (2006b), determinados contextos institucionales y políticos pueden hacer más o menos factibles, o más o menos deseables los CPP.

Según estos autores, la transparencia fiscal podría tener una influencia determinante en la formación de los CPP. Según las teorías de CPP, los gobernantes más competentes son capaces de proveer un mayor nivel de servicios con un determinado nivel de ingresos. Por lo tanto, los políticos tienen incentivos para llevar a cabo políticas fiscales expansivas antes de las elecciones con el objetivo de señalar su competencia al electorado. No obstante, si la transparencia fiscal es alta, es más difícil para los gobernantes ganar el apoyo de los votantes mediante la generación de CPP, ya que pueden distinguir fácilmente la manipulación y relacionarla con la presencia de las elecciones (Alt y Lassen 2006b). De esta manera, algunos estudios recientes han tratado de analizar teóricamente el efecto de la transparencia en la capacidad de los gobernantes para manipular la política fiscal con fines electorales. Sin embargo, hasta el momento ningún estudio ha examinado cómo la transparencia afecta al CPP en los gobiernos locales. La escasa investigación sobre el impacto de la transparencia en el ciclo electoral a nivel local puede ser debida a dos razones: la complejidad de la medición de la transparencia, que se acentúa a nivel sub-nacional, y la dificultad de obtener datos fiables sobre transparencia. El tercer artículo pretende cubrir ese vacío, analizando en qué medida la transparencia financiera afecta a la magnitud de los CPP en los gobiernos municipales españoles.

Utilizando una muestra compuesta por los municipios españoles de mayor tamaño para el periodo 1999-2009, estudiamos cómo la transparencia financiera municipal, medida a través del índice elaborado por Transparencia Internacional España, afecta los ciclos electorales en el gasto total, gasto de capital y los impuestos. A este respecto, aunque el índice de transparencia global de Transparencia Internacional España incluye cinco sub-índices: a) información sobre la corporación municipal, b) las relaciones con los ciudadanos y la sociedad, c) la transparencia económica y financiera; d) información sobre los contratos de servicio municipal de licitación, y e) la

transparencia en el desarrollo de obras públicas urbanas, sólo nos centramos en el índice de transparencia económica y financiera.

Para analizar el efecto de la transparencia financiera en los CPP, empleamos dos modelos. En el primero, la transparencia se mide mediante una variable binaria. En el segundo, la transparencia es mediada con una variable continua.

Nuestros resultados indican que la aparición del ciclo electoral en el gasto total depende de la transparencia financiera municipal. En concreto, las estimaciones revelan que en los municipios con menores niveles de transparencia, el gasto total aumenta en el año de las elecciones, mientras que no encontramos ciclos electorales en los municipios con mayores niveles de transparencia. Nuestros resultados coinciden con estudios previos que encuentran que la transparencia reduce los ciclos electorales en los agregados fiscales. Sin embargo, de acuerdo con nuestros resultados, esto sólo es cierto para el caso del ciclo electoral en el gasto total. Es decir, la magnitud de los ciclos en los gastos de capital y los impuestos no varía entre los municipios con mayor y menor nivel de transparencia. En otras palabras, los gobernantes aumentan el gasto de capital y reducen los impuestos antes de las elecciones, con independencia del grado de transparencia financiera.

Otro factor que puede condicionar la aparición de los CPP es la existencia de una Ley de Estabilidad Presupuestaria. Según algunos autores, en la medida en que las normas presupuestarias que prohíben o limitan el déficit son eficaces, éstas deberían limitar la capacidad de los políticos de comportarse de manera oportunista. De acuerdo con Rose (2006), los políticos no serán capaces de crear CPP si existe una norma presupuestaria que prohíbe el déficit dado que el gasto debe ser financiado en su totalidad con los ingresos. En esta situación, donde los instrumentos de política fiscal no pueden ser utilizados, la política monetaria se convierte en el único instrumento en manos de los gobernantes para influir en los votantes. Esto implica que si los gobernantes están limitados en sus actuaciones por una Ley de Estabilidad Presupuestaria y tienen el control sobre la política monetaria, lo que ocurre en la mayoría de los países democráticos, los ciclos electorales no deberían existir.

El propósito del cuarto artículo es determinar cómo el ciclo electoral en los municipios españoles se ha visto afectado por la entrada en vigor de la "Ley de Estabilidad Presupuestaria". Esta Ley, aprobada en 2001 y que entró en vigor en 2003, obliga a todas las Administraciones Públicas (estatal, regionales y locales) a lograr un equilibrio no financiero / superávit (medido de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, SEC-95). Esto implica que los ingresos no financieros deben cubrir al menos los gastos no financieros. Como miembro de la Unión Monetaria, España tiene que cumplir con Pacto de Estabilidad y Crecimiento, es decir, el presupuesto debe estar equilibrado o con superávit. En un país descentralizado como España, todos los niveles de gobierno tienen que contribuir a lograr este objetivo. De hecho, la "Ley de



Estabilidad Presupuestaria" tuvo como objetivo extender las restricciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento a los gobiernos regionales y locales.

Nosotros examinamos cómo la entrada en vigor de dicha norma presupuestaria ha afectado al CPP a nivel municipal. A este respecto, el efecto del calendario electoral en las políticas fiscales municipales a partir de la entrada en vigor de dicha norma presupuestaria en 2003 es incierto. Por un lado, esta ley ha establecido límites a los niveles de déficit de los gobiernos locales. Por otro lado, a diferencia de los gobiernos nacionales, los gobiernos sub-nacionales no pueden utilizar la política monetaria, sino que sólo pueden recurrir a la manipulación fiscal para influir en el voto de los ciudadanos (Kneebone y McKenzie, 2001).

En concreto, analizamos en qué medida la Ley de Estabilidad Presupuestaria ha influido en el CPP en el déficit presupuestario. Según Shi y Svensson (2003), la investigación sobre CPP debería centrarse en estudiar cómo las características políticas e institucionales influyen en la magnitud y principalmente en la composición (impuestos vs. gasto) del ciclo electoral. En consecuencia, también analizamos si esta restricción afecta a la composición del ciclo electoral, examinando el comportamiento tanto de los ingresos propios (impuestos y tasas), como del gasto de capital en torno a las elecciones. Además, tenemos como objetivo determinar si la Ley de Estabilidad Presupuestaria ha logrado limitar el déficit municipal. También analizamos el efecto de esta norma presupuestaria sobre los impuestos y el gasto de capital, dado que una reducción del déficit presupuestario puede lograrse a través de un incremento de los impuestos o una reducción del gasto.

La muestra utilizada está formada por los municipios más grandes de España para el periodo 1994-2009. Este período abarca cuatro elecciones municipales. Nuestros resultados sugieren, por una parte, que la Ley de Estabilidad Presupuestaria ha cambiado la forma en la que los políticos locales manipulan las variables presupuestarias en torno a las elecciones con fines electorales. Por otra parte, se muestra que la Ley de Estabilidad Presupuestaria no ha limitado la capacidad de los gobiernos locales para adoptar tal comportamiento oportunista. En concreto, encontramos que la Ley de Estabilidad Presupuestaria no ha reducido el CPP en el déficit presupuestario. Sin embargo, nuestros resultados indican que la forma de generar este CPP ha cambiado desde que la "Ley de Estabilidad Presupuestaria" entró en vigor en 2003. Desde ese momento, los años anteriores a las elecciones se han caracterizado por una gran reducción del déficit presupuestario, principalmente a causa de los importantes incrementos en los ingresos propios y a un ligero aumento de gasto de capital. Estas distorsiones en las variables presupuestarias permiten a los gobiernos locales crear un margen de maniobra para adoptar una política fiscal expansiva en el año electoral. De hecho, en los años de elecciones, observamos una expansión del déficit, resultante del aumento del gasto de capital y de la reducción de los ingresos propios. Por el contrario, con anterioridad a la entrada en

vigor de la Ley, los políticos locales implementaron una política fiscal expansiva no solo en el año electoral sino también en el año anterior al de las elecciones. Nuestros resultados demuestran que los gobiernos pueden usar una estrategia alternativa para aumentar sus posibilidades de reelección cuando existen normas presupuestarias que limitan o prohíben el déficit.

Además, nuestros resultados indican que la Ley de Estabilidad Presupuestaria ha conseguido limitar el déficit de los gobiernos locales. Esta reducción del déficit se ha logrado a través de un aumento en los ingresos propios (impuestos y tasas) en vez de mediante recortes de gastos. Por lo tanto, a pesar de que la Ley de Estabilidad Presupuestaria ha sido eficaz en la limitación del déficit, no ha eliminado la manipulación de las variables presupuestarias con fines electorales.

### 3. SUMMARY

Theories about Political Economic Cycles (PEC) study the relationship between politics and economy, i.e., the cyclical behaviour of economic variables stemming from incumbents' actions. These economic cycles are created by the recurrence of elections. Theories about PBC are a recent development of this literature, which focus on how incumbents use budgetary and fiscal policy instruments to increase their chances to win the elections. According to this theory, politicians increase spending or reduce taxes before elections in order to increase their chances to remain in power.

Most of PBC literature has focused on central governments, while few works have paid attention to PBC at sub-national levels. Municipal governments are the closest administration to citizens, who easily perceive their policies. As a consequence, municipal incumbents' incentives to manipulate fiscal/budgetary policies to influence voters are higher at the municipal level than at the national level.

The purpose of our first paper is to analyse the impact of the electoral schedule on municipal governments' financial activities, within the framework of PBC theories. Specifically, we focus on capital spending, current spending and taxes. Our empirical analysis controls each year of the electoral schedule separately (through three dummy variables), rather than focusing only on the election year. We use a long time serie (1989-2008) of the 45 municipalities of the Region of Murcia (Spain). This time serie includes 5 municipal elections.

Our panel data will allow us to test whether incumbents reduce taxes and increase spending before elections as a way to signal their competence to voters, which was described as rational opportunistic cycles by Rogoff and Sibert (1988). Therefore, we analyse not only the existence but also the composition (spending vs. taxes) of the electoral cycle at the local level. Furthermore, we investigate if the political budget cycle is influenced by the mayors' ideology, political strength and willingness to run for re-election allowing us to extend the scarce literature on the determinants of the incumbents' opportunistic behaviour.

Our results show the existence of PBC in capital spending and taxes. Regarding capital spending, the opportunistic behaviour leads to an increase in the previous year and in the election year. In the post-electoral year there is an adjustment, a decrease in capital spending, to compensate the previous increase and this way being able to apply the same strategy in the next election. Regarding taxes, they decrease in the election year. These findings are in line with Rogoff and Sibert (1998) rational opportunistic model, which posits that mayors manipulate fiscal and budget policies before elections to signal their abilities to voters and this way increase their chances to remain in power. The combination of spending increase and tax cut makes citizens think their mayor is more

competent, since more services are provided with less tax burden. Besides, mayors focus on capital spending, which they think is the most visible to voters.

Finally, we analyze the effect of political ideology, political strength and reelection willingness on political budget cycles. We find that all mayors adopt an opportunistic behaviour by increasing capital spending, regardless their political ideology. However, left-wing governments broaden PBC in terms of time and size. Political strength impacts political budget cycle, since the PBC is larger in majority governments. The magnitude of the cycle does not depend on whether the mayor runs or not for re-election.

As state above, public spending is the variable commonly used to check the existence of PBC. However, we believe it is appropriate to analyze PBC on specific types of public spending. This interest stems from the fact that new PBC theories show that incumbents sometimes do not change the total budget, but they just modify its composition (Rogoff 1990; Drazen and Eslava 2010). Following this approach, some works identify PBC on health, social security, and education spending.

The purpose of our second paper is to extend this literature by analyzing the impact of the electoral schedule on cultural spending at the municipal level in Spain. From our point of view, local governments are suitable for studying PBC on cultural spending for two reasons. On the one hand, local politicians are better informed about voters' preferences on culture than national politicians. Besides, the former are directly rewarded if they meet voters' preferences and punished otherwise (Van der Ploeg 2006). Consequently, incentives to influence voters through cultural expenditures manipulation are higher for local politicians than upper-level politicians. On the other hand, large parts of local budgets are reserved for statutory expenditure, making cultural policy one of the few areas where local governments have wide authority to decide (Schulze and Rose 1998). Accordingly, chances are that PBC impact on cultural spending be more pronounced at this level of government. In fact, the largest part of culture spending in Spain is managed by local governments.

Using a panel sample of all municipalities from the Spanish Region of Murcia for 1995–2008, we find that mayors behave opportunistically and manipulate this budget item on the election year to influence voters. Therefore, our results confirm the existence of electoral cycles in cultural spending.

According to the literature on PBC determinants, incumbents' ideology, political strength (majority), the decision of running for re-election, and the electoral competitiveness can impact the ability or incentives of incumbents to manipulate fiscal instruments with an electoral aim. The paper also analyzes the effect of 4 factors, namely, political ideology, political strength, re-election willingness, and the electoral competitiveness, on the magnitude of the political budget cycle.

With regard to ideology, some authors find a partisan influence in electoral opportunistic behavior (Veiga and Veiga, 2007).

Regarding political strength, Geys (2007) argues theoretically how political strength can influence incumbents' opportunistic behavior and ultimately PBC. On the one hand, PBC may be less prominent under divided governments due to their coordination problems because it limits governments' ability to engage in electioneering. Moreover, one-party governments may have greater incentives to PBC than coalition governments, because it is easier to attribute the pre-electoral expansion to the former. On the other hand, government fragmentation may encourage PBC for two reasons: the uncertainty about the fragmented government's political future, and thereby its incentives to manipulate policy are higher; the difficulty to internalize the fiscal costs of their actions is greater, which may lead not only to a high level of spending, but also to a high pre-electoral spending boom.

With respect to reelection, the traditional hypothesis posits that incumbents not running for reelection, either because they decided to do so or because of legal limits, have fewer incentives to manipulate budget with electoral aims. Nevertheless, the spending expansion in an election year is motivated by incumbents' intention of re-election for either themselves or their party (Drazen 2008b).

In respect of competitiveness Aidt et al. (2011) investigate theoretically and empirically the interaction between the incentive to generate PBC and the margin of victory. They state that when a close election race is expected, incumbents' incentive to manipulate fiscal policy with electoral purposes intensifies, and thereby PBC size increases.

First, we find that the electoral cycle is larger under leftwing governments than under right-wing ones. Second, our results reveal that the opportunistic expansion takes place in the election year when the mayor's party governs alone, whereas such expansion takes place in the previous year to the election when a minority government is in office. Third, mayor's decision to run for reelection does not determine the presence of electoral cycles. Finally, mayors generate larger cycles when they expect closer elections, that is, when their win margin is small.

Additionally, we seek to shed some light on the determinants of public cultural spending. We find that income and upper-level governments' transfers have a positive impact on cultural spending. Finally, unemployment, young people's proportion and elderly people's proportion negatively influence cultural spending.

Although most empirical works have sought to confirm the existence of such election-motivated policy cycles, recent studies mainly address the issue of why these cycles vary in different contexts.

As argued by Alt and Lassen (2006b), some institutional and political environments may create more/less feasible or more/less desirable cycles.

According to these authors, fiscal transparency might play an important role in shaping PBC. In PBC models, more competent incumbents can provide more public services at a given level of taxes. Therefore, politicians' incentive to appear competent before elections leads to the implementation of expansionary fiscal policies. Nevertheless, if fiscal transparency is high, it is more difficult for incumbents to gain voters' support by electioneering since they can easily discern manipulation and relate it to the presence of elections (Alt and Lassen 2006b). In this way, some recent studies have attempted to model the effect of transparency on the incumbents' ability to manipulate fiscal policy for electoral purposes. However, we must note that so far no study has examined how transparency affects local political budget cycle, which is the focus of this work. The lack of research on the impact of transparency on electoral cycle at the local level may be due to two reasons: the complexity of measuring transparency, which is accentuated at the sub-national level; and the difficulty of obtaining reliable transparency data. In the third paper, we aim at filling this gap, by analyzing to what extent financial transparency affects the magnitude of the PBC at the municipal level in Spain.

Using a panel of the Spanish largest municipalities for 1999-2009, we examine the effect of municipal financial transparency on the magnitude of political budget cycles. Specifically, we study how municipal financial transparency, measured through the index made by Transparency International Spain, affects cycles in total spending, capital spending and taxes. In this respect, Transparency International Spain's global transparency index includes five sub-indices: a) information about the municipal corporation, b) relations with citizens and society, c) economic and financial transparency; d) information about municipal service contracts bidding, and e) transparency on urban development/public works. We only focus on the economic and financial transparency index.

Our results indicate that the occurrence of the electoral cycle in total spending depends on the financial transparency of the municipality. Specifically, the results indicate that total spending increases in election years in low-transparent municipalities, while we do not report cycles in municipalities with higher levels of transparency. Therefore, our findings are in line with previous studies that find that transparency dampens electoral cycles in fiscal aggregates. However, according to our findings, this only turns out to be true in total spending cycle. That is, the magnitude of cycles in capital spending and taxes does not vary among low-transparency municipalities and high-transparency municipalities. In other words, incumbents increase capital spending and reduce taxes before elections, regardless of the degree of financial transparency.

Another factor that may determine the occurrence of PBC is the presence of a Balance Budget Rule (BBR). Some authors claim that if fiscal rules that prohibit/limit deficit are effective, they should curb the ability of incumbents to engage in PBC opportunistic behavior (Rose, 2006; Alt and Rose, 2007). According to Rose (2006), politicians will be unable to create PBC if there is a fiscal rule prohibiting deficit since spending must be financed entirely by revenue. In this situation, where fiscal policy can no longer be used, monetary policy becomes the only instrument that can be used by incumbents to influence voters. This implies that where governments are constrained by BBR and they do not control monetary policy, which happens in most democratic countries, political cycles induced by elections could disappear.

The fourth paper aims to determine whether the Spanish “Budgetary Stability Law” has affected LG electoral cycles. In 2001, the “Budgetary Stability Law”, a BBR, was passed (effective for budgets that running since January 1, 2003). This law obliges to all public administrations (State, Regional and LG) to achieve a non-financial balance/surplus (measured in accordance with the European System of Accounts-ESA methodology). This implies that non-financial revenues must cover, at least, non-financial expenditures. As a member of the EMU, Spain has to comply with SGP, that is, the budget must be closed balanced or in surplus. In a decentralized country such as Spain, all levels of government have to contribute to achieve this objective. In fact, the “Budgetary Stability Law” sought to extend SGP constraints to regional and LG.

Specifically, we examine whether and how the introduction of a balanced budget rule (BBR) affects this cycle at the municipal level. In this respect, the effect of the timing of elections on Spanish LG fiscal policies since the introduction of this BBR in 2003 is uncertain. On the one hand, this law set limits on municipal deficits. On the other hand, unlike national governments, sub-national governments cannot use monetary policy, but just fiscal manipulation to enhance their re-election prospects (Kneebone and McKenzie 2001).

In particular, we assess to what extent the Spanish BBR has shaped PBC in budget deficit. According to Shi and Svensson (2003), future PBC research should focus on how political and institutional features influence the magnitude and mainly the composition (taxes vs. spending) of the electoral cycle. Accordingly, we also analyze whether this constraint affects the composition of the cycle, examining the behavior of both own revenues (taxes and fees) and capital spending around elections. Additionally, we check if BBR succeeded in limiting LG deficits. BBR effect on taxes and capital spending is also examined, given that a budget deficit reduction may be achieved through tax increases or spending cuts.

We use a panel sample of the Spanish largest municipalities for 1994–2009. This period covers four municipal elections. Our results suggest, on the one hand, that BBR has shaped the way local politicians manipulate budgets around elections for electoral gain. On the other, we show that BBR

has not restrained their ability to adopt such opportunistic behaviour. Specifically, we find that BBR has not mitigated PBC in budget deficit. Nevertheless, our findings indicate that the way to generate this cycle has changed since the “Budgetary Stability Law” took effect in 2003. Since 2003, pre-electoral years have been characterized by large decreases in budget deficit, mainly because of sharp own revenues increases and slight capital spending increases. These distortions in fiscal variables allow incumbents to create room for manoeuvre to adopt an expansionary fiscal policy in the election year. In fact, in election years, we note deficit expansions resulting from capital spending increases and own revenues trims. In contrast, when local governments were not constrained by BBR, they undertook expansionary fiscal. Our findings show that governments may use an alternative strategy to increase their re-election chances when they have fiscal rules that limit or prohibit deficits

In addition, our findings indicate that BBR has succeeded in limiting local governments’ deficit. This deficit reduction was achieved through own revenues (taxes and fees) increases rather than spending cuts. Therefore, even though BBR has been effective in limiting deficits, it has not eliminated budget manipulation with electoral purposes.



## **4. PUBLICACIONES ORIGINALES / ORIGINAL PUBLICATIONS**

**4.1. ARTÍCULO I / MANUSCRIPT I:  
“POLITICAL BUDGET CYCLES IN LOCAL GOVERNMENTS”**

---

## ARTÍCULO I/ MANUSCRIPT I: “POLITICAL BUDGET CYCLES IN LOCAL GOVERNMENTS”

- *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*

- **Abstract:**

This paper aims to analyse the impact of the electoral schedule on municipal governments' financial activities. Specifically, we pay attention to capital spending, current spending and taxes. We use a long time series (1989-2008) of the 45 municipalities of the Region of Murcia (Spain). Our results show the existence of Political Budget Cycles on capital spending and taxes. We find an increase of capital spending in the electoral and pre-electoral years, when the impact is higher on voters. Taxes are reduced in the election year. We also prove that the mayor's political orientation and political strength impact Political Budget Cycles. The mayor's decision of running for re-election does not affect the magnitude of the cycle.

- **URL:**

<http://pub.lex-localis.info/index.php/LexLocalis/issue/view/66>

**4.2. ARTÍCULO II / MANUSCRIPT II: “MUNICIPAL ELECTIONS  
AND CULTURAL EXPENDITURE”**

---

## ARTÍCULO II/ MANUSCRIPT II: “MUNICIPAL ELECTIONS AND CULTURAL EXPENDITURE”

- *Journal of Cultural Economics*

- **Abstract:**

The aim of this paper is to analyze the effect of electoral timing on municipal public cultural spending. We use a panel sample of all municipalities from the Spanish Region of Murcia for 1995–2008. Our results reveal that mayors adopt an opportunistic behavior, increasing cultural spending in the election year and reducing it in the second year after the election. We also investigate whether the electoral cycle in cultural spending is influenced by mayors’ ideology, political strength, willingness to run for re-election, and electoral competitiveness. In this regard, our study shows that when mayors expect close elections, political budget cycles’ size is greater. Concerning political leadership, the magnitude of the electoral cycle is influenced by mayors’ political ideology rather than mayors’ political strength and re-election willingness. Additionally, we seek to shed some light on the determinants of public cultural spending. We find that income and upper-level governments’ transfers have a positive impact on cultural spending. Finally, unemployment, young people’s proportion and elderly people’s proportion negatively influence cultural spending.

- **URL:**

<http://link.springer.com/article/10.1007/s10824-012-9175-5>

**4.3. ARTÍCULO III / MANUSCRIPT III: “TRANSPARENCY AND  
POLITICAL BUDGET CYLES AT MUNICIPAL LEVEL”**

---

## ARTÍCULO III/ MANUSCRIPT III: “TRANSPARENCY AND POLITICAL BUDGET CYLES AT MUNICIPAL LEVEL”

- *Swiss Political Science Review*

- **Abstract:**

We analyze the effect of municipal financial transparency on the magnitude of political budget cycles. Our sample covers the Spanish largest municipalities in the period 1999-2009. While the impact of transparency on the electoral cycle has been studied at the international and regional level, there is no empirical evidence of its effect at the local level. Using the financial transparency index made by Transparency International Spain, we show that municipalities with lower levels of financial transparency present an electoral cycle in total spending, whereas such an electoral impact on total spending does not appear in high transparent municipalities. Furthermore, the magnitude of cycles in capital spending and taxes does not vary among low-transparency municipalities and high-transparency municipalities.

- **URL:**

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spsr.12036/full>

**4.4. ARTÍCULO IV / MANUSCRIPT IV: “CREATING ROOM FOR  
MANOEUVRE: A STRATEGY TO GENERATE POLITICAL  
BUDGET CYCLES UNDER FISCAL RULES”**

---



## **ARTÍCULO IV/ MANUSCRIPT IV: “CREATING ROOM FOR MANOEUVRE: A STRATEGY TO GENERATE POLITICAL BUDGET CYCLES UNDER FISCAL RULES”**

- *Kyklos*

- **Abstract:**

This paper adds to the political budget cycle (PBC) literature by examining whether and how the introduction of a balanced budget rule (BBR) affects this cycle at the municipal level. With this aim, we use data on total spending, total revenue, budget deficit, own revenues and capital spending in the largest Spanish municipalities over 1994–2009. Our results suggest, on the one hand, that BBR has shaped the way local politicians manipulate budgets around elections for electoral gain. On the other, we show that BBR has not restrained their ability to adopt such opportunistic behaviour. Additionally, we check if BBR succeeded in limiting LG deficits. Our findings indicate that BBR has succeeded in limiting local governments’ deficit. This deficit reduction was achieved through own revenues (taxes and fees) increases rather than spending cuts.

- **URL:**

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/kykl.12032/full>

## 5. INFORMACIÓN SOBRE LAS PUBLICACIONES/ PUBLICATIONS INFORMATION

### *Artículo I/ Manuscript I: “Political Budget Cycles in Local Governments”*

- Benito, Bernardino, Bastida, Francisco, and Vicente, Cristina. (2012). Political Budget Cycles in Local Governments. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 10(4), 341-361.
- *Lex Localis-Journal of Local Self-Government* aparece en JCR-Social Sciences dentro del área *Public Administration* ocupando el puesto 30 de 46 revistas, con un índice de impacto de 0,6 en 2013.
- Bernardino Benito López es Profesor Titular del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Murcia.
- Francisco José Bastida Albaladejo es Profesor Titular del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Murcia.
- Cristina Vicente Oliva es alumna del Programa de Doctorado en Ciencias de la Empresa de la Universidad de Murcia.
- Cristina Vicente Oliva ha contribuido en la recogida de datos, en la concepción y diseño de la investigación, en el análisis e interpretación de los datos, y en la redacción del trabajo.

### *Artículo II/Manuscript II: “Municipal elections and cultural expenditure”*

- Benito, Bernardino, Bastida, Francisco, and Vicente, Cristina. (2013). Municipal elections and cultural expenditure. *Journal of Cultural Economics*, 37(1), 3-32.
- *Journal of Cultural Economics* aparece en JCR-Social Sciences dentro del área *Economics* ocupando el puesto 61 de 332 revistas, con un índice de impacto de 1,741 en 2013.
- Bernardino Benito López es Profesor Titular del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Murcia.
- Francisco José Bastida Albaladejo es Profesor Titular del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Murcia.
- Cristina Vicente Oliva es alumna del Programa de Doctorado en Ciencias de la Empresa de la Universidad de Murcia.
- Cristina Vicente Oliva ha contribuido en la recogida de datos, en la concepción y diseño de la investigación, en el análisis e interpretación de los datos, y en la redacción del trabajo.

**Artículo III/Manuscript III: “Transparency and Political Budget Cycles at municipal level”**

- Vicente, Cristina, Benito, Bernardino, and Bastida, Francisco. (2013). Transparency and Political Budget Cycles at municipal level. *Swiss Political Science Review*, 19(2), 139-156.
- *Swiss Political Science Review* aparece en JCR-Social Sciences dentro del área *Political Science* ocupando el puesto 77 de 156 revistas, con un índice de impacto de 0,676 en 2013.
- Cristina Vicente Oliva es alumna del Programa de Doctorado en Ciencias de la Empresa de la Universidad de Murcia.
- Bernardino Benito López es Profesor Titular del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Murcia.
- Francisco José Bastida Albaladejo es Profesor Titular del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Murcia.
- Cristina Vicente Oliva ha contribuido en la recogida de datos, en la concepción y diseño de la investigación, en el análisis e interpretación de los datos, y en la redacción del trabajo.

**Artículo IV/Manuscript IV: “Creating Room for Manoeuvre: a Strategy to Generate Political Budget Cycles under Fiscal Rules”**

- Benito, Bernardino, Bastida, Francisco, and Vicente, Cristina. (2013). Creating Room for Manoeuvre: a Strategy to Generate Political Budget Cycles under Fiscal Rules. *Kyklos*, 66(4), 467-496.
- *Kyklos* aparece en JCR-Social Sciences dentro del área *Economics* ocupando el puesto 118 de 332 revistas, con un índice de impacto de 1,083 en 2013.
- Bernardino Benito López es Profesor Titular del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Murcia.
- Francisco José Bastida Albaladejo es Profesor Titular del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Murcia.
- Cristina Vicente Oliva es alumna del Programa de Doctorado en Ciencias de la Empresa de la Universidad de Murcia.
- Cristina Vicente Oliva ha contribuido en la recogida de datos, en la concepción y diseño de la investigación, en el análisis e interpretación de los datos, y en la redacción del trabajo.

