

Eleições, Desemprego e Inflação: Uma Resenha¹

Parece incontestável que decisões do governo em relação a política econômica afetam os resultados da economia e, por conseguinte, o ambiente político nacional. A utilização de políticas monetárias, fiscais e cambiais com claros objetivos político-eleitorais implicam em significativas flutuações da economia. A teoria econômica estuda esse fato através de um ramo denominado “Ciclos Políticos de Negócios” (CPNs).

A principal característica dos CPNs são oscilações em períodos pré-eleitorais, com reduções do nível de desemprego, resultante de influências políticas com o objetivo de proporcionar um ambiente positivo capaz de influenciar o resultado eleitoral. Entretanto, após esse período de excessivo crescimento, o período pós-sufrágio é caracterizado por um crescimento do nível geral de preços na economia cuja consequência é adoção de políticas macroeconômicas anti-inflacionárias. Existem várias facetas das CPNs na literatura com variantes fiscais, monetárias e cambiais. De todas as formas, a ocorrência de CPNs através de políticas macroeconômicas com objetivos eleitorais pode levar a diagnósticos imprecisos e erros nas previsões futuras dos eventos econômicos, com consequências negativas diretas sobre o nível de bem-estar da sociedade. Esta instabilidade além de problemática do ponto de vista ético, e também danosa à taxa de crescimento de longo prazo da economia.

Diferentes modelos de ciclos políticos encontrados na literatura enfatizam a distinção dos incentivos existentes dos *policymakers* entre oportunista (*opportunistic*) ou partidário (*partisan*). Em modelos oportunistas, os *policymakers* maximizam sua popularidade ou sua probabilidade de reeleição. Em modelos partidários diferentes políticas representam diferentes constituintes, e quando está no cargo, seguem políticas que favorecem seu respectivo grupo de apoio. Mais especificamente, os partidos de esquerda estão mais preocupados com o problema do desemprego, enquanto os partidos de direita estão relativamente mais propensos em incorrer em custos do desemprego para reduzir a inflação.

O tema geral dos CPNs é que instituições políticas adicionam novas estratégias de interação entre o governo e o resto da sociedade. Em particular, focalizaremos as eleições e a interação entre o governo e a sociedade. Eleições possuem dois efeitos centrais. De um lado, as políticas escolhidas pelo eleito são parcialmente formuladas pelo seu desejo de vencer as eleições, e desta forma agradar os eleitores. Por outro lado, eleições podem provocar mudanças no governo, e então criar incerteza sobre o futuro das políticas econômicas. Por simplicidade, identificamos o Banco Central como um ramo do governo. Assumimos que ele responde aos incentivos eleitorais como deseja a administração.

Se os eleitores não agem racionalmente e possuem uma visão adaptativa voltada para o passado, eles são facilmente enganados. Esta é essencialmente a visão pioneira da teoria do “ciclo político de negócios”. A predição desta primeira vertente da teoria é que os *policymakers* estimulam a economia antes das eleições e ajustam depois das eleições reduzindo a inflação. Este truque é usado em toda eleição; os eleitores nunca aprendem com o passado e governantes nunca perdem credibilidade. A evidência empírica internacional mescla estes dois lados, mas é consistente com as predições.

A reeleição dos candidatos como uma condição estaria diretamente relacionada com a competência dos governos, isto é, pela habilidade de resolver problemas políticos. Por exemplo, um candidato pode ser particularmente capaz (ou incapaz) de enfrentar

¹ Esta seção baseia-se em Persons e Tabellini (1989) e Alesina e Roubini (1992).

choques de origem externa ou doméstica (isto é, petróleo e agrícola, respectivamente). Assumimos que a competência do candidato se reflete no nível de emprego que este candidato pode trazer. Sob estas suposições, um alto nível de emprego pode sinalizar a competência do titular. Este tem o incentivo de trazer um nível maior de emprego antes das eleições, para fazer os eleitores acreditarem em sua competência; por outro lado, a sua competência poderia estar relacionada à sua capacidade de diminuir a inflação, trazendo-a a níveis baixos mostrando dessa forma capacidade de lidar com as mais diversas situações.

Numa perspectiva teórica pressupõe-se que num governo democrático o partido que se encontra no poder age de forma racional com simples intuito de maximizar seu desempenho político-eleitoral, desta forma, o objetivo maior das políticas formuladas pelos políticos (ou pelo governo) é única e exclusivamente obter a maior credibilidade possível de modo a ganhar votos e se manter no poder. Por outro lado, os eleitores agem racionalmente, de forma que a avaliação se dá através da avaliação do desempenho de cada partido. Entretanto, essa perspectiva juntamente com outra de reação contrária que consideram que os eleitores não observam e, portanto, ignoram as ações políticas passadas fazendo suas opções de voto considerando principalmente as medidas de performance econômica recente.

2.2. Modelos Oportunistas e Partidários

Diferentes modelos de ciclos políticos enfatizam a distinção dos incentivos existentes dos *policymakers* entre oportunista (*opportunistic*) ou partidário (*partisan*). Em modelos oportunistas, os *policymakers* maximizam sua popularidade ou sua probabilidade de reeleição. Em modelos partidários diferentes políticas representam diferentes constituintes, e quando está no cargo, seguem políticas que favorecem seu respectivo grupo de apoio. Mais especificamente, os partidos de esquerda estão mais preocupados com o problema do desemprego, enquanto os partidos de direita estão relativamente mais desejosos de incorrer em custos do desemprego para reduzir a inflação.

Tentaremos demonstrar estas duas distintas trajetórias desenvolvidas nos meados dos anos setenta. A primeira é influenciada pelo trabalho de Nordhaus (1975) e Lindbeck (1976) sobre o ciclo oportunista e Hibbs (1977) pelo ciclo partidário. Estes trabalhos são pautados no modelo de "expectativas pré-rationais" e baseados sobre a exploração do trade-off implícito na curva de Phillips versão aceleracionista. O modelo de ciclo político de negócio de Nordhaus prediz um maior crescimento no período pré-eleitoral e menor desemprego, com aumento da inflação em torno da eleição e uma recessão no período pós-eleitoral, resguardada a orientação política do governo em poder. O modelo partidário de Hibbs implica em sistemática e permanente diferenças na combinação inflação/desemprego escolhida pelos diferentes partidos políticos.

Em meados dos anos oitenta, após o advento das expectativas racionais, surge uma nova teoria sobre ciclo político. Cukierman e Meltzer (1986), Rogoff e Sibert (1988), Rogoff (1990) e Persons e Tabellini (1990) propõem modelos racionais oportunistas; Alesina (1987) desenvolve um trabalho de modelo racional partidário. Estes modelos diferem de seus predecessores em duas importantes dimensões. Primeiro, a suposição da racionalidade dos agentes econômicos fazem da economia real menos direta e previsivelmente influenciada pela política monetária. Segundo, a racionalidade dos eleitores implica que eles não podem ser sistematicamente enganados em equilíbrio.

2.3. Modelo de ciclo político de negócio (Nordhaus 1975)

A suposição do modelo de ciclo político de negócios de Nordhaus pode ser caracterizado como se segue:

i) A economia é descrita pela curva de Phillips:

$$u_t = \bar{u} + \alpha u_{t-1} + \gamma(\pi_t - \pi_t^e) + \varepsilon_t; 0 < \alpha < 1; \gamma < 0 \quad (1)$$

onde u é desemprego; $\bar{u}/(1-\alpha)$ é a taxa natural de desemprego; π é inflação; π^e é a expectativa de inflação; ε é o choque aleatório com média zero; α, γ são parâmetros. O termo auto regressivo em (1) captura várias fontes de persistência. A taxa natural de desemprego é normalizada em zero. Utilizando a lei de Okun o mesmo modelo pode ser escrito em termos de crescimento de produção, y_t ao invés do desemprego. Na análise empírica no qual segue consideraremos a inflação e o desemprego.

ii) Expectativas de inflação são adaptativas:

$$\pi_t^e = \pi_{t-1} + \lambda(\pi_{t-1}^e - \pi_{t-1}); 0 < \lambda < 1. \quad (2)$$

iii) A inflação é diretamente controlada pelos *policymakers*.

iv) Políticos são oportunistas: apenas se preocupam em se manter no poder, não tendo objetivos partidários.

v) Eleitores são "retrospectivos". Julgam a performance do titular baseado sobre o estado da economia durante o período que está no poder, e dificilmente descartam as observações passadas.

vi) O *timing* das eleições é exogenamente fixado.

A partir destas suposições Nordhaus deriva as seguintes implicações: (i) todo governo segue a mesma política; (ii) no final do mandato o titular estimula a economia para levar vantagem no curto-prazo de uma curva de Phillips mais favorável; (iii) a taxa de inflação aumenta em torno das eleições como resultado da expansão pré-eleitoral, depois das eleições a inflação é reduzida com políticas contracionistas.

2.4. Modelos de ciclo político racionais

Persson e Tabellini (1990) propõe um simples modelo no qual sumarizam a idéia básica de Rogoff e Sibert (1988). As suposições (i), (iii), (iv) e (vi) no modelo de Nordhaus são reaproveitadas. A suposição (ii) é substituída por:

(ii)' $\pi^e = E(\pi_t/I_{t-1})$: expectativas racionais.

(ii)" I_{t-1} inclui todas as relevantes informações, exceto o nível de competência dos diferentes *policymakers*. A suposição (v) é substituída por:

(v)' Eleitores escolhem o candidato, que se eleito, proporcionará maior utilidade.

(v)" Não há diferença na função utilidade dos eleitores.

$E(.)$ é operador de expectativa e I_{t-1} é o conjunto de informação dos eleitores no tempo $(t-1)$ quando expectativas são formadas. (ii)" implica uma assimetria de informação entre os *policymakers* e os eleitores: O primeiro conhece sua própria competência, mas o último não. O *policymaker* competente é definido pela sua habilidade de manter o desemprego baixo e o crescimento alto com nível de inflação relativamente baixa.

Tomando como vantagem a assimetria de informação e tentando parecer tão competente quanto possível antes das eleições, os políticos comportam-se segundo propõe Nordhaus. Portanto, dada a racionalidade dos eleitores e o conhecimento dos incentivos dos políticos, os últimos são limitados em seus comportamentos oportunistas.

2.5. A teoria partidária (Hibbs, 1977, 87)

A versão pioneira da teoria partidária estão baseadas sobre um mecanismo de expectativa não racional, adotando as suposições (i), (ii), (iii) e (vi). As suposições (iv) e (v) são substituídas por:

(iv)' Políticos são partidários, isto é, diferentes partidos têm diferentes funções objetivo. Partidos de esquerda atribuem um maior custo para o desemprego relativo à inflação do que partidos de direita.

(v)''' Cada eleitor é ciente das diferenças partidárias e vota no partido que lhes oferece retornos mais próximos do desejado.

Então, este modelo implica que diferentes partidos escolhem diferentes pontos sobre a curva de Phillips: o crescimento e a inflação poderiam ser permanentemente maior e o desemprego permanentemente mais baixo quando a esquerda estivesse no poder do que quando a direita estivesse.

2.6. Teoria partidária racional (Alesina, 1987).

Alesina (1987,1988) sugere uma teoria racional partidária. Este modelo adota as suposições (i), (ii)', (iii), (iv)', (v)''' e (vi).

A função objetivo dos dois partidos podem ser escritas como:

$$W^i = \sum_{t=0}^T \delta_t [-(\pi_t - c^i)^2 - b^i(u_t - K^i)^2], \quad 0 < \delta < 1 \quad (3)$$

Onde $i = E, D$ indicando os partidos de esquerda e de direita. A diferença entre os dois partidos pode ser sumarizada por pelo menos um destes três conjuntos de inequações:

$$c^E > c^D \geq 0; \quad b^E > b^D \geq 0; \quad K^E < K^D \leq \bar{u} / 1 - \alpha \quad (4)$$

A última inequação implica a inconsistência no tempo da política monetária apontada por Kydland e Prescott (1977) e Barro e Gordon (1983). Uma vez que pelo menos um dos dois partidos aponta para um nível de crescimento maior, a taxa de desemprego situa-se acima da taxa natural (normalizada em zero), isto introduz um viés inflacionário por causa da falta de um pré-compromisso com a política monetária. Então, um teste da teoria racional partidária é indiretamente um teste que especifica as funções objetivo do *policymakers*.

A idéia básica deste modelo é que, dada a lentidão no ajustamento salarial (assumindo que os contratos de trabalho são assinados em tempos discretos, no qual não coincide com cláusulas políticas do governo), mudanças na taxa de inflação associadas com mudanças no governo criam desvios temporários da atividade econômica real de seu nível natural.

Mais especificamente, as seguintes implicações podem ser derivadas deste modelo: (i) no começo de um governo de direita (esquerda) o crescimento da produção está abaixo (acima) do seu nível natural e o desemprego acima (abaixo) de sua taxa natural; (ii) após as expectativas se equilibram, preços e salários se ajustam, o desemprego retorna para o seu nível natural; depois deste período de ajustamento, o nível de atividade econômica passa a ser independente do partido no poder. (iii) a taxa de inflação permanece maior quando o governo de esquerda está no poder; note que isto ocorre se $c^E = c^D$ em (3), assim como $K^E < K^D$ ou $b^E > b^D$.

3.2. Ciclos Políticos de Demanda

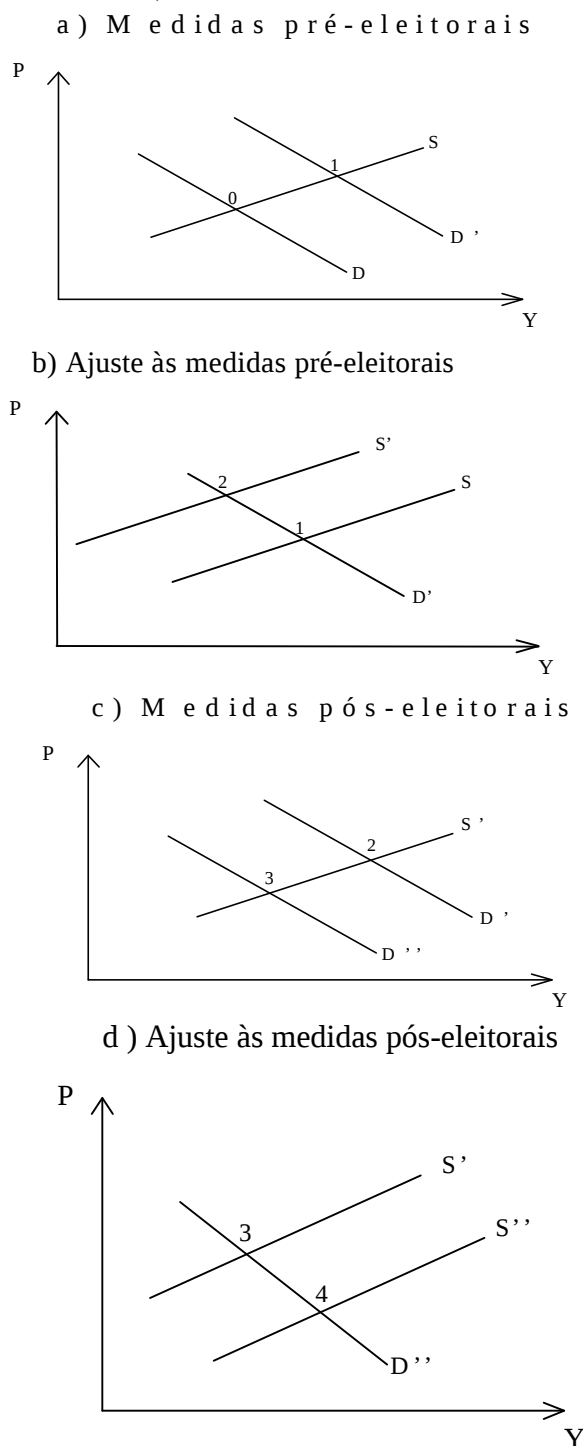
A literatura sobre CPNs confere usualmente grande ênfase a choques de demanda, captado através do trade-off implícito na Curva de Phillips. Entretanto, conforme a figura 1b demonstra, o conseqüente deslocamento para cima da curva de demanda agregada típicos de períodos pré-eleitorais implicaria em algum momento num deslocamento para cima da curva de oferta agregada quando as defasagens existentes no processo de formação de expectativas fossem eliminadas. Já na visão *forward-looking* racional, a rapidez do deslocamento para cima da curva de oferta agregada dependeria da difusão e da credibilidade da informação acerca da adoção de políticas austeras. Em todos os casos, a adoção de políticas expansionistas embutirem um elemento surpresa, implica na ocorrência a curto prazo de benefícios sociais e políticos. Na medida que

houver algum tipo de rigidez no processo de formação de expectativas, existem incentivos para a adoção de políticas de demanda expansivas em períodos pré-eleitorais.

No período pós-eleitoral a política econômica adotada seria a imagem do espelho das políticas anti-inflacionárias baseadas na contração da demanda agregada (figura 1c), levaria após o ajuste das expectativas a economia de volta para as proximidades do ponto onde o ciclo político se iniciara (figura 1d).

Figura 3.2.1

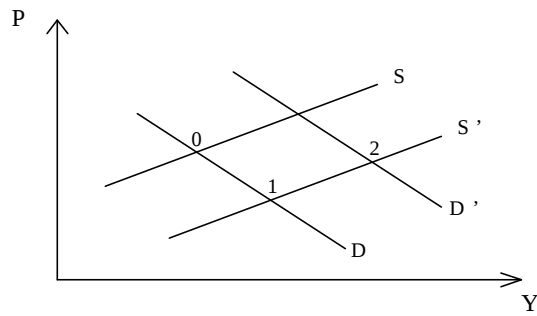
CICLO POLÍTICO DE NEGÓCIOS - DIRIGIDO POR DEMANDA
(Políticas Monetárias e Fiscais)



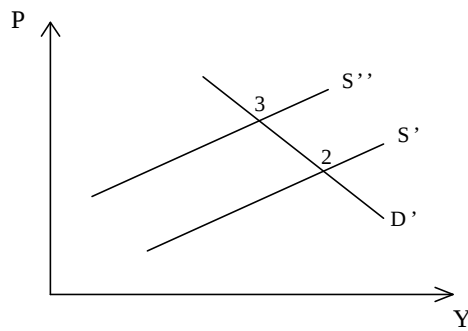
3.3. Ciclos Políticos de Oferta
CICLO POLÍTICO DIRIGIDO POR OFERTA

(Políticas de Renda)

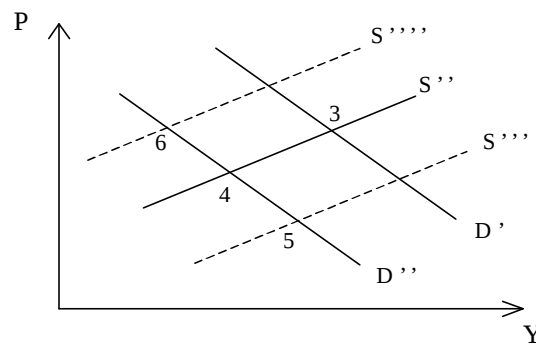
a) Medidas pré-eleitorais heterodoxas



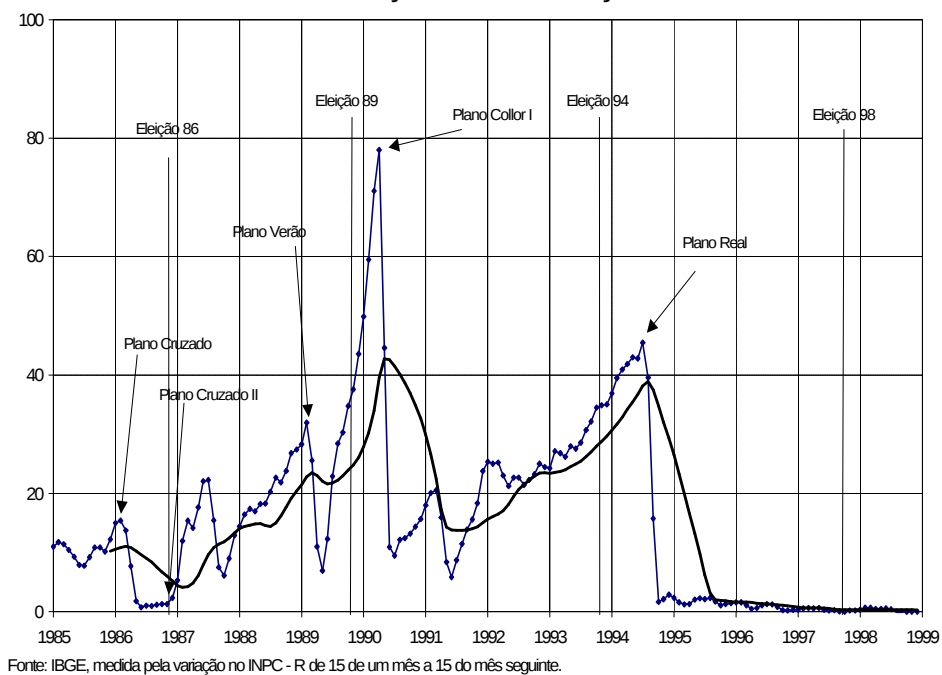
b) Ajuste às medidas pré-eleitorais heterodoxas



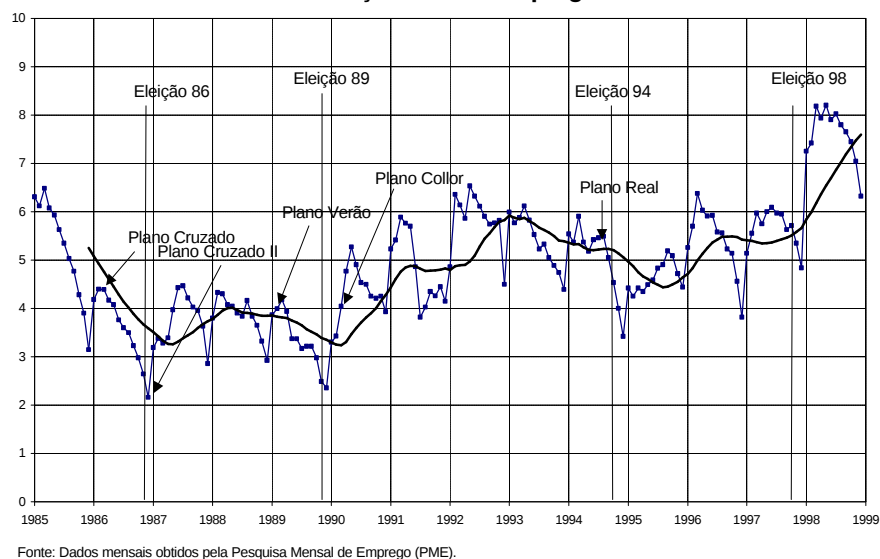
c) Medidas pós-eleitorais combinadas



Evolução anual da inflação



Evolução do Desemprego



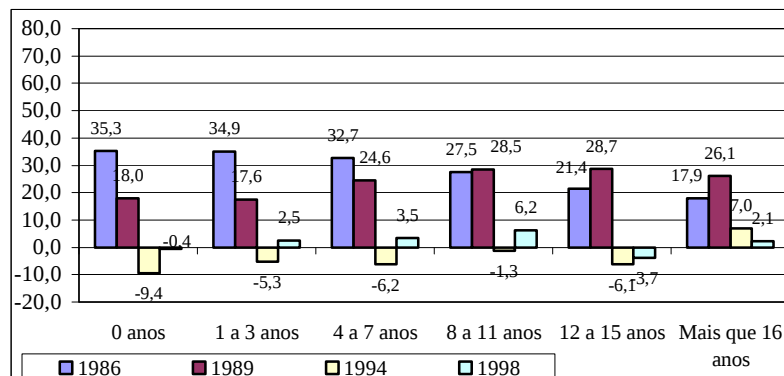
5. Análise Empírica a Nível Individual

Apresentamos agora uma análise das oscilações de renda a nível individual durante os referidos episódios eleitorais.

O Tamanho da Ressaca Pós-Eleitoral

Diferencial % Pessoas com Renda Menor que a Inicial

Proporções de Reduções de Renda Pós-Eleitorais Menos Pré-Eleitorais



Fonte: PME/IBGE; Elaboração: CPS/IBRE/FGV

5.1. Aspectos Metodológicos

A PME nos permite acompanhar a trajetória da renda de uma mesma família por curtos intervalos de tempo. Este caráter longitudinal nos permite analisar de forma desagregada as mudanças de renda de um mesmo indivíduo entre dois pontos no tempo.

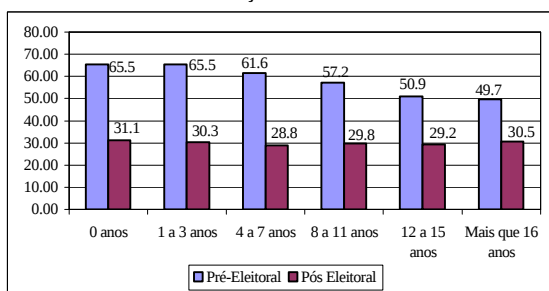
A opção adotada aqui foi utilizar variações de renda domiciliar per capita do trabalho nos períodos pré e pós-eleitorais. O conceito de renda domiciliar *per capita* tem o grande mérito de sintetizar a influência de vários fatores atuantes sobre todos os membros do domicílio sobre o nível de bem estar individual aí incluindo não só flutuações de renda fruto de mudanças da inflação e do grau de aquecimento do mercado de trabalho dos membros da família que se mantêm ocupados como também o efeito-renda de mudanças de ocupação para desocupação (e vice-versa) de todos os membros de um dado domicílio. A renda domiciliar *per capita* do trabalho foi medida em períodos quadrimestrais. A janela de mensuração de quatro meses consecutivos suaviza as flutuações de curtíssimo prazo e a operação de distorções geradas por erros de medida, aproximando-se de uma medida provavelmente mais relevante para a decisão eleitoral do que a análise de rendas mensais comumente usadas nos trabalhos empíricos brasileiros.

Análise Episódica Individual - Períodos Analisados

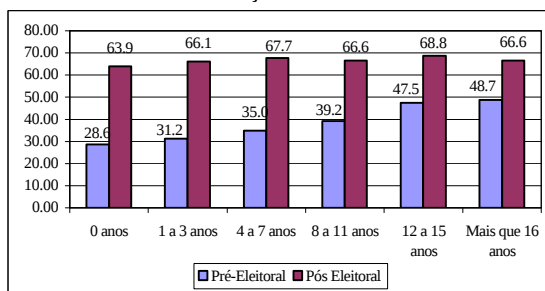
Ano Eleitoral	Fase	Período Inicial*	Período Final*
1986	Pré-Eleitoral	Jan/86 a Mar/86	Jan/87 a Mar/87
	Pós-Eleitoral	Ago/86 a Dez/86	Ago/87 a Dez/87
1989	Pré-Eleitoral	Ago/88 a Dez/88	Ago/89 a Dez/89
	Pós-Eleitoral	Jan/90 a Mar/90	Jan/91 a Mar/91
1994	Pré-Eleitoral	Jan/94 a Mai/94	Jan/95 a Mai/95
	Pós-Eleitoral	Ago/94 a Dez/94	Ago/95 a Dez/95
1998	Pré-Eleitoral	Jul/96 a Dez/96	Jul/97 a Dez/97
	Pós-Eleitoral	Jan/98 a Jun/98	Jan/99 a Jun/99

* Meses iniciais de grupo de 4 Observações consecutivas utilizadas.

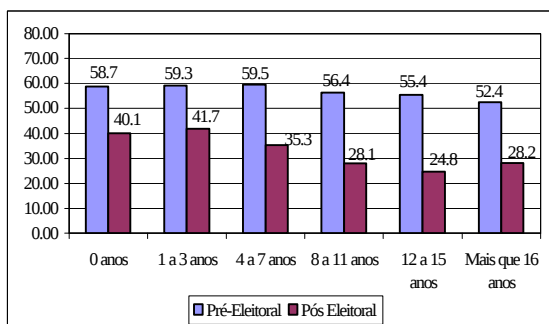
**Proporção de Pessoas com Renda Maior que a Inicial
Eleições de 1986**



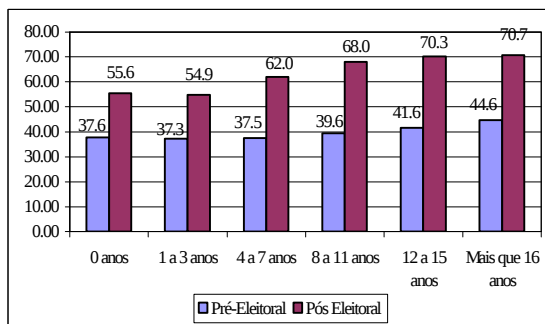
**Proporção de Pessoas com Renda Menor que a Inicial
Eleições de 1986**



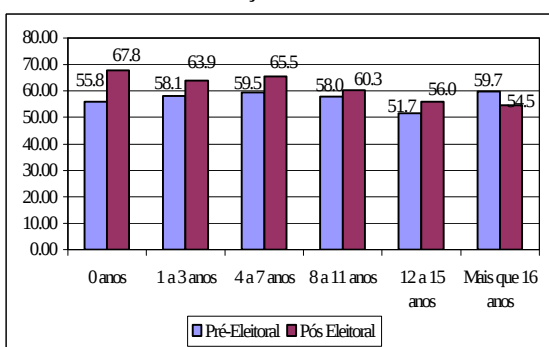
**Proporção de Pessoas com Renda Maior que a Inicial
Eleições de 1989**



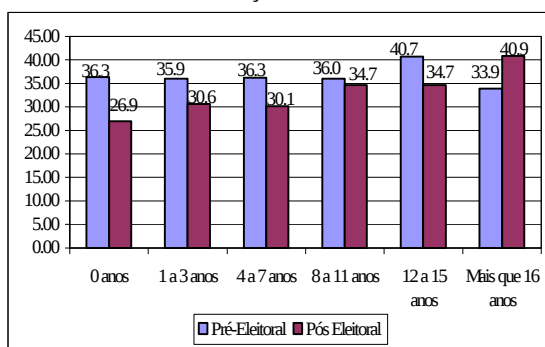
**Proporção de Pessoas com Renda Menor que a Inicial
Eleições de 1989**



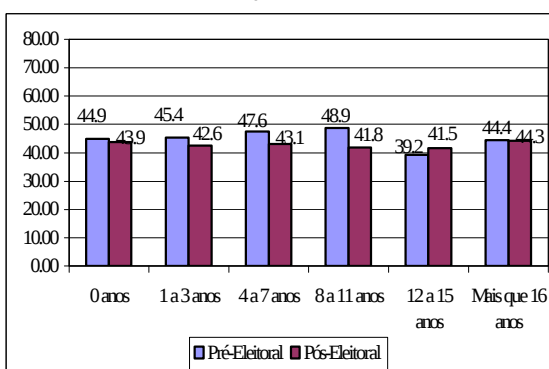
**Proporção de Pessoas com Renda Maior que a Inicial
Eleições de 1994**



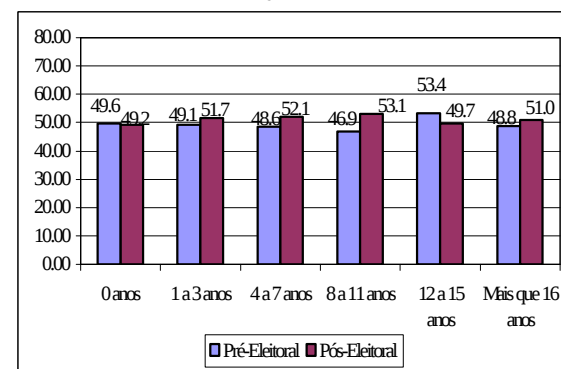
**Proporção de Pessoas com Renda Menor que a Inicial
Eleições de 1994**



**Proporção de Pessoas com Renda Maior que a Inicial
Eleições de 1998**



**Proporção de Pessoas com Renda Menor que a Inicial
Eleições de 1998**



Bibliografia

Alesina, A., Cohen, G. e Roubini, N. (1992), “Macroeconomic Policy and Elections in OCDE Democracies”, Economics and Politics, 5, 1-30.

Alesina, A. e Roubini, N. (1992), “Political Cycles in OCDE Economics”, Review of Economics Studies, 59, 663-688.

Barro, R. and D. Gordon (1983 a). “Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy”. *Journal of Monetary Economics*, 12, 101-122.

Barros, R. P. , Neri, M. , Mendonça, R. Pobreza e Inflação no Brasil: Uma Análise Agregada, *A Economia Brasileira em Perspectiva*, v.2, p.401-420, IPEA, 1996.

Bonomo, M., Terra, C. , “A economia política do regime cambial no Brasil: de 1964 a 1997”. Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE). Fundação Getúlio Vargas. 1999.

Hibbs, D. (1997), “Political Parties and Macroeconomic Policy”, *The American Political Science Review*, 7, 1467-1487.

Nordhaus, W. (1975), “The Political Business Cycles”, *Review of Economics Studies*, 42, 169-190.

Person, T. e Tabellini, G., *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Harwood Academic Publishers, 1990.