

Dinamica cheltuielilor guvernamentale în funcție de ciclurile electorale – Cazul României

Daniel Belingher¹

Abstract

Această lucrare realizează o analiză statistică a dinamicii ciclurilor electorale din România. Perioada studiată începe în 2001 și durează până la începutul anului 2013 (frecvență trimestrială). Pentru a determina aceste tendințe economico-electorale, au fost folosite două variabile: dinamica cheltuielilor guvernamentale și totalul încasărilor din taxe și contribuții sociale la bugetul de stat. Rezultatele preliminare au arătat faptul că nu există o strânsă legătură între momentele în care există alegeri și dinamica acestor două variabile.

Cuvinte cheie: cicluri electorale, cheltuieli guvernamentale, taxe.

Coduri JEL : E62, D72, H20.

1. Studiul literaturii de specialitate

În literatura de specialitate a fost evidențiată încă de acum câteva decenii o legătură funcțională între ciclurile economice și ciclurile politice. Această legătură pune în evidență modul în care partidele aflate la putere pot influența ciclurile economice prin măsurile de politică fiscală, bugetară și monetară pe care le generează și adoptă, în funcție de calendarul electoral. În rândul comunității științifice, două probleme esențiale privind acest subiect au stârnit interesul: evoluția politicii fiscale în vecinătatea alegerilor și beneficiul electoral al unor strategii de asemenea natură.

Alesina și Roubini (1992), în prima parte a lucrării lor, explică de ce există două modele de cicluri politico-economice, prin prisma modelelor de comportament ale politicianilor care le guvernează: *cicluri oportuniste* și *cicluri partizane*. În modelele de tip oportunistic, politicianii au ca scop în sine maximizarea popularității și a probabilității unei viitoare alegeri. În modelele de tip partizan, politicianii iau decizii în conformitate cu doctrina după care se ghidează și favorabile propriilor grupuri de suport, după cum descriu cei doi autori amintiti mai sus.

Au existat două etape importante în literatura științifică-economică, în care au fost descrise aceste cicluri politico-economice. Prin urmare, prima fază a început la mijlocul anilor '70, când Nordhaus (1975) și Lindbeck (1976) au descris ciclurile "oportuniste", iar Hibbs (1977) a descris modelul "partizan". Aceste modele împărtășesc un model al "pre-așteptărilor raționale" în cadrul unei economii și au ca punct de plecare curba lui Phillips. Ciclul politic de afaceri al lui Nordhaus spune că va exista o creștere economică înaintea pragului electoral și o reducere a șomajului, completată de o inflație crescută și o recesiune post-electorală, indiferent de culoarea și doctrina politică. Modelul partizan al lui Hibbs conține diferențe sistematice și permanente (Alesina și Roubini, 1992) în mixul inflație-șomaj, ponderile fiind alese de diferitele partide politice, în funcție de doctrina după care aceștia se ghidează. De exemplu, înaintea alegerilor, în modelul partizan, partidele de stânga vor alege reducerea șomajului, în detrimentul inflației, pe când partidele de dreapta aleg reducerea inflației, cu prețul unei potențiale creșteri a șomajului, conform curbei Phillips.

Ulterior, preocuparea pentru acest subiect a scăzut în cercurile științifice, până spre a doua jumătate a anilor '80. Astfel, Cuckierman și Meltzer (1986), Rogoff și Sibert (1988),

¹ Doctor in economie, asistent cercetare

Persson și Tabellini (1990), Rogoff (1990) au propus modelele de tip oportunist, rațional. Alesina introduce o abordare de tip partizan, rațională. Principalul element de noutate adus de această abordare, care ia în considerare și raționalitatea, este acela că reduce durata și regularitatea acestor cicluri, cu toate că nu le elimină complet.

Alessina (1987), prin modelul său de ciclu politico-economic propune un electorat perfect informat, capabil să raționalizeze schimbările socio-economice și partide care sunt dispuse să facă tot posibilul pentru a-și respecta doctrina, indiferent de perioada pe care o traversează. Partidul cu cei mai mulți electori va fi acela care va reuși să ajungă la un maximum de utilitate prin politicile pe care le va genera. La un nivel teoretic, ciclurile politico-bugetare pot apărea din cauza fenomenului de hazard moral, așa cum precizează Besley și Case (1995) sau din cauza selecției adverse, după cum constată Rogoff și Sibert (1988).

Privind de pe partea cealaltă a baricadei, din punct de vedere al comportamentelor alegătorilor, au fost identificate două tipologii, conform lui Talpoș și Avram (2011): *electorat naiv* și *electorat sofisticat*.

Conform aceluiași autori, electoratul naiv este acela care are următoarele caracteristici: decide dintr-un prim nivel emoțional, are memorie scurtă și este sensibil la "mita electorală" care apare în preajma alegerilor, pe când electoratul sofisticat este capabil să decidă la nivel rațional și să evalueze comportamentul ulterior al aleșilor, ținând seama de obiectivele declarate în campanie, și realizate în anii următori.

Prin urmare, cele două categorii de cicluri politice economice, partizane și oportuniste, așa cum au fost ele dezvoltate în literatura de specialitate, tradiționale și raționale, puse în legătura cu tipologiile electorale, pot fi reprezentate prin următoarea matrice, conform lui Julia (2009).

<i>Comportamentul alegătorilor</i>		<i>Oportunist</i>	<i>Partizan</i>
	<i>Emoțional</i>	Ciclu politico-economic oportunist-tradițional	Ciclu politico-economic partizan-tradițional
	<i>Rațional</i>	Ciclu politico-economic oportunist-rațional	Ciclu politico-economic oportunist-tradițional

Sursa: Julia (2009)

2. Dinamica ciclurilor fiscal-electorale în economiile în curs de dezvoltare

Printre cei care studiază acest subiect, există o vastă discuție referitoare la diferențele care există între modul în care apar aceste cicluri în țările dezvoltate, față de economiile în curs de dezvoltare. Acest lucru intervine din lipsa unor studii pertinente și concludente, efectuate pe țările cu economii mai puțin dezvoltate. Shi și Svensson (2006) reușesc să reducă acest minus, printr-un studiu realizat pe un panel de 86 de țări și o perioadă de 21 de ani (1975-1995). Rezultatele studiului au arătat că într-adevăr există diferențe între modul în care apar ciclurile în economiile dezvoltate și cele mai puțin dezvoltate, precum și în ceea ce privește amplitudinile acestora. În economiile cu un grad ridicat de dezvoltare, ciclurile fiscal-electorale sunt aproape inexistente, pe când în țările în curs de dezvoltare acestea se resimt din plin, având o amplitudine mai mare. Cei doi cercetători au evidențiat faptul că deficitul bugetar crește cu aproximativ 1% din PIB în preajma alegerilor, în țările în curs de dezvoltare.

Aceiași autori au observat că pregătirile pentru alegeri, din punct de vedere al politicii fiscale, apar generalizat în economiile în curs de dezvoltare (Shi și Svensson, 2006). Astfel, Ebeke și Olcer (2013), în cercetarea lor explică de ce în țările cu un venit redus, comportamentul fiscal în preajma alegerilor se poate sintetiza astfel: guvernul cheltuiește

foarte mult înaintea alegerilor, pentru ca după alegeri să urmeze o austeritate dizabilitantă. Aceste economii au în comun slaba capacitate instituțională și transparența bugetară redusă. Caracteristici de acest fel împing de cele mai multe ori spre un comportament oportunist politicianii autohtoni, utilizând pârgurile fiscale pentru a fi realeși.

Unul dintre principalele riscuri la care se expun economiile cu un venit redus, prin acest comportament, este epuizarea rezervelor sau amortizoarelor bugetare. Lipsa acestor rezerve limitează capacitatea sistemului economic al țării în cauză de a face față șocurilor externe, precum creșterea prețului la mărfuri (ex: combustibili, cereale etc.).

Aceeași autori, Ebeke și Olcer (2013), în urma realizării unui studiu econometric pe 60 de țări cu un venit redus, pentru perioada 1990 – 2010, au constatat faptul că guvernul are tendința de a crește cheltuielile guvernamentale cu un 0.8 puncte procentuale din PIB. Ca un rezultat direct al acestor practici, deficitul se va mări, iar anii post-electorali vor fi caracterizați de eforturi de a reconstrui rezervele fiscal-bugetare. De asemenea, în studiul celor doi autori este adus la cunoștință faptul că investițiile publice vor scădea cu 0.5 puncte procentuale după desfășurarea procesului electoral. Această consolidare fiscală poate încetini procesul de creștere economică.

Un alt aspect foarte important supus dezbaterii, este acela al taxelor și al impunerii fiscale. În anii de după alegeri, taxele vor crește în aceste țări, dar din păcate într-un mod care poate dăuna economiei. Analizând structura colectării taxelor, cei doi economiști de la FMI au sesizat că principalele taxe crescute vor fi cele comerciale (importuri și exporturi). Creșterea acestor taxe va cauza o scădere a competitivității economice și în consecință va afecta creșterea economică. Un ultim efect sesizat de cei doi autori este amânarea acordurilor cu FMI, în aceste economii, până după alegeri. Acest fapt intervine din cauza caracterului constrictiv al acestor acorduri. Dar, cu toate acestea, din nefericire, nici acordurile cu FMI, nici acțiunile legislative menite să mențină comportamentul fiscal în limite normale, nu pot ține locul devotamentului politic.

În următoarea secțiune a acestei lucrări vom analiza evoluția acestor cicluri fiscal-electorale în economia României și impactul acestora asupra cheltuielilor guvernamentale.

3. Evoluția cheltuielilor guvernamentale în România din perspectiva ciclului politico-economic oportunist rațional.

Această analiză se axează pe studiul evoluției cheltuielilor bugetare. Numeroase cercetări în domeniu constată că ciclurile electorale au ca determinantă politica fiscală (Drazen, 2000). În literatura de specialitate, acest fenomen a devenit un postulat din cauza politicianilor care folosesc politica fiscală drept armă în apropierea alegerilor, mai ales în țările în curs de dezvoltare, în așa numitele noi democrații (Block, 2002). Există mai multe explicații de tip causal, identificate pentru acest mecanism și pentru răspunsul pozitiv al electoratului în fața politicianilor:

- votanții raționali răspund unei expansiuni fiscale pre-electorale, pentru că pe fondul informației asimetrice, această expansiune fiscală ar putea semnala anumite abilități/capacități necesare pe care decidenții de politici le-ar putea avea;
- votanților le plac taxele reduse și cheltuielile guvernamentale crescute și, prin urmare, politicianii oportuniști se vor folosi de această preferință pentru a-și crește probabilitatea de a fi realeși.
- ultima explicație ar putea fi aceea că populația preferă bunăstarea, iar pe fondul unei expansiuni fiscale, creșterea economică poate fi obținută și calitatea vieții ar putea fi îmbunătățită.

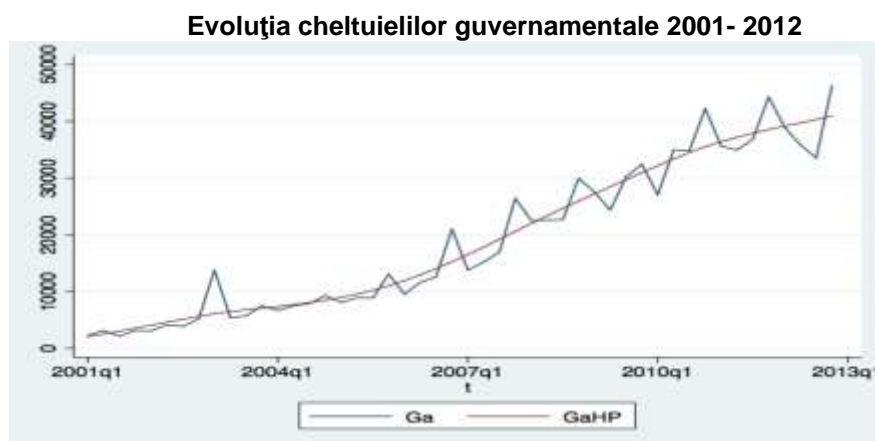
O înțelegere mai profundă a ciclului politico-bugetar relevă faptul că politicianii refac compoziția cheltuielilor bugetare pentru a favoriza proiecte care au un grad mai mare de vizibilitate în preajma alegerilor, după cum explică Rogoff (1990), în modelul său.

Prin urmare, am decis ca în această lucrare să analizăm elementele definitorii ale acestui model și să testăm dacă acestea apar și la nivelul economiei României. Pentru a analiza evoluția și impactul acestor cicluri fiscal-politice asupra cheltuielilor guvernamentale am

recurs la o analiză statistică, de tip grafic. Seriile de date au fost preluate de pe site-ul Eurostat, site-ul Băncii Mondiale, iar o bună parte din ele provin din estimări proprii.

Graficul următor analizează evoluția cheltuielilor guvernamentale în România pentru perioada 2001-2012. Seria de date a fost ajustată cu inflația, având ca an de referință anul 2005. Unitățile folosite în estimări sunt milioane lei. Frecvența datelor este trimestrială. De asemenea, graficul mai conține și o dreaptă a trend-ului, care a fost obținută prin aplicarea unui filtru Hodrick-Prescott (coeficientul de smoothing este de 50).

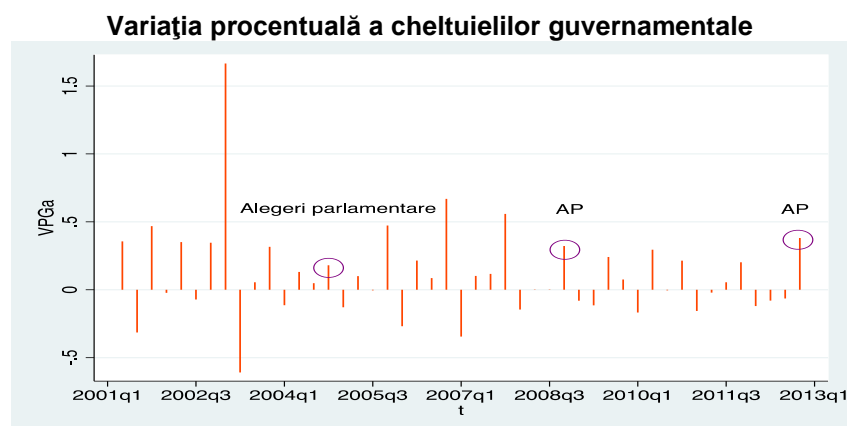
Figure 1



Sursa datelor procesate: World Bank

După cum se poate observa, cheltuielile guvernamentale au avut un trend crescător. Pentru a înțelege mai bine evoluția acestora, am recurs la un grafic în care am introdus seria de date compusă din variația procentuală a cheltuielilor guvernamentale.

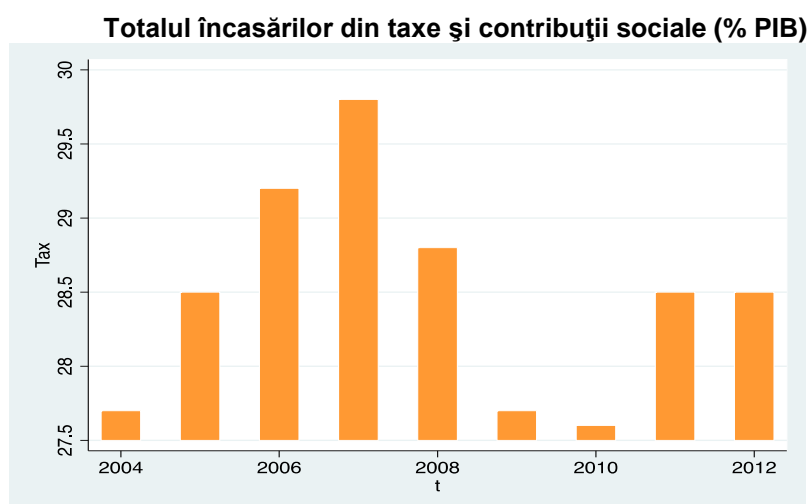
Figure 2



Sursa datelor procesate: World Bank

Am ales drept puncte de referință în graficul de mai sus momentele în care au fost alegeri parlamentare, 2004q4, 2008q4 și 2012q4. Din acest grafic se vede că nu au existat diferențe foarte mari în ritmul de creștere al acestei variabile pentru perioadele în care au existat alegeri, cu toate că, în trimestrul al patrulea al fiecărui an există o tendință naturală de a crește cheltuielile guvernamentale, tocmai pentru ca sumele care nu au fost cheltuite la timp să nu se întoarcă la trezorerie.

Figure 3



Sursa datelor procesate: Eurostat

În figura 3, am realizat o analiză grafică pe o altă variabilă foarte importantă, care se ia în calcul atunci când se discută despre ciclurile politico-economice. Așa cum ne spune modelul oportunist-rațional, corelat cu un nivel ridicat al cheltuielilor guvernamentale, înaintea alegerilor ar trebui să existe și un nivel mai scăzut al taxelor, astfel încât politicienii oportuniști să fie realeși. Din cauza disponibilității datelor, am ales pentru procesare seria Eurostat intitulată *Totalul încasărilor din taxe și asigurări sociale*, exprimată ca pondere din PIB, conform următorului tabel:

Tabelul nr. 1

Totalul încasărilor din taxe și asigurări sociale (%PIB)

An	Taxe
2004	27.7
2005	28.5
2006	29.2
2007	29.8
2008	28.8
2009	27.7
2010	27.6
2011	28.5
2012	28.5

Sursa datelor: Eurostat

Anul 2004 a fost un an electoral într-adevar, iar ponderea acestor încasări a fost foarte mică. În 2008 a urmat o altă scădere a acestor încasări la bugetul de stat, an care de asemenea a fost an electoral. Pentru anul 2008, o altă cauză pentru reducerea acestor sume ar putea fi debutul crizei economice. După cum se vede din tabelul de mai sus, anii 2009 și 2010 au fost foarte slabi pentru bugetul stat, făcându-se simțite cu adevărat efectele crizei. Comparând anul 2011 cu anul 2012, reiese faptul că nivelul încasărilor din taxe a fost constant de la un an la altul, neexistând practic nicio legătură cu faptul că ultimul an al seriei de date a fost un an electoral.

4. Concluzii și dezvoltări ulterioare

Corelând aceste două aspecte definitorii ale modelului propus de Rogoff (1990), evoluția cheltuielilor bugetare și evoluția taxelor, atât pre-electoral, cât și post-electoral, reiese faptul că această tipologie de cicluri nu este clar definită la nivelul economiei românești, raportându-ne la mișcările politice.

Ca direcții viitoare de cercetare, alte modele explicitate în literatura de specialitate, care studiază aceste tipuri de cicluri, vor fi analizate pentru economia României. În acest moment, se află în lucru un sistem de tip "fuzzy logic", care ia ca variabile de intrare cheltuielile guvernamentale și numărul de luni rămase până la alegeri (luate sub formă de intervale, astfel încât să corespundă metodologiei utilizării sistemelor fuzzy, care utilizează variabile lingvistice), iar ca output - să redea mărimea deficitului guvernamental, în funcție de condițiile folosite.

Mulțumiri. „Această lucrare/articol a beneficiat de suport financiar prin proiectul „Rute de excelență academică în cercetarea doctorală și post-doctorală – READ”, Contract nr. POSDRU/159/1.5/S/137926, proiect co-finanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013.”.

Referințe bibliografice

- Alesina, Alberto. 1987. Macroeconomic Policy in a Two-Party System with Rational Voters. *Quarterly Journal of Economics* 102: 651-678.
- Alesina, Alberto, and Roubini, Nouriel. 1992. Political cycles in OECD economies. *Review of Economic Studies* 59(4): 663-688.
- Besley, Timothy, and Case, Anne. 1995. Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits. *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 110(3): 769-98, August
- Cuckierman, Alex, and Meltzer, Allan. 1989. A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework. *American Economic Review* 79,4: 713-732.
- Drazen, Allan. 2000. The Political Business Cycle After 25 Years. *NBER Macroeconomics Annual* 2000, Vol. 15: 75-138.
- Ebeke, Christian, and Olcer, Dilan. 2013. Fiscal Policy over the Election Cycle in Low Income Countries. *IMF Working Paper*
- Fatás, Antonio, and IlianMihov. 2003. The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 18, No. 4: 1419–1447.
- Hibbs, Douglas. 1977. Political Parties and Macroeconomic Policy. *The American Political Science Review* 71: 1467-1487.
- Hyde, Susan D., and Nikolay, Marinov. 2012. Which Elections Can Be Lost? *Political Analysis*, Vol. 20, No. 2:191–210.
- Jula, Marius. 2009. Ciclurile politico-economice în România. *Ecologia Universitaria*, anul I, nr. 1/2009: 61
- Linbeck, Assar. 1976. Stabilization Policies in Open Economies with Endogenous Politicians. *American Economic Review Papers and Proceedings*: 1-19
- Nordhaus, W. D. 1975. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, 42, 169--190.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini. 1990. Macroeconomic Policy, Credibility and Politics. *Manuscript*.
- Rogoff, Kenneth. 1990. Equilibrium Political Budget Cycles. *American Economic Review* 80: 21-36.
- Rogoff, Kenneth and Sibert, Anne. 1988. Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *The Review of Economic Studies*, Vol. 55, No. 1: 1-16.
- Schaechter, Andrea, TidianeKinda, Nina Budina, and Anke Weber. 2012. Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the 'Next-Generation' Rules. *A New Database*. IMF Working Paper 12/187 (Washington: International Monetary Fund).

- Shi, Min, and Jakob, Svensson. 2006. Political Budget Cycles: Do They Differ across Countries and Why?. *Journal of Public Economics*, Vol. 90, No. 8–9: 1367–389.
- Talpoș, Ioan and Avram, Alexandru. 2011. Considerații cu privire la mixul de politici fiscale anticriză în România. *Economie Teoretică și Aplicată*, Vol. XVIII, No. 1: 3-22.