

Eleições, desemprego e INFLAÇÃO

MARCELO NERI

Chefe do Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV

A UTILIZAÇÃO DE POLÍTICAS MONETÁRIAS, FISCAIS E CAMBIAIS com objetivos político-eleitorais implicam significativas flutuações da economia. A teoria econômica estuda isso através de um ramo denominado “Ciclos Políticos de Negócios” (CPNs).

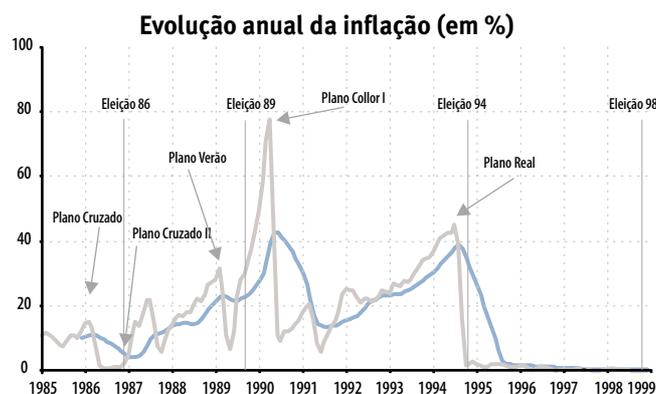
A principal característica dos CPNs são oscilações em períodos pré-eleitorais, com reduções do nível de desemprego, resultante de influências políticas com o objetivo de proporcionar um ambiente positivo capaz de influenciar o resultado eleitoral. Entretanto, após esse período de excessivo crescimento, o período pós-sufrágio é caracterizado por um crescimento do nível geral de preços na economia cuja consequência é a adoção de políticas macroeconômicas antiinflacionárias.

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, é também danosa à taxa de crescimento de longo prazo da economia.

Diferentes modelos de ciclos políticos encontrados na literatura enfatizam a diferença de incentivos dos “gestores de política” entre oportunista ou partidário. Em modelos oportunistas, os “gestores de política” maximizam sua popularidade ou sua probabilidade de reeleição. Em modelos partidários, diferentes políticas representam diferentes constituintes, e quando estão 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, as eleições e a interação entre



Fonte: IBGE, medida pela variação no INPC-R de 15 de um mês a 15 do mês seguinte.

o governo e a sociedade. Eleições possuem dois efeitos centrais. De um lado, as políticas escolhidas pelo candidato da situação são parcialmente formuladas pelo seu desejo de vencer as eleições, e desta forma agradar aos eleitores. Por outro lado, eleições podem provocar mudanças no governo, e então criar incerteza sobre o futuro das políticas econômicas.

Se os eleitores não agem racionalmente e possuem uma visão adaptada 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 “gestores de política” 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 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 choques de origem externa ou doméstica (por exemplo, petróleo ou agrícolas). 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.

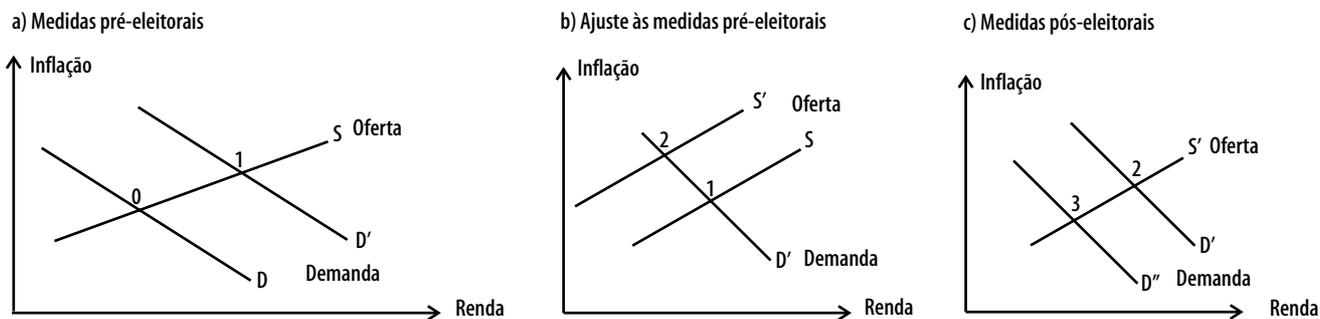
Pressupõe-se que num governo democrático o partido que está no poder age de forma racional com o simples intuito de maximizar seu desempenho político-eleitoral. Dessa forma, o objetivo maior das políticas formuladas pelos políticos (ou pelo governo) é única e exclusivamente obter a maior credibilidade possível para ganhar votos e se manter no poder. Por outro lado, os eleitores agem racionalmente, de forma que a avaliação se dá através da análise do desempenho de cada partido. Se os eleitores não observam, ignoram as ações políticas passadas, fazem suas opções de voto considerando principalmente a performance recente da economia.

Ciclos de Demanda e de Oferta — A literatura sobre CPNs dá grande ênfase a choques de demanda, captados através do dilema de política econômica implícito na Curva de Phillips. Entretanto, conforme a figura 1b demonstra, o conseqüente deslocamento para cima da curva de demanda agregada, típico 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 de expectativas racionais, a rapidez do deslocamento para cima da curva de oferta agregada dependeria da difusão e da credibilidade da informação acerca da adoção dessas políticas. Em todos os casos, a adoção de políticas expansionistas embutirem um elemento surpresa pode implicar na ocorrência a curto prazo de benefícios sociais e políticos. Na medida em 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 das políticas antiinflacionárias, baseadas na contração da demanda agregada (figura 1c) e levaria a economia, após o ajuste das expectativas, de volta para as proximidades do ponto onde o ciclo político se iniciara.

Figura 1
Ciclo Político de Negócios – dirigido por demanda
(Políticas Monetárias e Fiscais)



O aspecto fundamental do processo de inflação crônica vivido no Brasil até meados dos anos 90, em termos da teoria de CPNs, é que a aplicação de políticas de renda que atuam diretamente sobre a curva de oferta agregada permitem o combate à inflação sem custos de desemprego. Esse efeito é captado através do deslocamento autônomo para baixo da curva de oferta agregada com conseqüentes reduções das taxas de inflação e de desemprego.

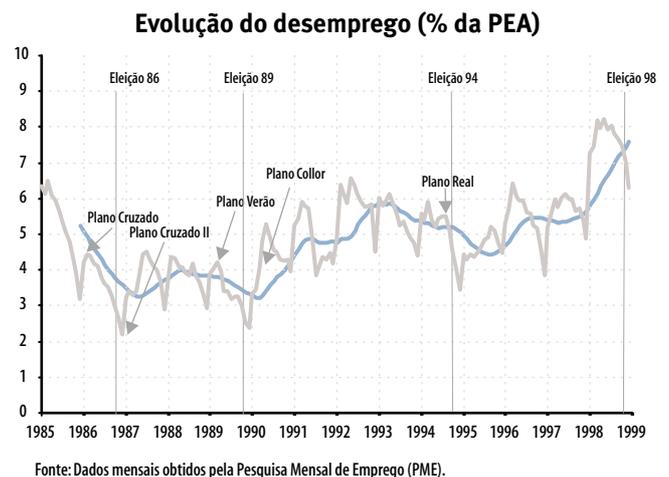
Em muitos casos a fase pré-eleitoral do ciclo heterodoxo é acompanhada de expansão de demanda para reforçar ainda mais a popularidade dos titulares. Conforme demonstra a figura 2a, se a política de estabilização baseada em oferta for acompanhada de um deslocamento para cima da curva de demanda agregada, o efeito será o de simultaneamente aumentar o caráter expansionista e diminuir o aspecto antiinflacionário do período pré-eleitoral (compare os pontos 1 e 2 na figura 2a).

Entretanto, a diferença fundamental é que a inflação alta abre a possibilidade de quedas da curva de oferta agregada, geradora de dividendos políticos para os responsáveis pela aplicação de políticas de renda.

Uma outra vantagem das medidas que atuam diretamente sobre a curva de oferta agregada, como controle de preços e salários, fixação da taxa de câmbio e controle de tarifas públicas, é a rapidez e a previsibilidade da velocidade dos seus efeitos a curto prazo. O caminho das políticas de demanda expansionista tende a ser mais lento e de duração mais incerta, o que diminui a sua utilidade quando usada com motivações político-eleitorais.

A desvantagem das políticas de oferta é o endurecimento das decisões microeconômicas, o que produz ineficiências alocativas e alimenta as expectativas de futuras intervenções na economia. Essas expectativas podem induzir o aparecimento de comportamentos defensivos contra futuras intervenções por parte dos formadores de preços e salários, o que pode elevar as pressões inflacionárias futuras sobre a economia.

Em suma, as políticas de estabilização baseadas em oferta produzem efeitos mais rápidos mas com menor probabilidade de serem duradouras do que as políticas de demanda, na medida em que os próprios incentivos para a corre-



ção dos fundamentos fiscais da economia diminuam. A rapidez e os benefícios sociais de curto prazo, associados às políticas de oferta expansionistas, explicam a conveniência oportunista do seu uso em períodos pré-eleitorais em função da adoção de políticas de demanda expansionistas puras.

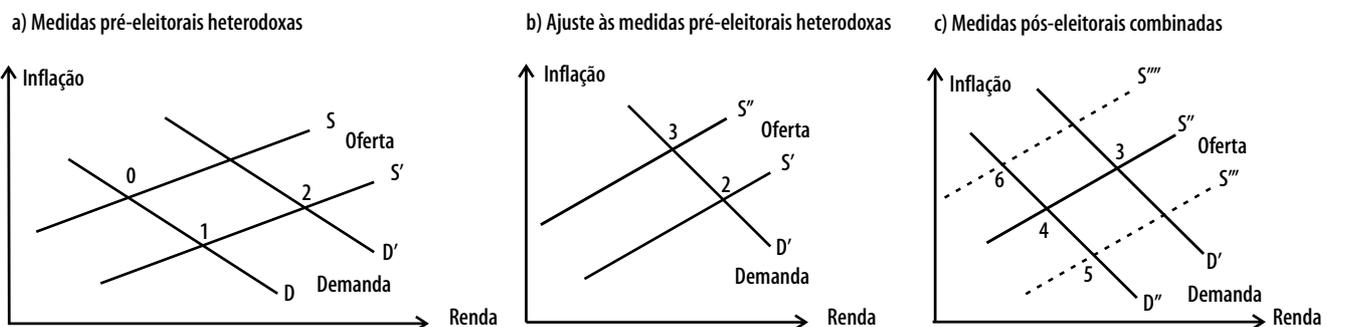
Obviamente, a forma como a transição inflacionária seria implementada pode incorporar elementos não só oportunistas como partidários. Na verdade, os componentes partidários em políticas de oferta tendem a ser mais diretos e óbvios do que no caso de políticas de demanda.

Análise Individual — A Pesquisa Mensal do Emprego do IBGE (PME) acompanha a trajetória da renda de uma mesma família por intervalos curtos de tempo e nos permite analisar de forma desagregada as mudanças de renda de um mesmo indivíduo entre dois pontos no tempo.

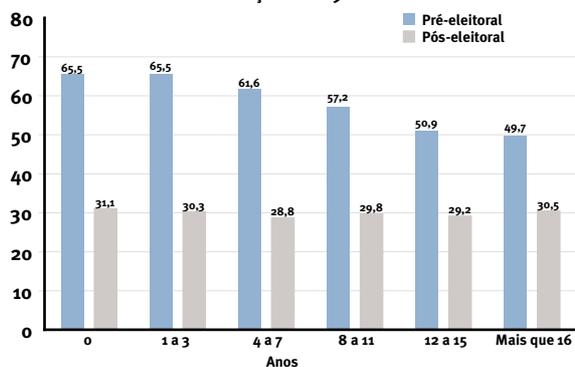
A opção adotada aqui foi sintetizar vários elementos através da análise das variações de renda domiciliar *per capita* do trabalho nos períodos pré e pós-eleitorais. A renda domiciliar *per capita* do trabalho foi medida em períodos quadrimensais.

No cálculo das estatísticas de proporção de indivíduos que melhoraram e dos que pioraram num determinado período, eliminamos as variações de renda cujo módulo não ex-

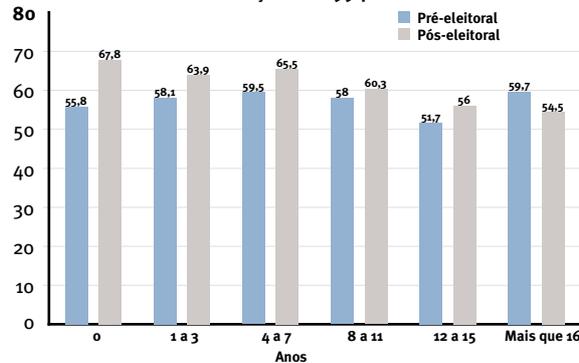
Figura 2
Ciclo Político – dirigido por oferta
(Políticas de Renda)



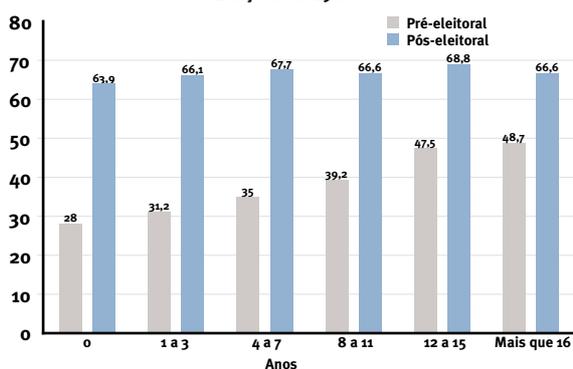
Proporção de pessoas com renda maior que a inicial (%)
Eleições de 1986



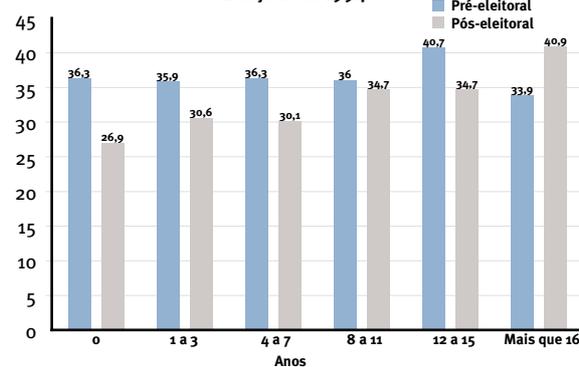
Proporção de pessoas com renda maior que a inicial (%)
Eleições de 1994



Proporção de pessoas com renda menor que a inicial (%)
Eleições de 1986



Proporção de pessoas com renda menor que a inicial (%)
Eleições de 1994



cede a 1%. Dessa forma, essas estatísticas nos permitem determinar a extensão dos beneficiários e dos prejudicados nos diversos períodos pré e pós-eleitorais analisados.

A estatística relativa à proporção de pessoas que obtiveram reduções de renda pode ser interpretada como a distância em termos de proporção de famílias em relação a ocorrência de uma melhora de Pareto da distribuição de renda. Ou seja, estamos medindo diretamente quantos indivíduos faltam para atingirmos a situação até certo ponto utópica de que todos os membros de um determinado grupo melhoraram ou ficaram em posições equivalentes em determinado episódio pré ou pós-eleitoral.

Finalmente, as estatísticas individuais acima calculadas são agrupadas em seis faixas de anos completos de estudo: 0, 1 a 3, 4 a 7, 8 a 11, 12 a 15 e 16 ou mais. A idéia motivação desta escolha metodológica é dupla: em primeiro lugar, testar a robustez das conclusões extraídas de comparações pré e pós-eleitorais. Em segundo lugar, queremos coletar evidências: em que medida diferentes camadas sociais são mais ou menos afetadas num determinado contexto político e econômico.¹

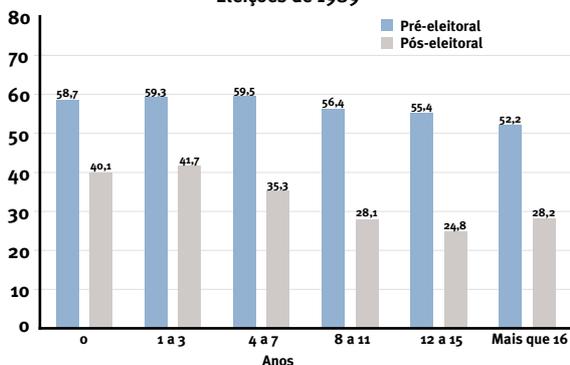
Na análise que se segue comparamos diretamente os períodos pré e pós eleitorais relativos aos pleitos de 1986, 1989, 1994 e 1998 através da quantificação das proporções de rendas domiciliares *per capita* que caíram nestes períodos entre diversas faixas de educação.

1986 — A comparação pré e pós-eleitoral em 1986 revela que a proporção dos indivíduos que obtiveram reduções de renda é superior no ano/período pós-eleitoral para todas as faixas de educação. Este resultado é consistente com a existência de motivações oportunistas ligadas aos CPNs. O excesso da proporção de queda de renda no período pós-eleitoral atinge o mínimo de 17% para a faixa educacional mais alta (16 anos completos de estudo), aumentando à medida que caminhamos para grupos de menor educação até atingir 35,3% no grupo de analfabetos. Como a maior reversão foi encontrada na camada inferior dos grupos educacionais, o episódio eleitoral apresentaria também um componente populista.

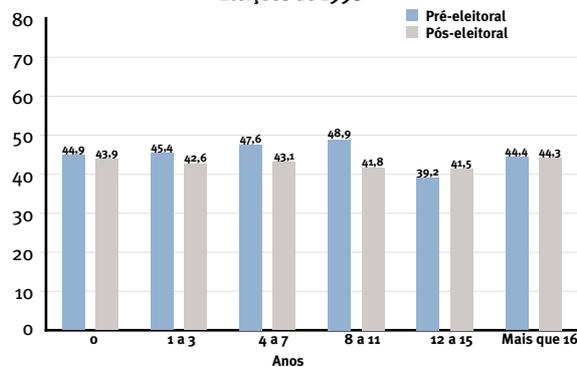
1989 — À semelhança de 1986, o ano eleitoral de 1989 apresenta um componente oportunista: o excesso (déficit) da proporção de quedas (aumentos) de renda no período pós-eleitoral quando comparado ao período pré-eleitoral é significativo em todas as faixas educacionais observadas. Este excesso é, entretanto, maior nas faixas educacionais mais altas (24,2% para os universitários contra 18,6% para os analfabetos), o que não dá suporte à existência de um viés populista durante as eleições de 1989.

1994 — O período eleitoral relativo a 1994 não apresenta características oportunistas: cinco dos seis grupos analisados apresentam melhor desempenho de renda no período pós-eleitoral (a exceção é o grupo de universitários). Os gran-

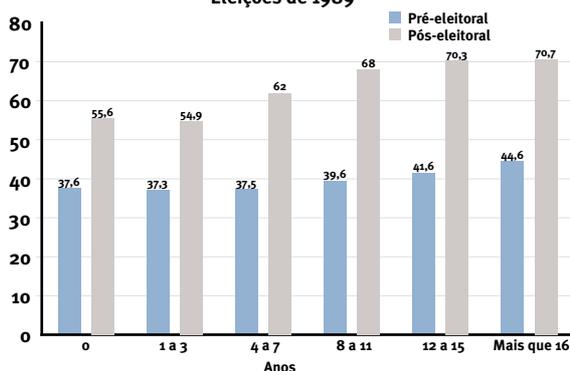
Proporção de pessoas com renda maior que a inicial (%)
Eleições de 1989



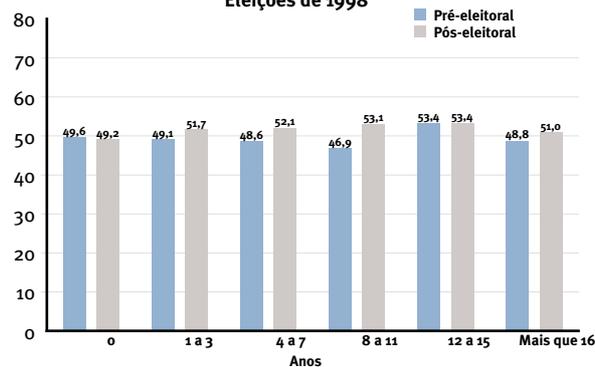
Proporção de pessoas com renda maior que a inicial (%)
Eleições de 1998



Proporção de pessoas com renda menor que a inicial (%)
Eleições de 1989



Proporção de pessoas com renda menor que a inicial (%)
Eleições de 1998



des beneficiários do *boom* pós-eleitoral são os analfabetos. 26,9% têm reduções e 67,8% têm ganhos de renda contra 40,9% dos universitários que têm reduções, enquanto 54,5% têm ganhos. No período pré-eleitoral as perdas e ganhos de renda estão mais uniformemente distribuídos: 36,3% dos analfabetos têm perdas e 55,8% têm ganhos de renda contra 33,9% dos universitários que têm perdas e 59,7% dos universitários que têm ganhos. Assim, teríamos um ciclo populista pós-eleitoral de difícil interpretação eleitoral. Em suma, o Plano Real repete o *boom* pré-eleitoral de outros planos. Esses efeitos se apresentam não só duradouros, como crescem no período pós-eleitoral, principalmente nos grupos mais desfavorecidos. Esta configuração contraria tanto a perspectiva oportunista, como a perspectiva populista dos CPNs.

1998 — Durante o ano eleitoral de 1998 observamos proporções de aumento de renda em níveis bastante superiores aos observados nos três episódios pré-eleitorais anteriormente analisados. Por exemplo, a proporção de analfabetos com reduções de renda nos períodos pré-eleitorais de 1986, 1989, 1994 é de 28,6%, 37,6% e 36,3%, contra 49,6% na mesma fase de 1998.

Esta configuração seria inconsistente com o caráter eleitoreiro da política econômica do período. Entretanto, pode-se argumentar que com os choques externos o governo não teve a oportunidade de gerar um ambiente eleitoral propício, mas apenas postergar a adoção de medidas impopula-

res, como a desvalorização cambial. Em quatro dos seis grupos educacionais, o desempenho observado no período pós-eleições de 1998 (e pós-desvalorização cambial) é inferior ao observado no período pré-eleitoral. Porém, a diferença de desempenho pré e pós-eleitoral é pequena do ponto de vista substantivo. ▣

Notas:

Bonomo, M. e Terra, M.C. (1998) captaram influências de eleições sobre a política cambial, evidenciando assim a importância de ciclos políticos de oferta, e outros demonstraram a existência de ciclos políticos no preço “regulado” da gasolina

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.

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

Neri, M. e Carega, F. “Eleições, Desemprego e Inflação: O Ciclo Político de Negócios na Nova Democracia Brasileira”, em Fontes, R. e Arbex, M., *Desemprego e Mercado de Trabalho: Ensaios Teóricos e Empíricos*, Editora UFV.

¹Maiores detalhes sobre a metodologia utilizada na análise empírica a nível individual e um elenco mais extenso de estatísticas são encontrados no texto.