

# **POLÍTICA ECONÓMICA**

(NOTAS METODOLÓGICAS)

**Augusto Mateus**

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO  
(1994)

## INTRODUÇÃO

A abordagem da metodologia da política económica é aqui desenvolvida num quadro de referência onde o estudo posterior das políticas de regulação conjuntural constitui o elemento central [1]. Neste sentido serão sucessivamente abordados os temas da própria noção de política económica, da utilização de modelos na sua formulação, e da sua execução.

O enquadramento teórico da política económica enquanto processo de convergência de teorias e de práticas procurando procura situar, numa visão actualizada, os pilares fundamentais da metodologia da política económica (Conteúdo da política económica, identificação de instrumentos e objectivos, articulação entre teoria económica e política económica, interacção entre política e economia, fundamentos microeconómicos da macroeconomia, modelização de comportamentos e estratégias dos agentes económicos, utilização previsional, decisional e mista de modelos, afectação de instrumentos, equilíbrio, desequilíbrio, estabilização e regulação, contributos dos novos clássicos e novos keynesianos para a formulação da política económica).

A evolução da conjuntura, traduzida nos principais problemas de política económica ao longo das últimas quatro décadas (o "quadrado mágico" dos anos 50 e 60 [pleno emprego, crescimento rápido, estabilidade dos preços e equilíbrio externo], a crise dos anos 70 [estagflação, choques petrolíferos e desequilíbrios externos], a transição dos anos 80 [gestão dos défices público e externo, liberalismo e "economia da oferta", desinflação] e os desafios dos anos 90 [reformulação dos objectivos e rearticulação dos instrumentos]), acompanha essa visão metodológica.

---

[1] Adaptado de A.Mateus (1992), "Metodologia da Política Económica", sumários desenvolvidos das aulas teóricas da disciplina de Política Económica e Planeamento II, ISEG.

## 1. NOÇÃO DE POLÍTICA ECONÓMICA

Começaremos por abordar a própria noção de "política económica" recordando algumas das definições propostas por diferentes autores e visando responder, de forma suficientemente alargada, à questão "o que é a política económica?".

- "Conjunção deliberada de certos meios para alcançar determinados fins" (TINBERGEN, 1961);
- "Área económica da política"  
  
"Processo pelo qual o governo hierarquiza certos objectivos, à luz dos seus fins de política económica geral e usa instrumentos ou alterações institucionais para os alcançar" (KIRSCHEN, 1974);
- "Conjunto de decisões coerentes tomadas pelos poderes públicos visando alcançar certos objectivos relativos à situação económica de um conjunto nacional, infranacional ou supranacional, através de diversos instrumentos e num quadro de maior ou menor prazo" (MOSSÉ, 1978).
- "Conjunto das decisões dos poderes públicos visando orientar a actividade económica num sentido julgado desejável aos olhos de todos" (GREFFE, 1989);
- "Disciplina que investiga as regras de conduta tendentes a influenciar os fenómenos económicos com vista a orientá-los num sentido desejado" (BALDUCCI/CANDELA, 1991);

Estas definições levantam todo um conjunto de aspectos relevantes, bem para além da tradicional oposição entre abordagem "**positiva**" (estudo explicativo dos fenómenos) e abordagem "**normativa**" (explicitação de conteúdos de intervenção sobre os mesmos) que, de forma simplista, é frequentemente utilizada para situar a diferença entre "análise económica" e "política económica".

O desenvolvimento da noção de política económica pode ser, deste modo, realizado através dos seguintes eixos principais que delimitam com maior rigor as suas características fundamentais :

- i) a política económica exprime uma forma específica de **articulação entre a "economia" e a "política"**.

A política económica surge como expressão de escolhas políticas mais vastas (relativas ao modelo de sociedade, à dimensão das áreas de solidariedade e livre iniciativa dos cidadãos, ao papel e responsabilidades do Estado e dos agentes económicos, por exemplo) assumidas, com maior ou menor clareza ideológica, pelos seus responsáveis ou decisores, que as utilizam para a identificação de objectivos, para a escolha de instrumentos ou para a própria operacionalização das acções de regulação ou estabilização. As realizações da política económica condicionam, pelo seu lado, a evolução política e o sentido das escolhas eleitorais;

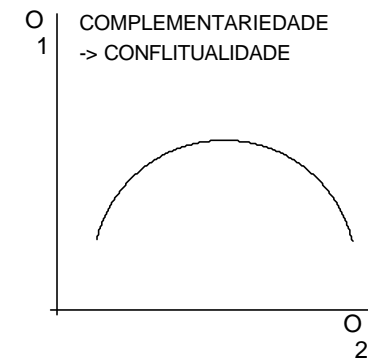
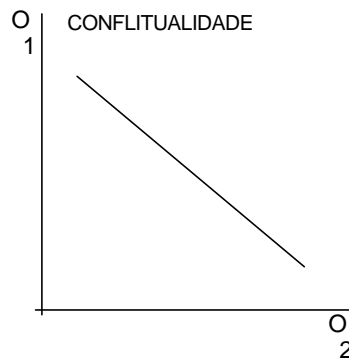
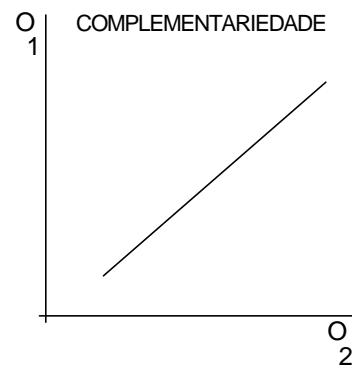
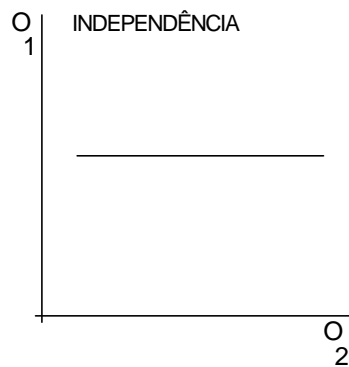
- ii) a política económica remete para diferentes **espaços de inserção e influência**.

Surgida como realidade de âmbito nacional a política económica tem visto as realidades infra e supranacionais ganharem progressiva importância, seja no quadro da afirmação de processos de mundialização das actividades económicas, seja no quadro da afirmação de uma certa autonomia de escolhas regionais e locais nos processos de desenvolvimento económico (o exemplo português é particularmente expressivo desta tendência com os eixos "Lisboa-Bruxelas" e "Poder Central-Poder Local" assumindo peso crescente em todos os processos de tomada de decisão).

A perda relativa de autonomia do quadro nacional para a definição da política económica (através da acção dos agentes transnacionais e da afirmação crescente da interdependência de estruturas e relações à escala mundial), a par da complexificação do seu quadro interno de execução, suscitam problemas acrescidos de coordenação;

- iii) os **objectivos** da política económica envolvem relações de **hierarquia e conflitualidade**.

Os objectivos de política económica podem sustentar entre si, de uma forma geral, relações de independência, complementaridade e conflitualidade, isto é, podem ter, respectivamente, o seu grau de realização não afectado, afectado positivamente ou afectado negativamente pelo grau de realização de outros objectivos.



Esta relação entre objectivos depende, para além dos mecanismos económicos subjacentes, da maior ou menor margem de manobra da política económica (o caso mais relevante é o da saturação das relações de complementariedade, isto é, o da passagem de situações de complementariedade a situações de conflitualidade a partir de certos níveis de realização dos objectivos).

As escolhas relativas a objectivos envolvem, portanto, problemas de **hierarquia** - certos objectivos assumem uma posição mais relevante do que outros - e de **conflitualidade** - certos objectivos são incompatíveis entre si no curto prazo (exemplos clássicos da "arbitragem" entre "salário" e "emprego" [curva de Philips] ou entre crescimento e equilíbrio externo em economias dependentes ou sujeitas a restrições de oferta) - pelo que remetem para decisões nem triviais, no plano técnico, nem neutras, no plano político ou ideológico;

- iv) a política económica exige a tomada de um **conjunto coerente de decisões**.

A elaboração da política económica envolve um processo complexo de tomada de decisões - múltiplos intervenientes, organizações e instituições, integram a realidade designada por "poderes públicos" em interacção com "grupos de pressão" e "parceiros sociais" - pressupondo a sua articulação (técnica e institucional), isto é, uma combinação adequada de instrumentos ("**policy mix**") para alcançar uma situação económica determinada caracterizada pelos objectivos definidos.

Particularmente importante é a articulação entre as diferentes áreas da governação e a administração pública no que respeita ao processo de elaboração da política económica, nem sempre sendo claro o espaço próprio das esferas técnica e política;

- v) os **instrumentos** da política económica são **diversificados**.

A política económica assume-se como um processo circular - identificação de "problemas", selecção de "soluções" e acompanhamento da respectiva eficácia.

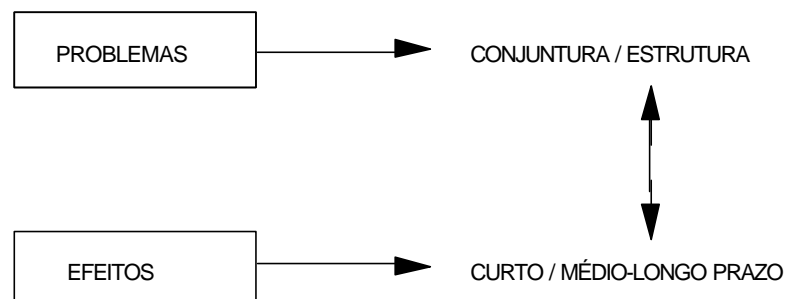
A política económica exige, portanto, uma concepção ampla da noção de "instrumento" integrando, nomeadamente :

- instrumentos de conhecimento ou **diagnóstico** (ex: boas estatísticas disponíveis atempadamente);
- instrumentos de **intervenção** (ex: Gasto público (G), Taxa de juro (i), Taxa de câmbio (r), taxa de imposto (t), ...);
- instrumentos de **avaliação** (ex: indicadores de monitoragem da conjuntura e dos mecanismos de transmissão)

vi) a política económica é uma intervenção com **prazos** definidos.

Os objectivos da política económica são prosseguidos durante certo tempo, os instrumentos demoram mais ou menos tempo a produzir efeitos, os objectivos e os instrumentos podem referir-se e responder a questões mais pontuais ou a problemas mais permanentes de uma dada economia.

O tema do prazo remete, deste modo, para uma dupla articulação :



A compatibilização entre problemas de natureza conjuntural e problemas de natureza estrutural remete para a influência das trajectórias de evolução das economias, onde dificuldades particulares impõem à política económica a noção de "**caminho estreito**" (consistência de médio prazo para a política económica através da articulação de medidas de alcance estrutural e de medidas de alcance conjuntural).

É neste contexto que surge a distinção entre política económica de **curto prazo** e política económica de **longo prazo**, por um lado, e a distinção entre política de **estabilização ou regulação** e política de **desenvolvimento**, por outro lado.

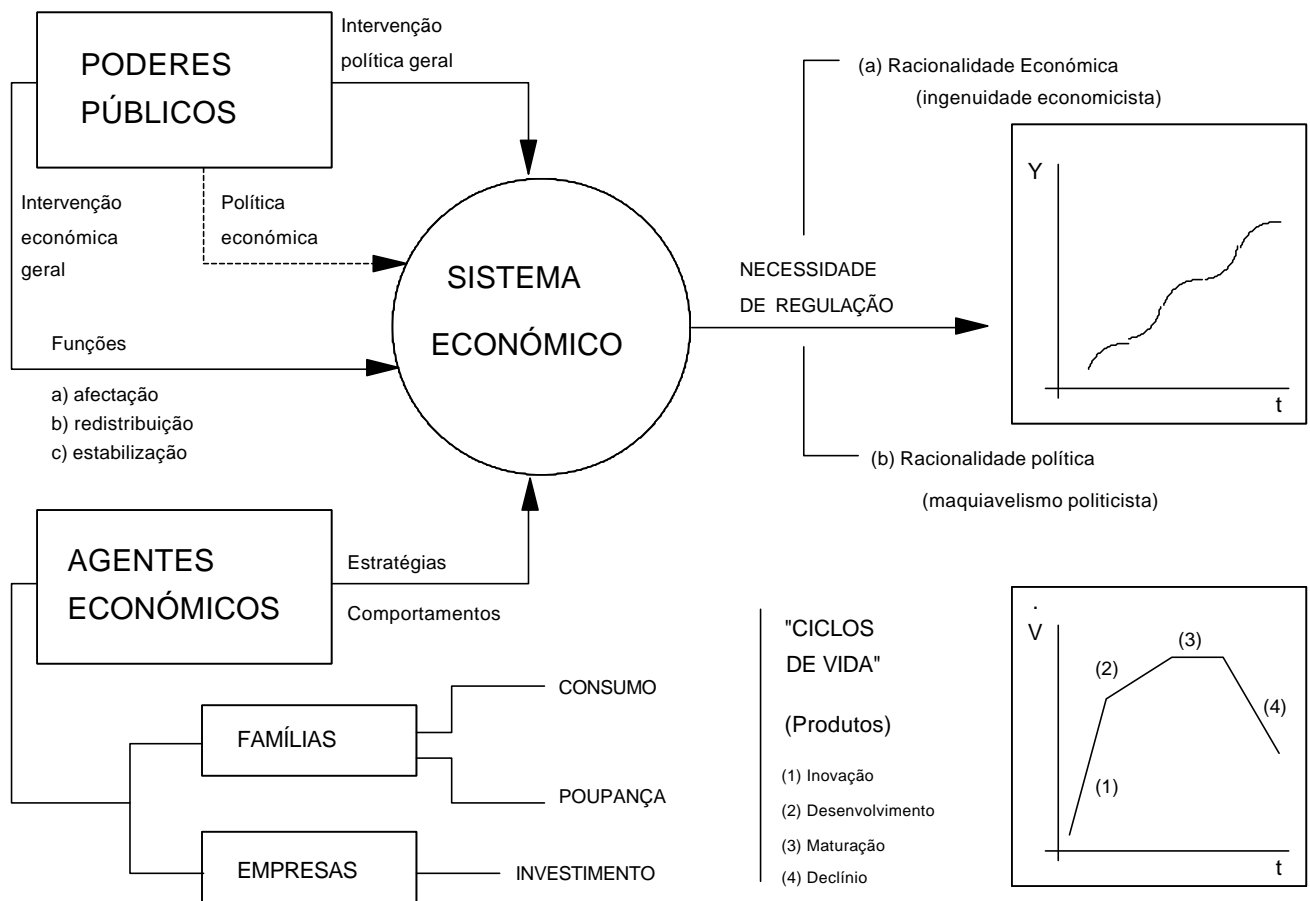
Facilmente se compreenderá o maior protagonismo das políticas conjunturais nas economias industrializadas mais desenvolvidas do "**Norte**" e o maior protagonismo das políticas de desenvolvimento nas economias do "**Sul**", muito embora a última década tenha contribuído para uma certo reequilíbrio do papel da política económica. Reequilíbrio que se tem afirmado com a crescente valorização dos programas de estabilização nas economias menos desenvolvidas e a progressiva implantação de acções de correcção ou adaptação estrutural nas economias mais desenvolvidas.

Esta caracterização da política económica permite-nos situá-la num contexto mais vasto, onde o seu conteúdo e papel se clarificam, recorrendo a um quadro-síntese (Quadro I) que permite, pelo seu lado, salientar os seguintes eixos de enquadramento global da política económica :

- uma economia, um sistema económico, resulta fundamentalmente da **interacção de agentes económicos** diferenciados com estratégias mais ou menos racionalizadas (no quadro de decisões de consumo, poupança e investimento inseridas em lógicas de "ciclo de vida" de produtos, processos, famílias e empresas), sendo regulada, mas também perturbada, pela acção dos poderes públicos;
- a **lógica** da política económica não deve ser confundida, nem com o impacte económico da política "tout court", nem com a intervenção económica geral do Estado (sistema de organização da propriedade, produção ou promoção de bens colectivos, gestão das "externalidades" positivas (difusão da ciência e tecnologia) ou negativas (degradação ambiental), utilização de recursos, realização de despesas, cobrança de impostos, ...);



**Quadro I : .Enquadramento global da Políca económica**



- as **funções** subjacentes à intervenção económica global do Estado - afectação de recursos, redistribuição e a estabilização (MUSGRAVE) - não configuram, por si só, uma política económica que assume um papel muito mais específico quer no plano histórico (a política económica como realidade construída a partir da "grande crise 1929-33"), quer no plano da intervenção (orientação dos mecanismos de regulação através da relação instrumentos-objectivos);
- a política económica comporta dimensões de **racionalidade económica e de racionalidade política** que são reveladas com clareza pelo contributo da escola da "Public Choice" (TULLOCK, BUCHANAN) insurgindo-se contra a dicotomia de motivações e comportamentos entre agentes económicos e agentes políticos através da análise das decisões políticas e administrativas à luz de critérios de funcionamento dos mercados.

Os elementos de racionalidade económica - regular, estabilizar e orientar o crescimento de uma dada economia - e de racionalidade política - ganhar eleições, conservar o poder, maximizar o respectivo tempo de exercício - interpenetram-se e articulam-se, assim, no comportamento dos responsáveis pela política económica.

Estas decisões articulam-se e condicionam-se entre duas posições-limite :

- **racionalidade económica extrema** - visão "ingénua" (economicista) :

Os poderes públicos gerem a política económica no "interesse geral", isto é, regulando e estabilizando a economia e melhorando a sua performance global. Este posicionamento encontra a sua caricatura na interpretação cibernética do Keynesianismo (o decisor da política económica como "timoneiro" do sistema económico, sem restrições de ordem política);

- **racionalidade política extrema** - visão "maquiavélica" (politicista) :

Os poderes públicos gerem a política económica no seu "interesse privado", isto é, procurando conservar o poder, ganhando eleições. Este posicionamento encontra a sua caricatura na plena assimilação do "mercado político" ao mercado económico (os cidadãos "trocando" votos por certas garantias em termos de medidas e/ou objectivos, num "negócio" gerido pelos responsáveis políticos sem restrições de ordem económica) [1]

Estas duas posições-limite pressuporiam, ambas, um perfeito domínio estratégico dos acontecimentos pelo decisor da política económica ("policy maker") : capacidade de definição ou interpretação do "interesse geral", no primeiro caso, capacidade de gestão dos ciclos político-económicos, no segundo caso.

O comportamento dos responsáveis pela política económica incorpora, necessariamente, elementos de racionalidade económica - regular, estabilizar e orientar o crescimento de uma dada economia - e elementos de racionalidade política - ganhar eleições, conservar o poder, maximizar o respectivo tempo de exercício - que se interpenetram e articulam sendo, por isso mesmo, particularmente redutoras as visões que procuram modelizá-lo com recurso a um único destes dois elementos.

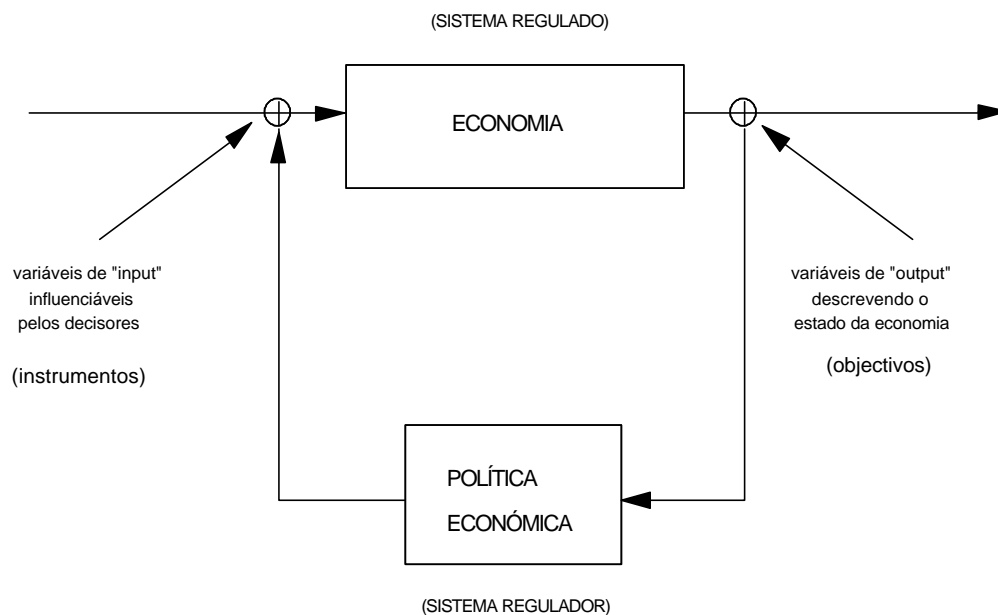
---

[1] A análise das decisões políticas e administrativas dos "policy maker" com base em elementos de mercado levanta um conjunto alargado de questões polémicas, nomeadamente :

- o "mercado político" difere substancialmente do "mercado económico", na medida em que os factores de concentração e marginalização se afirmam com muito maior clareza na ausência da força coerciva da concorrência e no valor estratégico da informação (acesso, controlo);
- a disputa do eleitorado num quadro de estabilidade política (formação de maiorias) tende a conferir ao "eleitor mediano" um peso decisivo na formulação dos projectos políticos contribuindo para uma atenuação das diferenças entre os principais partidos ou blocos políticos rivais;
- a regra da opção maioritária não garante nenhum processo de escolhas colectivas racionais a partir de preferências individuais sempre que os objectivos em causa sejam múltiplos - inexistência de transitividade com  $n > 2$  (ARROW).

## 2. A POLÍTICA ECONÓMICA COMO SISTEMA REGULADOR

A visão convencional da política económica reflecte uma clara inspiração cibernética situando-a como mecanismo de regulação ou sistema regulador. Com efeito, a sua apresentação corresponde ao seguinte esquema conceptual :



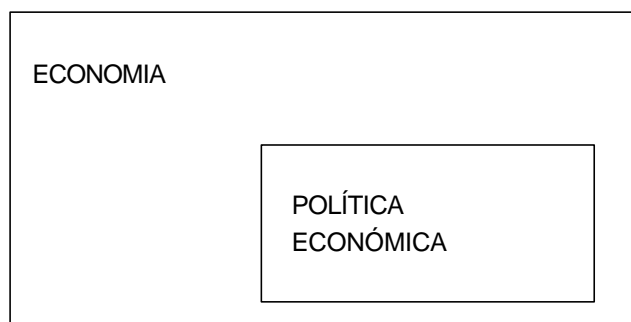
A leitura do estado das variáveis de "saída" permite identificar problemas (inadequação dos valores lidos em relação aos valores desejados) e suscitar uma intervenção correctora do(s) problema(s) através da mudança do estado de alguma(s) das variáveis de "entrada" (instrumentos) que, transmitida ao sistema regulado (economia) pelo sistema regulador (política económica), pode vir a alterar no sentido desejado o valor das variáveis de "saída" (objectivos).

Neste contexto os responsáveis da política económica surgem como "timoneiros" (sentido etimológico de cibernética) dos sistemas económicos, pilotando-os com maior ou menor segurança.

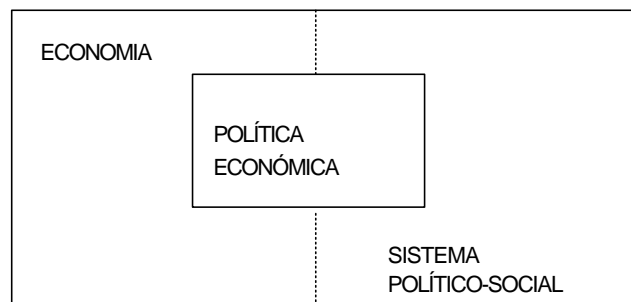
Mas, poderá a política económica ser representada como realidade exterior ao sistema económico e ao sistema político-social ?

Difícilmente, já que, ao contrário da regulação de uma máquina, por exemplo, no nosso caso o sistema regulador (a política económica) é produzido pelo próprio sistema regulado (a sociedade onde economia e política se articulam), à semelhança, por exemplo, dos processos de regulação dos seres vivos.

A representação da articulação entre "sistema regulado" e "sistema regulador" é, assim, bastante mais complexa do que a que resultaria de uma analogia apressada com o caso de um sistema cibernético simples.



[Numa visão ainda demasiado "economicista"]



[Numa visão mais ajustada ao quadro complexo de decisão da política económica como "interface" entre o sistema económico e o sistema político-social]

A concepção da política económica, enquanto mecanismo de regulação, embora possa beneficiar de contributos da teoria dos sistemas, em geral, e da cibernética, em particular, necessita de situar correctamente as analogias em que se apoia [2].

---

[2] O ponto que procuramos estabelecer é o de que só são legítimas as analogias em que o sistema regulador e o sistema regulado sejam mutuamente dependentes na sua própria evolução e configuração (e não separados, independentes).

Para compreender o alcance desta questão para a metodologia da política económica pense-se, nomeadamente, no importante papel que o nível de despesa pública desempenhou em toda a primeira fase de desenvolvimento das políticas keynesianas de regulação da procura e nas actuais dificuldades de gestão da política orçamental, enquanto instrumento de regulação, devido à rigidez derivada da mais que duplicação do seu peso relativo no PIB ao longo das últimas quatro décadas.

A teoria geral dos sistemas e a cibernética tem sido utilizadas, fundamentalmente, no estudo dos aspectos de funcionamento dos sistemas e não nos aspectos de transformação estrutural dos mesmos (MATUS, 1980). Os sistemas económicos e sociais são, no entanto, sistemas complexos e dotados de autonomia, isto é, sistemas dotados de capacidade de autoprodução, autoorganização, autoregulação e autotransformação. Neste sentido, embora a analogia biológica comporte algumas virtualidades, importa compreender que os sistemas económicos e sociais comportam especificidades próprias que os distinguem dos sistemas biológicos.

Com efeito, embora seja possível falar a propósito de ambos os sistemas de dois tipos de "homeostase" (potencial de reequilíbrio), funcional (relativo a perturbações em variáveis do sistema) e estrutural (relativo a desorganização ao nível dos seus elementos básicos), os sistemas económicos e sociais comportam duas características próprias que lhes conferem uma natureza particular :

- a) são sistemas com **história** e não apenas com **evolução** (sistemas que se transformam num tempo irreversível);
- b) são sistemas que adquirem **consciência** da sua própria transformação, isto é, sistemas onde se articulam diferentes "**situações**" e não apenas "**estados**" [3].

---

[3] "Para a sociedade humana a história não é uma sucessão de estados em que os últimos se geram por transformação dos anteriores. O conceito de "estado" não exige a consciência do mesmo. Para o sistema social a história é uma sucessão de situações, criadas por forças sociais, onde efectivamente cada uma delas é gerada como transformação da anterior. A criação de situações nem sempre é um produto consciente das forças sociais, mas estas acabam sempre por tomar consciência delas" (MATUS, 1980, p.37).

A política económica pode, assim, ser concebida num contexto bastante amplo onde se articulam a regulação e a transformação estrutural.

### **3. RACIONALIDADE ECONÓMICA E RACIONALIDADE POLÍTICA NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA ECONÓMICA**

A construção inicial da noção de política económica conduziu-nos à identificação da inseparabilidade dos aspectos de racionalidade económica e de racionalidade política presentes na sua formulação e condução (os governos enfrentam problemas económicos com preocupações políticas ligadas à conquista e manutenção do poder, polarizadas em eleições realizadas com maior ou menor regularidade).

O desenvolvimento da sua metodologia permite-nos, agora, abordar as formas mais relevantes de articulação daquelas formas de racionalidade nos processos de decisão.

Duas propostas de análise da articulação entre variáveis económicas e variáveis políticas, conduzindo ambas à sugestão da existência de "ciclos" específicos daí resultantes e partindo de inspirações teóricas tão diferentes quanto as escolas marxista (KALECKI) e neoclássica (NORDHAUS), permitem-nos situar com maior clareza os aspectos relevantes na articulação entre racionalidade económica e racionalidade política.

#### **i) conflitualidade social e ciclos de gestão do desemprego**

O modelo proposto por Kalecki representa uma forma específica de abordagem do ciclo político-económico onde se articulam a dinâmica de acumulação de capital com a gestão do nível de desemprego por parte dos governos.

A intervenção dos responsáveis pela política económica é encarada como visando gerir a evolução de certas variáveis económicas em função da evolução do poder sindical e do poder dos meios empresariais, isto é, em função da conflitualidade económica e social entre os principais agentes numa economia capitalista.



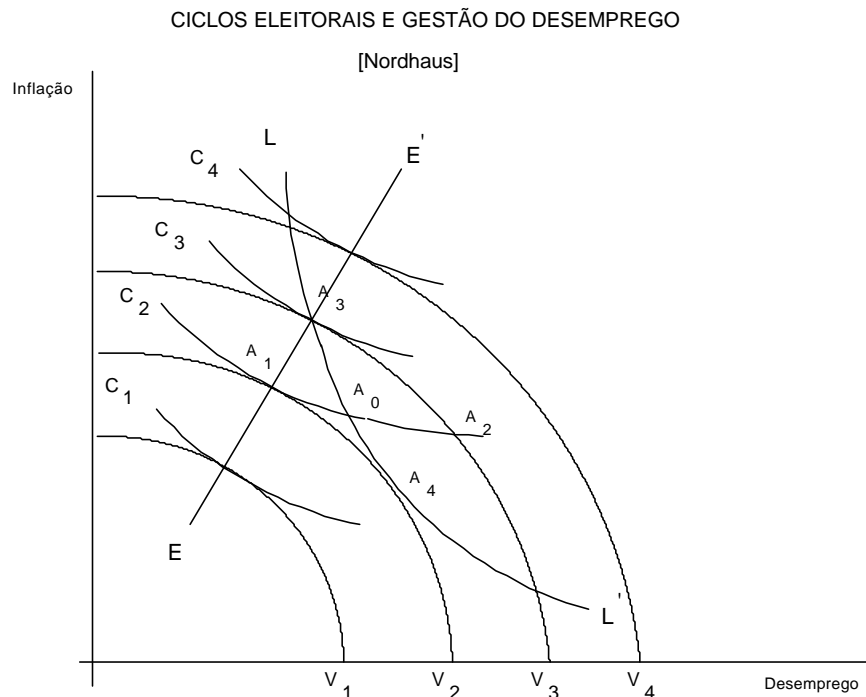
O objectivo dos governos não seria, assim, não a busca permanente do pleno emprego mas a contenção do desemprego dentro de limites máximo e mínimo, isto é, nem tão elevado que promova a depressão económica, nem tão baixo que ponha em causa a rentabilidade do capital.

A relação entre a evolução da parte salarial -  $S/VAB$  - e a taxa de desemprego exprimiria, assim, em termos cíclicos, a articulação entre variáveis políticas - posicionamento relativo do poder dos sindicatos e dos meios empresariais - e variáveis económicas - sucessão das fases do ciclo de actividade - expansão, recessão, depressão e retoma.

## ii) ciclos eleitorais e gestão da arbitragem inflação-desemprego

O modelo proposto por Nordhaus procura articular o grau de satisfação dos eleitores face à gestão governamental no espaço de arbitragem entre inflação e desemprego gerando um ciclo político-económico na medida em que os resultados obtidos naquele espaço determinam as próprias condições de reeleição do governo.





A relação entre eleitores e governos pode ser representada, neste quadro, no espaço dos objectivos "inflação" e "desemprego" com o recurso a curvas de igual satisfação ou "isovoto" -  $V_1, V_2, V_3, V_4$  - e a curvas de Philips de curto prazo -  $C_1, C_2, C_3, C_4$  - e de longo prazo  $LL'$ .

O ponto  $A_4$  corresponde ao melhor resultado eleitoral com equilíbrio económico ("golden rule") - ponto de contacto da curva de Philips de longo prazo com a curva de isovoto mais próxima da origem.

Em  $A_0$  os responsáveis pela política económica tenderão a procurar o ponto  $A_1$  por forma a melhorar o seu posicionamento político (deslocando-se ao longo da curva de Philips de curto prazo por forma a encontrar a melhor curva de isovoto possível  $V_2$  mas, como  $A_1$  não é um ponto de equilíbrio económico (não se encontra na curva de longo prazo  $LL'$ ), o sistema económico tenderá a situar-se no ponto  $A_3$  (mais inflação e menor popularidade  $V_3 < V_2$ ).

Se a pressão eleitoral não for forte então, em vez da trajectória A0 --> A1 poderíamos ter a trajectória A0 --> A2 por forma a permitir ao governo conseguir ao momento das eleições em melhor posição de ponto de vista da popularidade.

O modelo de Nordhaus permite retirar algumas conclusões relativas à articulação entre racionalidade económica e racionalidade política :

- a) os regimes democráticos com **eleições regulares** tendem a gerar um ciclo político-económico com **mais inflação e menos desemprego** do que a melhor posição de equilíbrio;
- b) o comportamento dos governos tende a gerir o desemprego por ciclos de acordo com a **proximidade** ou **afastamento** dos **momentos eleitorais** (mais desemprego pós-eleições, menos desemprego pré-eleições);
- c) a maior ou menor **pressão das variáveis políticas** (maior ou menor afastamento da curva de isovoto representativa do limiar de vitória eleitoral) produz menor ou maior margem de manobra para a política económica traduzida numa menor ou maior autonomização das variáveis económicas face às variáveis políticas.

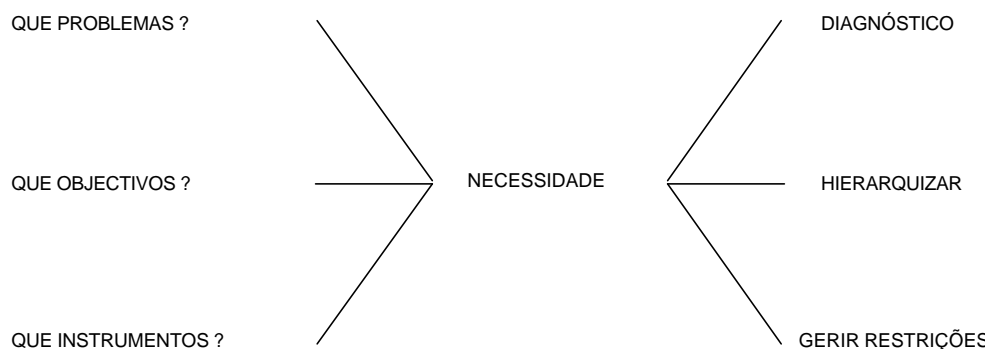
O esquema de análise proposto por Nordhaus permite, ainda, representar diferentes comportamentos políticos :

- busca permanente de uma elevada popularidade - reforçando a conclusão a);
- maximização do tempo de permanência no poder, gerindo o deslocamento ao longo da curva dos resultados eleitorais ( $EE'$ );
- maior atenção à maximização da popularidade nos períodos pré-eleições - reforçando a conclusão b).

#### 4. A UTILIZAÇÃO DE MODELOS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA ECONÓMICA

A formulação da política económica pressupõe uma articulação entre um processo de natureza **política** (o processo de tomada de decisão apoiado no funcionamento das instituições que exprimem escolhas colectivas, no desenvolvimento das formas de conflitualidade social, na manifestação de grupos de pressão, ...) e um processo de natureza **técnica** (diagnóstico das situações, ensaios prospectivos, quantificação das relações entre instrumentos e objectivos, ...).

Esta articulação pode ser mais ou menos estreita, mais ou menos permanente, mas encontra-se sempre presente no processo de elaboração de uma política económica concreta e é através dela que se satisfazem as principais necessidades deste processo.



O processo de elaboração técnica da política económica exige um amplo apoio da Teoria Económica, seja na representação dos mecanismos de funcionamento, desequilíbrio e reequilíbrio dos sistemas económicos ("**macroeconomia**"), seja na representação dos comportamentos dos agentes económicos ("**fundamentos microeconómicos**"), seja, ainda, na representação da respectiva articulação em espaços intermédios, como o sector de actividade ou a região, dotados de coerência própria ("**mesoeconomia**").

#### 4.1. MODELOS DE POLÍTICA ECONÓMICA : ESTRUTURA, RELAÇÕES E VARIÁVEIS

A construção e utilização de modelos de política económica constitui a principal forma de mobilizar o apoio da Teoria Económica para a sua fundamentação técnica. No essencial, um modelo de política económica - enquanto quadro simplificado de representação da estrutura e funcionamento de um dado sistema económico - desenvolve-se com base em determinadas variáveis e relações que se ajustam à identificação dos mecanismos de transmissão dos efeitos entre instrumentos e objectivos.

Como em qualquer outro modelo, a construção de um modelo de política económica corresponde à realização de um conjunto de compromissos que permitam compatibilizar o necessário esforço de simplificação com uma aderência suficiente à realidade a descrever [4].

Estes compromissos são tanto mais difíceis de realizar quanto a própria realidade evolui e se complexifica com suficiente rapidez para produzir situações em que se procuram aplicar modelos para descrever realidades que já deixaram de existir ou que já se transformaram o suficiente para que o modelo seja demasiado simples ou tenha insuficiente aderência empírica.

A lógica da política económica exige, assim, a produção de uma dupla operação de classificação no conjunto das variáveis :

- por um lado, importa, ao nível das variáveis exógenas, separar aquelas em que se pode alterar o respectivo estado - **instrumentos** - daquelas em que

---

[4] "É claro que, dada uma certa fenomenologia, é sempre possível construir um modelo que a descreva. Noutros termos, se se empregarem os parâmetros suficientes e funções de grau suficientemente elevado pode-se construir um modelo matemático de qualquer coisa. Mas o verdadeiro problema não é evidentemente este, ele reside, ao contrário, na construção de um modelo que não recorra a "demasiadas" entidades matemáticas. Existe, portanto, um conflito entre a aderência rigorosa aos dados empíricos, isto é, aquilo que os anglosaxónicos chamam "fit", e o número dos parâmetros que entram no modelo : se se introduzem muitos parâmetros obtem-se um bom "fit" mas um modelo complicado; se se introduzem poucos, o modelo simplifica-se mas obtem-se um mau "fit". Os melhores modelos serão, assim, aqueles que consigam, com alguns compromissos, um bom "fit" com poucos parâmetros. (R.THOM, Parabole e Catastrofi, Il Saggiatore, Milão, 1980, pp. 98)

tal não é possível - **dados** (ou variáveis não controladas para a política económica).

- por outro lado, importa, ao nível das variáveis endógenas, separar aquelas que são pertinentes para a caracterização do estado do sistema económico - **objectivos** - das outras variáveis - **não-pertinentes** (para a política económica).

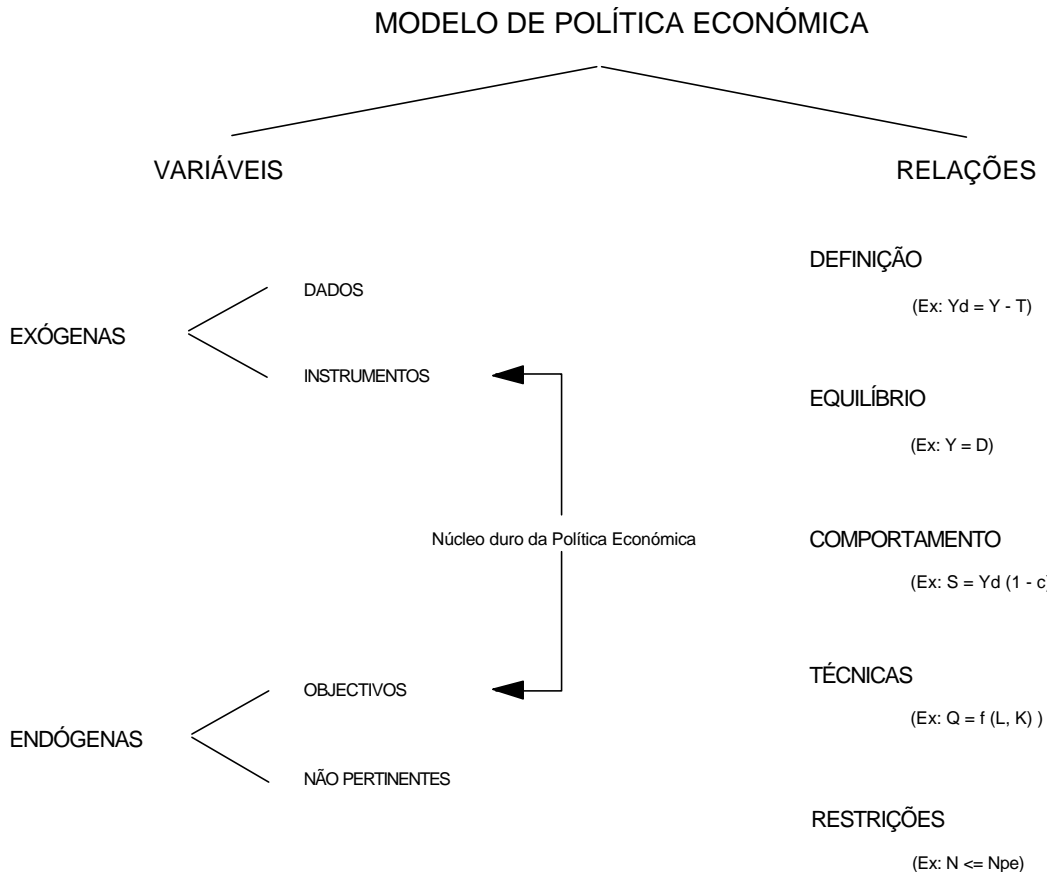
O "**núcleo duro**" de um modelo de política económica é composto, assim, pelas variáveis representativas dos instrumentos e objectivos e pelas relações de comportamento que permitem identificar e quantificar os caminhos de influência das primeiras sobre as segundas [5]. As relações que dão corpo a um modelo de política económica exprimem diferentes tipos de relacionamento entre variáveis.

- as relações de definição e equilíbrio (procura-oferta, recursos-empregos, orçamentais ou de financiamento) remetem para a consistência formal do modelo,
- as relações técnicas de produção descrevem a representação do processo de mobilização dos factores produtivos no quadro da oferta de bens e serviços (funções de produção, quadros input-output de coeficientes técnicos)
- as relações de comportamento, que modelizam a lógica decisional dos agentes económicos (famílias, empresas) e políticos (Governo, Banco Central) no que respeita à sua expressão macroeconómica, tendem a constituir-se como elemento estruturante do próprio modelo conferindo-lhe a

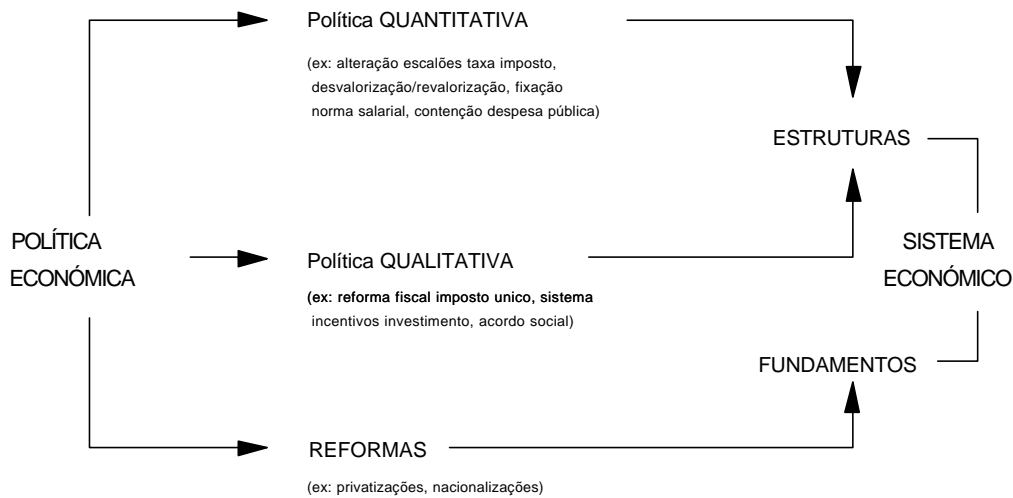
---

[5] As **variáveis não controladas** pelos responsáveis pela política económica não desempenham todas o mesmo papel, nem devem ser assimiladas a variáveis passivas. Em muitos casos algumas delas podem assumir um protagonismo decisivo surgindo como representativas de "choques externos" que se podem configurar como restrição principal para a elaboração da política económica (pense-se, por exemplo, nos diferentes choques petrolíferos ao longo dos anos 70 e 80).

respectiva especificidade e maior ou menor capacidade explicativa e operacional.



Embora a organização da política económica no quadro do modelo "meios-fins" possa conduzir a uma visão empobrecida do âmbito da política económica, o que é facto é que tal não se encontra na formulação original de Tinbergen que propõe uma distinção particularmente rica para a organização da política económica :



A natureza dos objectivos e dos instrumentos, embora polarizada pela regulação conjuntural, não se limita, nesta visão "meios-fins", nem a uma intervenção marginal (mera gestão de acréscimos nos valores dos instrumentos), uma vez que podem ser criados novos instrumentos e/ou alterada a respectiva natureza ou incidência, por um lado, e que se podem visar alterações mais profundas, mas também mais lentas, nas próprias características-chave de um sistema económico (propriedade, hábitos, mentalidades,...) - os "**fundamentos**" por oposição às "**estruturas**".

Um modelo de política económica pode ser apresentado, recorrendo à notação matricial, do seguinte modo :

$$Ax = By + z$$

Onde  $A$  é uma matriz de coeficientes ( $n \times n$ ),  $x$  é um vector de objectivos ( $1 \times n$ ),  $B$  é uma matriz de coeficientes ( $n \times m$ ),  $y$  é um vector de instrumentos ( $1 \times m$ ) e  $z$  um vector de variáveis exógenas e outros parâmetros ( $1 \times n$ ).

Isto é, temos :


$$\begin{bmatrix} a_{11} & \dots & a_{1n} \\ \vdots & & \vdots \\ a_{n1} & \dots & a_{nn} \end{bmatrix} \times \begin{bmatrix} x_1 \\ \vdots \\ x_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} b_{11} & \dots & b_{1m} \\ \vdots & & \vdots \\ b_{n1} & \dots & b_{nm} \end{bmatrix} \times \begin{bmatrix} y_1 \\ \vdots \\ y_m \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} z_1 \\ \vdots \\ z_n \end{bmatrix}$$


A solução deste modelo obtém-se a partir da sua forma reduzida :


$$x = Cy + d$$


Onde  $C = A^{-1}B$  é uma matriz de multiplicadores (instrumentos -> objectivos) (n x m) e  $d = A^{-1}z$  é um vector de variáveis exógenas e parâmetros (1 x n), isto é :

$$\begin{bmatrix} x_1 \\ \vdots \\ x_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} c_{11} & \dots & c_{1n} \\ \vdots & & \vdots \\ c_{n1} & \dots & c_{nn} \end{bmatrix} \times \begin{bmatrix} y_1 \\ \vdots \\ y_n \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} d_1 \\ \vdots \\ d_n \end{bmatrix}$$

  
 vector de objectivos

  
 matriz de coeficientes

  
 vector de instrumentos

  
 vector de variáveis exógenas

Um modelo de política económica, enquanto quadro de representação de um sistema económico, possui, portanto, uma articulação privilegiada entre instrumentos e objectivos  $(y, x)$  com base em certas condições estruturais  $(C, d)$ .



## 4.2. FORMAS DE UTILIZAÇÃO DOS MODELOS EM POLÍTICA ECONÓMICA

A metodologia convencional da política económica tende a salientar que a lógica de construção e utilização de um modelo para fins de **"política económica"** é, de algum modo, inversa da lógica de construção e utilização de um modelo para fins de **"análise económica"** [6].

Nesta visão, enquanto a análise económica procura conhecer a evolução das variáveis que exprimem o estado dos sistemas económicos e o comportamento agregado dos agentes económicos (onde se incluem os objectivos da política económica), a política económica procura conhecer, face aos valores fixados para os objectivos, qual o estado necessário das variáveis que os podem influenciar (onde se incluem os instrumentos da política económica).

Nesta oposição extremada o papel das variáveis endógenas e exógenas do modelo seria, portanto, "trocado" consoante o tipo de utilização (numa utilização analítica os instrumentos são conhecidos e os objectivos são incógnitas, enquanto numa utilização para fins de política os objectivos são conhecidos e os instrumentos são incógnitas).

Na realidade não encontramos uma oposição tão radical, sendo fundamental uma forte articulação das duas perspectivas. As diferenças situam-se muito mais no horizonte temporal de cada tipo de utilização - o "passado" no caso da análise económica e o "futuro" no caso da política económica - já que um modelo de política económica deve integrar, necessariamente, os avanços realizados através de modelos de análise económica no sentido da "explicação" dos mecanismos de transmissão dos efeitos contidos nas relações de comportamento.

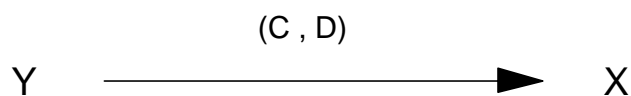
---

[6] "O processo lógico que consiste em procurar a melhor política económica, isto é, determinar de que modo certos instrumentos devem ser usados para alcançar certos objectivos, é, de certo modo, um processo lógico inverso daquele a que o economista está habituado. A tarefa da análise económica é a de considerar os dados (incluindo os instrumentos da política económica) como determinados ou conhecidos e os fenómenos e as variáveis económicas (incluindo os objectivos da política económica) como incógnitas. Os problemas de política económica consideram os objectivos como dados e os instrumentos como incógnitas ou, pelo menos, como desconhecidos em parte" (TINBERGEN, Economic Policy, Principles and Design, 1967).

A política económica constitui, por outro lado, um processo circular (diagnóstico - intervenção - avaliação) suscitando uma utilização diversificada de modelos onde se destacam três formas principais :

*i) utilização previsional*

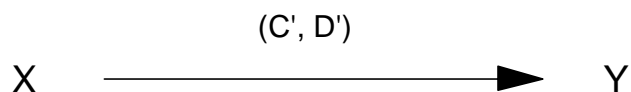
O modelo assume a forma de um modelo de simulação em que, alimentado pelos valores das variáveis **admissíveis** para os instrumentos (numa linha de continuidade face ao passado recente), produz os valores **previsíveis** para os objectivos (que, na óptica da política económica, caracterizam um certo estado do sistema económico). Temos, assim :



Utilização previsional :  $\bar{y}$  ;  $x$  ?

*ii) utilização decisional*

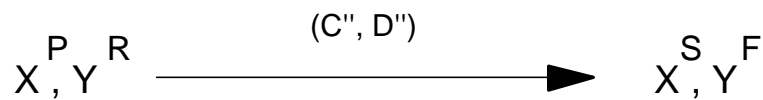
O modelo assume a forma de um modelo de decisão em que, alimentado pelos valores desejados para os objectivos (numa linha de insatisfação com a leitura do presente ou do futuro previsto), produz os valores necessários dos instrumentos (variações se comparados com a política económica em curso :  $t \rightarrow t+1$ ) para os alcançar. Temos, assim :



Utilização decisional :  $\bar{x}$  ;  $y$  ?

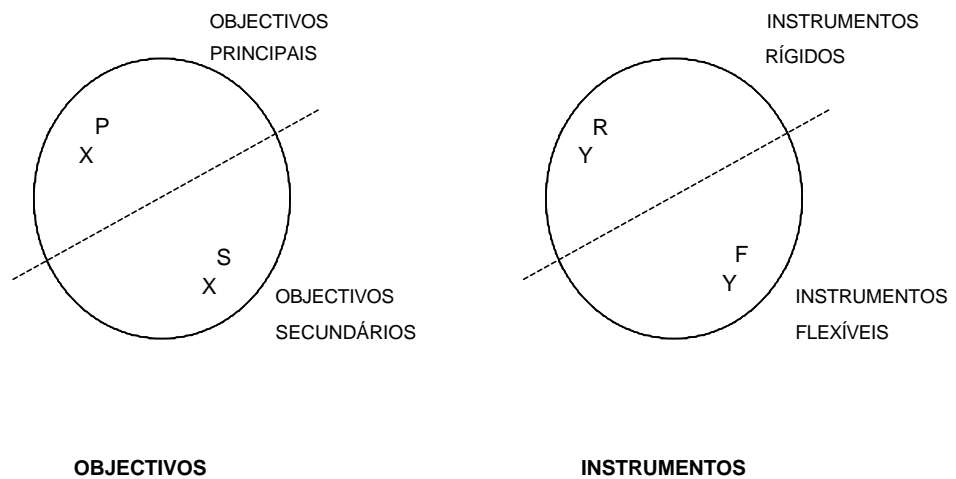
**iii) utilização mista**

O modelo assume, simultaneamente, a forma de modelo de simulação e de modelo de decisão em função de uma partição operada quer no conjunto dos objectivos, quer no conjunto dos instrumentos. Temos, assim :



Utilização mista :  $-P-R; X^S, Y^F$

Com efeito, distinguindo os objectivos quanto à sua prioridade, no quadro da hierarquia estabelecida, e os instrumentos quanto à sua flexibilidade, no quadro dos limites de variação aceitáveis nos planos económico, político e social, teremos :



Na forma mista o modelo de política económica é alimentado com o bloco  $(X^P, Y^R)$  e produz o bloco  $(X^S, Y^F)$ .

A utilização mista de modelos em política económica visa dotá-los de maior operacionalidade já que o "desenho" de uma "política" não se reduz à selecção de instrumentos adequados aos objectivos pretendidos. Como vimos, a definição dos objectivos pressupõe uma hierarquização dos mesmos que permita enfrentar com sucesso o problema da conflitualidade. Neste quadro os objectivos adquirem, naturalmente, uma importância bem diferenciada : certos objectivos adquirem um peso fundamental na configuração da política económica, enquanto outros assumem um papel menos relevante, secundarizado.

No plano dos instrumentos a margem de manobra é, igualmente, reduzida pela rigidez inerente à utilização de certos instrumentos (não é possível reduzir livremente a despesa pública, ou revalorizar livremente a moeda ou, ainda, aumentar livremente a carga fiscal, por exemplo).

Quer isto dizer que as soluções de uma solução decisional de um modelo de política económica podem ser recusadas na medida em que, por razões económicas, políticas ou sociais, não se revele possível produzir as alterações sugeridas pelo modelo nos instrumentos escolhidos.

A **gestão das restrições** que limitam uma "livre" utilização dos instrumentos - definindo "fronteiras de possibilidade" mais ou menos apertadas consoante a complexidade dos problemas e o grau de conflitualidade nos objectivos - impõe, não uma hierarquização dos instrumentos, mas uma plena avaliação da maior ou menor rigidez com que podem ser manipulados.

A utilização mista dos modelos de política económica visa, portanto, aumentar a aceitabilidade das soluções encontradas. O mecanismo consiste em trocar o espaço ocupado pelos objectivos secundários por um espaço ocupado, agora, pelos instrumentos mais rígidos. Esta troca conduz, ao nível dos outputs do modelo, a que as soluções se restrinjam aos instrumentos mais flexíveis e aos objectivos secundários, isto é, a um domínio onde o grau de aceitabilidade se pode alargar significativamente.

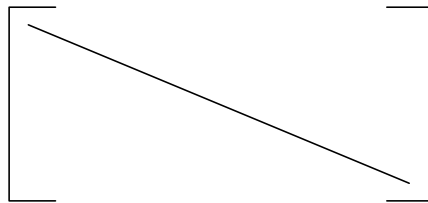
### 4.3. A ESTRUTURA DOS MODELOS E A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA ECONÓMICA

A utilização de modelos em política económica pode, ainda, ser relevante ao nível da organização das medidas e do respectivo processo de tomada de decisão.

Na forma reduzida um modelo de política económica a relação entre instrumentos e objectivos estabelece-se através da matriz  $C$  cuja configuração pode sugerir indicações úteis para a organização da política económica.

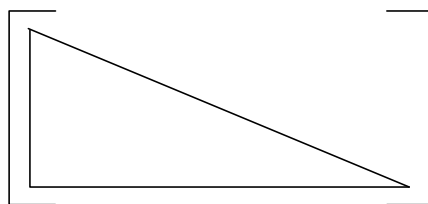
Três casos principais podem ser analisados :

*i)  $C$  é uma matriz diagonal*



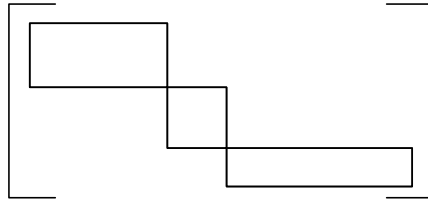
Neste caso a política económica simplificar-se-ia em extremo já que cada instrumento afectaria um e um só objectivo. Teríamos, deste modo, cada instrumento afectado a um único objectivo exercendo a sua influência de forma exclusiva e independente dos outros instrumentos.

*ii)  $C$  é uma matriz triangular*



Neste caso a política económica torna-se recorrente de acordo com a ordem  $1 \rightarrow n$  : o valor desejado para  $x_1$  determina  $y_1$ , o valor desejado para  $x_2$  e o valor de  $y_1$  determinam  $y_2$ , ...

*iii) C é uma matriz decomponível em blocos*



Neste caso cada bloco de instrumentos relaciona-se autonomamente com um bloco de objectivos.

As decisões sobre o conjunto dos instrumentos inseridos em cada bloco podem, assim, ser tomadas com autonomia (suponha-se, por exemplo, que o primeiro bloco corresponde à política orçamental, o segundo bloco à política monetária e o terceiro bloco à política de preços e rendimentos).

Uma leitura demasiado formalista da configuração da matriz  $C$  conduziria à conclusão da não necessidade de coordenação entre as diferentes políticas representativas de cada bloco de instrumentos. No entanto, numa leitura mais colada à realidade prática da política económica, esta configuração mais não pode sugerir do que a maior ou menor possibilidade ou recomendação da **descentralização** da condução das diferentes políticas por centros de decisão dotados de alguma autonomia (no exemplo dado, o Ministério das Finanças, o Banco Central e um Conselho de Concertação Social).

A **coordenação** da política económica (internacional, nacional, sectorial ou regional, entre grandes blocos de instrumentos ou no seu seio) desenvolve-se num contexto de maior ou menor descentralização e segundo regras que não dependem apenas da vontade dos responsáveis : um modelo de política económica pode contribuir, como vimos, para evidenciar as restrições de ordem estrutural que se impõem ao "policy maker".

#### 4.4. MODELOS POLÍTICO-ECONÓMICOS

A articulação entre racionalidade económica e racionalidade política pode ser analisada, ainda, através de modelos em que se introduzem relações específicas em que variáveis "políticas" são "explicadas" por variáveis "económicas" e variáveis "económicas" são "explicadas" por variáveis "políticas", isto é, através da construção de modelos "político-económicos".

As variáveis relevantes nesta articulação são, no essencial, as que se referem, no plano político, às condições de acesso e manutenção no poder - intenções de voto, popularidade dos governos - e as que se referem, no plano económico, às condições de exercício da política económica - instrumentos e objectivos [7].

Teremos, deste modo, dois tipos de funções :

**a) função de popularidade**

$$\textit{variável política} = f(\textit{variável económica})$$

(por exemplo, a popularidade dos governos dependendo do grau de realização de objectivos da política económica como o nível de emprego ou o nível de inflação);

**b) função de reacção**

$$\textit{variável económica} = g(\textit{variável política})$$

(por exemplo, a manipulação de certos instrumentos da política económica sendo escolhida em função do grau de popularidade atingido pelos governos).

---

[7] As variáveis intermédias com peso na formação da opinião dos eleitores sobre a própria performance da política económica podem ser, igualmente, aqui incluídas.

Concretizemos com um caso simples (Cf. MOURA, 1981) em que a popularidade do governo depende do nível de consumo e a reacção, em termos de política económica, do governo face a um desvio da popularidade em relação um nível de referência  $V^*$  (nível mínimo de reeleição, por exemplo) se situará no terreno da arbitragem consumo/investimento (no curto prazo uma melhoria do nível de consumo exige um sacrifício do nível de investimento, muito embora no médio e longo prazo o nível de consumo dependa do nível de investimento realizado).

As funções de popularidade e de reacção terão, deste modo, a seguinte forma :

$$V_t = V_{t-1} + a (C_t - C^*)$$

**("função de popularidade")**

$$I_t = I_{t-1} + b (V_t - V^*)$$

**("função de reacção")**

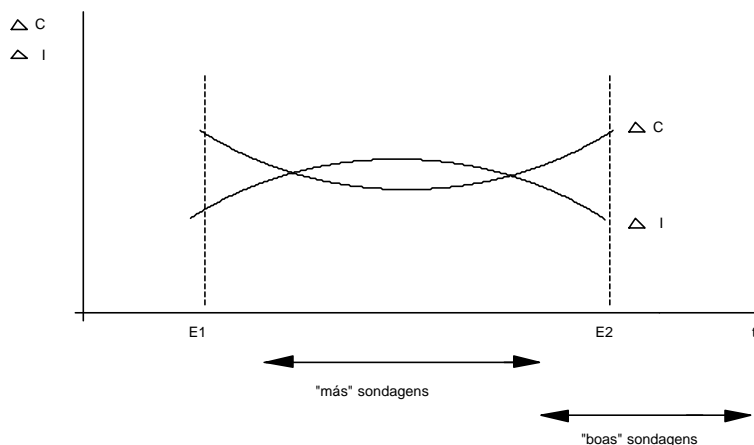
Neste modelo ultra-simplificado a articulação entre a política económica e a gestão da popularidade do governo conduzem a um ciclo político-económico com as características já identificadas (nomeadamente através da abordagem de Nordhaus) - a arbitragem consumo/investimento será mais austera nos períodos pós-eleitorais e mais branda nos períodos pré-eleitorais, por forma a maximizar a probabilidade de reeleição [8].

---

[8] Esta abordagem não deve conduzir, como vimos, a simplificações inaceitáveis do ponto de vista da simulação das duas racionalidades aqui presentes, isto é, por exemplo, fazer depender a popularidade dos governos de factores meramente económicos (excluindo determinantes decisivas nos planos político, social e ideológico) ou fazer depender a manipulação de instrumentos de factores estritamente eleitorais (excluindo as determinantes económicas da regulação).



Temos, deste modo :



Repare-se que, também aqui, um comportamento de permanente preocupação pela maximização das intenções de voto conduziria a uma derrota a prazo, quando o sacrifício do investimento no curto prazo produzisse os seus efeitos no consumo, travando a respectiva taxa de crescimento.

## 5. A EXECUÇÃO DA POLÍTICA ECONÓMICA : CONSISTÊNCIA, AFECÇÃO E SEQUÊNCIA

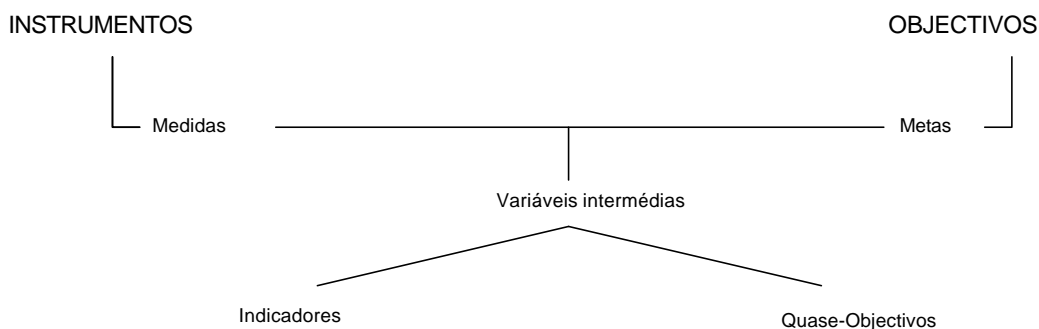
A definição dos objectivos e a selecção dos instrumentos não configuram, por si só, uma "política económica".

Como vimos, os objectivos devem ser quantificados em "**metas**" (num processo de hierarquização e redução da conflitualidade), enquanto a utilização dos instrumentos só se tornará efectiva através de "**medidas**" (alterações do estado das variáveis-instrumento definidas com rigor e sem ambiguidade num intervalo de tolerância económica, política e social).

A passagem do par "**objectivos-instrumentos**" para o par "**metas-medidas**" representa um avanço significativo na configuração de uma política económica concreta mas é, ainda, insuficiente.

Com efeito, a execução da política económica exige o desenvolvimento de capacidades de avaliação e correcção dos contornos do processo encetado, isto é, remete para a noção de condução do sistema para um caminho de equilíbrio ou regulação (impondo uma evolução conjuntural mais ou menos ampla).

A identificação rigorosa dos **mecanismos de transmissão da política económica** - processo de influência do estado dos objectivos (metas) a partir de variações no estado dos instrumentos (medidas) por alteração do estado de um vasto conjunto de variáveis intermédias (as variáveis endógenas não-pertinentes dos modelos de política económica) - constitui a principal resposta aquele desafio.



As variáveis intermédias podem, assim, ser desdobradas em **indicadores** - variáveis intermédias mais próximas dos instrumentos, directa e principalmente influenciáveis por eles através de relações relativamente estáveis e observáveis de forma bastante expedita - e **quase-objectivos** - variáveis intermédias mais próximas dos objectivos, possuindo com eles uma relação bem identificada e sendo influenciadas e observáveis com um menor desfasamento do que o verificado com os objectivos.

O maior ou menor êxito de uma dada política económica depende, assim, dos **"lags"** ou desfasamentos temporais presentes em todo o seu ciclo de funcionamento. A acentuação do carácter de processo para caracterizar a política económica conduz à identificação de diferentes tipos de "lag" ou desfasamento com relevância para a análise da eficácia da política económica.

A grande clivagem corresponde à distinção entre "**lags internos**" e "**lags externos**" (FRIEDMAN, 1948).

Esta proposta clássica acentua a diferença entre:

- desfasamentos existentes no processo de tomada de decisão das medidas de política económica ("lags" de reconhecimento dos problemas, "lags" de decisão e "lags" de execução, que medem o tempo que medeia entre o surgimento de uma problema ou perturbação, o seu reconhecimento através de informação adequada, a selecção técnica e política dos instrumentos adequados e a operacionalização da(s) medida(s) tomada(s));
- desfasamentos no processo de transmissão dos efeitos às variáveis intermédias e objectivos ("lag" de actuação que mede o tempo que medeia entre a execução da medida e a obtenção dos feitos desejados).

A dimensão dos "lags" envolvidos na sua manipulação permite, igualmente, produzir uma certa sistematização dos instrumentos (instrumentos de utilização automática ou discricionária, instrumentos de acção contínua ou descontínua) envolvendo maiores ou menores "lags" internos e externos (pense-se, por exemplo, nos diferentes "lags" de decisão envolvidos em decisões do Governo ou do Parlamento, na "poupança" do "lag" de reconhecimento implícita no funcionamento da taxa de imposto como estabilizador automático ou na flutuação das taxas de câmbio em regime de câmbios flexíveis).

Dois problemas centrais surgem neste contexto de execução da política económica enquanto processo de orientação das trajectórias de evolução dos sistemas económicos.

Trata-se da **consistência** ou **coerência** das soluções encontradas, por um lado, e da **afecção** dos instrumentos aos objectivos, por outro lado.

## 5.1 CONSISTÊNCIA DA POLÍTICA ECONÓMICA, HETEROGENEIDADE DOS AGENTES ECONÓMICOS E SELECTIVIDADE NA UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS : NECESSIDADE DE UMA LEITURA AMPLA DO PRINCÍPIO DE TINBERGEN

### ***Princípio de Tinbergen :***

*A condição necessária para uma solução única num modelo de metas fixas com  $n$  variáveis objectivo independentes é a de que existam pelo menos  $n$  variáveis instrumento independentes disponíveis [9].*

Com  $n$  objectivos e  $m$  instrumentos podemos conceber três casos típicos :

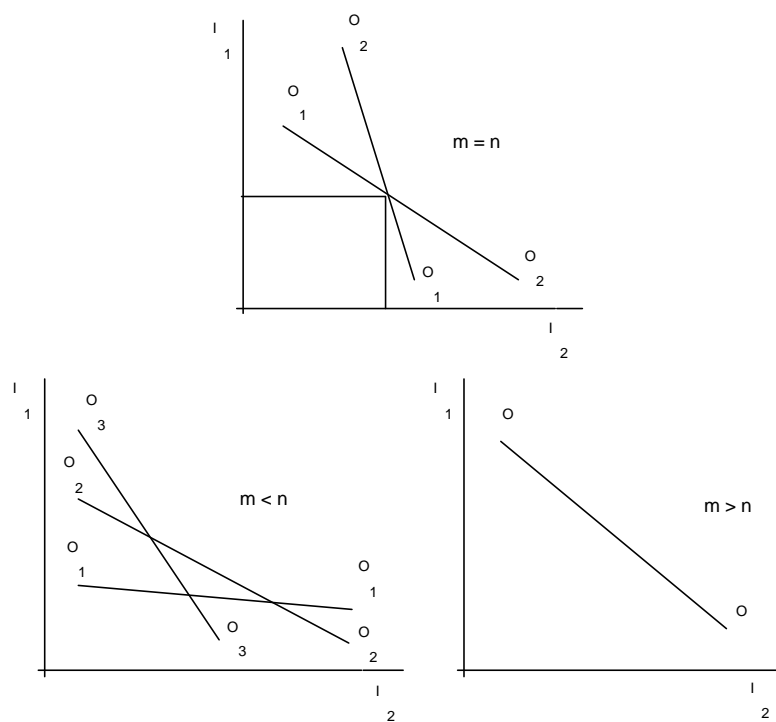
- a)  $m = n$ , número de instrumentos igual ao número de objectivos permitindo obter uma única solução no espaço dos instrumentos;
- b)  $m < n$ , número de instrumentos inferior ao número de objectivos não permitindo encontrar uma solução para o problema de política económica, uma vez que "faltam" instrumentos para a ambição pretendida ao nível dos objectivos;
- c)  $m > n$ , número de instrumentos superior ao número de objectivos permitindo obter várias soluções no espaço dos instrumentos (ou explorar os graus de liberdade disponíveis na fixação dos instrumentos que "sobram");

O significado destes três casos, que ilustram o alcance do princípio de Tinbergen, pode ser facilmente apresentado num espaço simplificado de dois instrumentos  $(I_1, I_2)$ .

---

[9] Convém notar que a regra de Tinbergen ("counting rule") pressupõe dois planos de coerência. Um primeiro plano, referido ao modelo no seu conjunto envolvendo todas as variáveis endógenas (objectivos e variáveis não pertinentes) - nº de equações independentes = nº incógnitas - e um segundo plano, referido ao subespaço ocupado no modelo pelas variáveis de política económica (objectivos e instrumentos) - nº de instrumentos  $\geq$  nº objectivos.

Com efeito, temos :

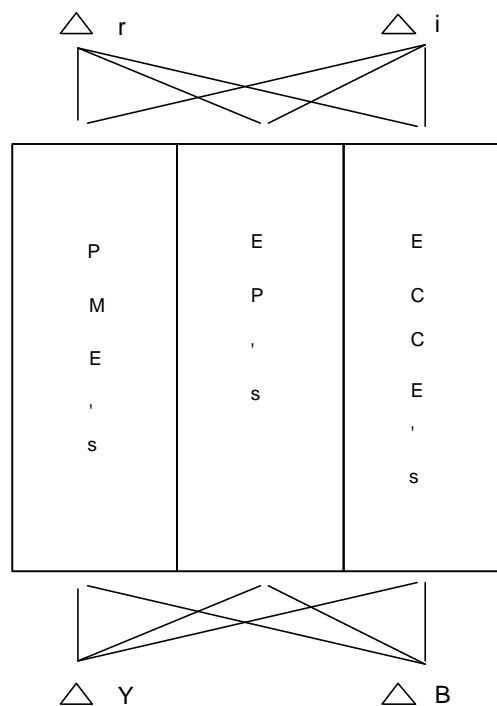


A formulação do princípio de Tinbergen é realizada num quadro formal simplificado, nomeadamente no que respeita à relação entre racionalidade microeconómica e evolução macroeconómica.

A elaboração, condução e avaliação de políticas económicas concretas conduz, todavia, a uma percepção de que em muitos casos, seja por excessiva heterogeneidade microeconómica, seja por complexificação dos problemas macroeconómicos, a formulação dos objectivos adquire várias dimensões criando como que um processo de desmultiplicação (exemplo corrente é o da coexistência de "desemprego clássico" por limitações da rentabilidade e de "desemprego Keynesiano" por limitações da procura) obrigando a uma reconsideração do princípio de Tinbergen [10] em torno da dicotomia políticas unidimensionais / políticas pluridimensionais (GRJEBINE, 1986).

[10] Outro exemplo de perda de coerência da política económica corresponde às políticas de "stop and go", baseadas na regulação da procura a partir do nível da despesa pública,

Suponhamos que o tecido empresarial se revela particularmente heterogéneo englobando segmentos com diferentes lógicas ou comportamentos microeconómicos (resultantes, por exemplo, de diferentes restrições financeiras - caso típico da oposição entre empresas privadas e empresas públicas - ou de diferentes formas de inserção no mercado mundial - evidentes na comparação entre PME's de base nacional e empresas transnacionais). Teremos, deste modo, por exemplo :



As respostas a variações nas taxas de câmbio e de juro, por parte de cada segmento empresarial inscrevem-se em diferentes lógicas de comportamento, e não, apenas, em diferentes reacções quantitativas.

---

quando a gestão dos equilíbrios interno e externo se torna conflitual ao longo dos anos 60 (gerando um défice de instrumentos e, portanto, uma afectação alternada do mesmo instrumento a cada um dos objectivos).

Neste quadro uma lúcida aplicação da regra de Tinbergen conduz-nos a verificar que se produz uma espécie de desmultiplicação dos objectivos (devido à própria diferenciação dos comportamentos microeconómicos) que exigiria igual resposta ao nível dos instrumentos por forma a manter a consistência da política económica.

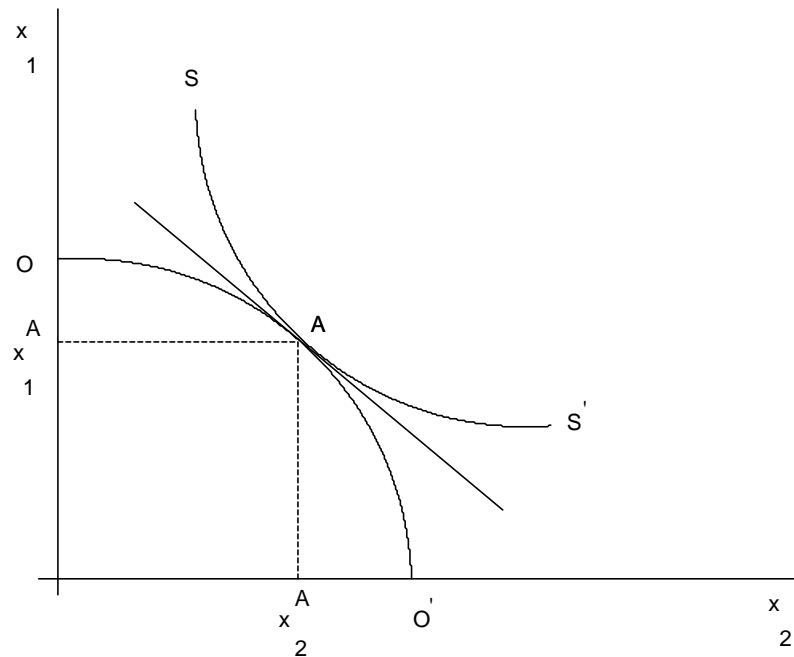
Na ausência de novos instrumentos, a grande linha de resposta à segmentação de comportamentos microeconómicos motivada por uma forte heterogeneidade empresarial ou social só pode ser baseada na passagem a uma política selectiva e multidimensional.

A consistência da política económica pode, ainda, ser posta em causa quando a independência dos instrumentos é posta em causa (o agravamento da restrição orçamental pode conduzir, por exemplo, a uma quebra de independência entre política fiscal e política monetária).

## **5.2 ABORDAGEM EM METAS FIXAS OU EM OBJECTIVOS FLEXÍVEIS : A QUESTÃO DA OPTIMIZAÇÃO E DAS PREFERÊNCIAS EM POLÍTICA ECONÓMICA**

A abordagem dita de metas fixas (TINBERGEN), centra-se na busca de soluções aceitáveis (política, económica e socialmente) para alcançar os objectivos especificados através delas, valorizando, por isso mesmo, a identificação das condições-limite na utilização dos instrumentos :  $Y_{\min}^1 < Y^1 < Y_{\max}^1, \dots, Y_{\min}^i < Y^i < Y_{\max}^i, \dots, Y_{\min}^n < Y^n < Y_{\max}^n$ .

Se passarmos a uma abordagem em termos de objectivos flexíveis (THEIL), isto é, uma abordagem onde diferentes combinações de objectivos podem produzir a mesma "satisfação" em termos de política económica (preferências dos decisores, dos grupos de pressão, dos agentes económicos ou dos eleitores), a formulação desta assemelha-se, então, a um problema de optimização :



A curva  $OO'$  representa uma função de transformação técnica dos objectivos ou curva de possibilidades de combinação dos objectivos  $x_1$  e  $x_2$  (a fronteira  $OO'$  define combinações melhores que qualquer ponto no seu interior) e a curva  $SS'$  representa uma curva de indiferença ou igual satisfação do ponto de vista da política económica.

Esta curva de indiferença tanto pode ser construída em termos de agregação de preferências individuais - falamos então de função de utilidade colectiva (BERGSON, SAMUELSON, ARROW) - como em termos de análise das preferências reveladas em experiências de governação passadas - falamos então de função de preferência estatal (KIRSHEN). Neste segundo caso pressupõe-se que as preferências individuais já se manifestaram no quadro do funcionamento do sistema político (escolhas eleitorais através do voto).

As metodologias de avaliação dos contornos destas duas funções - realização de inquéritos e entrevistas, recurso a sondagens e painéis de opinião, análise do conteúdo de programas concretos de política económica, nomeadamente - revelam-se relativamente incipientes e, para além de conclusões demasiado genéricas (do tipo "a esquerda atribui maior importância à redução do desemprego" ou "a direita tende a privilegiar o objectivo controlo da inflação")



esbarram com o problema central da instabilidade da conjuntura e das escolhas dos agentes e dos governos.

A abordagem em termos de optimização - para além das dificuldades operacionais na construção das funções - remete para a noção de "ótimo de segundo nível" ou "second best" (LANCASTER/LIPSEY), isto é, estando fora de causa a possibilidade de um processo puro de optimização - por não verificação prática de alguma(s) das suas condições de realização - vale a pena considerar se a busca de um óptimo de "segunda escolha" se justifica [11].

No plano teórico, e no quadro da teoria do "second best", duas grandes respostas são possíveis, desde a posição dos seus fundadores mostrando que nada garante que o óptimo de segundo nível esteja mais próximo do óptimo de primeiro nível do que qualquer outra solução até à posição daqueles que consideram que a busca de óptimos de segundo nível pode ser relevante para a formulação da política económica.

Esta referência à abordagem da política económica em termos de optimização permite-nos, aliás, verificar que, de algum modo, ela está também presente ao nível da abordagem de metas fixas.

A escolha do vector dos objectivos, numa abordagem de metas fixas, comporta, assim, para além dos elementos de flexibilidade analisados a propósito da utilização mista de modelos de simulação (distinção entre objectivos principais e secundários), uma certa dimensão de expressão de preferências dos decisores que permitem optar por diferentes cenários com níveis semelhantes de aplicabilidade.

---

[11] Um dos exemplos clássicos corresponde à avaliação da situação de uma união aduaneira ("second best"), na impossibilidade de alcançar o óptimo de primeiro nível da livre circulação de mercadorias, com claras vantagens sobre uma situação não optimizada de um somatório de protecctionismos nacionais.

### 5.3 AS TRAJECTÓRIAS DE REGULAÇÃO DAS ECONOMIAS E A AFECÇÃO DOS INSTRUMENTOS AOS OBJECTIVOS : OS PRINCÍPIOS DE MUNDELL E DE MEADE

***Princípio de Mundell :***

*Cada instrumento deve ser afectado ao controlo do objectivo em relação ao qual detém uma maior eficácia relativa [12], isto é, se*

$$(dO_1 / dI_1) / (dO_2 / dI_1) > (dO_1 / dI_2) / (dO_2 / dI_2)$$

*o instrumento  $I_1$  deve ser afectado ao objectivo  $O_1$  e o instrumento  $I_2$  deve ser afectado ao objectivo  $O_2$ .*

O princípio de Mundell, também dito princípio da "classificação eficiente dos mercados" [13], baseia-se na identificação da vantagem relativa dos diferentes instrumentos em relação aos diferentes objectivos.

Com efeito, quando se manipula um qualquer instrumento produzem-se inevitavelmente efeitos sobre todos os objectivos, e não apenas sobre o objectivo que se pretende alcançar (efeitos ou perturbações tanto mais sensíveis quanto mais integrado for o modelo, isto é, quanto maior for a interdependência entre as variáveis).

---

[12] Por eficácia de um instrumento, em relação a um dado objectivo, deve entender-se a medida quantitativa que relaciona as respectivas variações (intensidade na manipulação do instrumento e efeito obtido no objectivo).

[13] "O emprego da política fiscal para alcançar objectivos externos e da política monetária para alcançar objectivos internos viola o princípio da classificação eficiente de mercado, devido a que o quociente entre o efeito da taxa de juro sobre a estabilidade interna e o seu efeito sobre a balança de pagamentos é inferior ao quociente entre o efeito da política fiscal sobre a estabilidade interna e o efeito da política fiscal sobre a balança de pagamentos. (...) O princípio de Tinbergen refere-se à existência e localização de uma solução do sistema. Não afirma que qualquer conjunto dado de respostas políticas levará de facto a esta solução. Para afirmá-lo é preciso investigar as propriedades de estabilidade de um sistema dinâmico. A este respeito o princípio da classificação eficiente de mercado constitui um companheiro indispensável do princípio de Tinbergen." (MUNDELL, 1962).

O significado do princípio de afectação de Mundell coloca-se no terreno da minimização dessas perturbações ou efeitos divergentes, através de uma afectação eficiente de instrumentos, reduzindo, desse modo, a amplitude dos ajustamentos induzidos pela política económica.

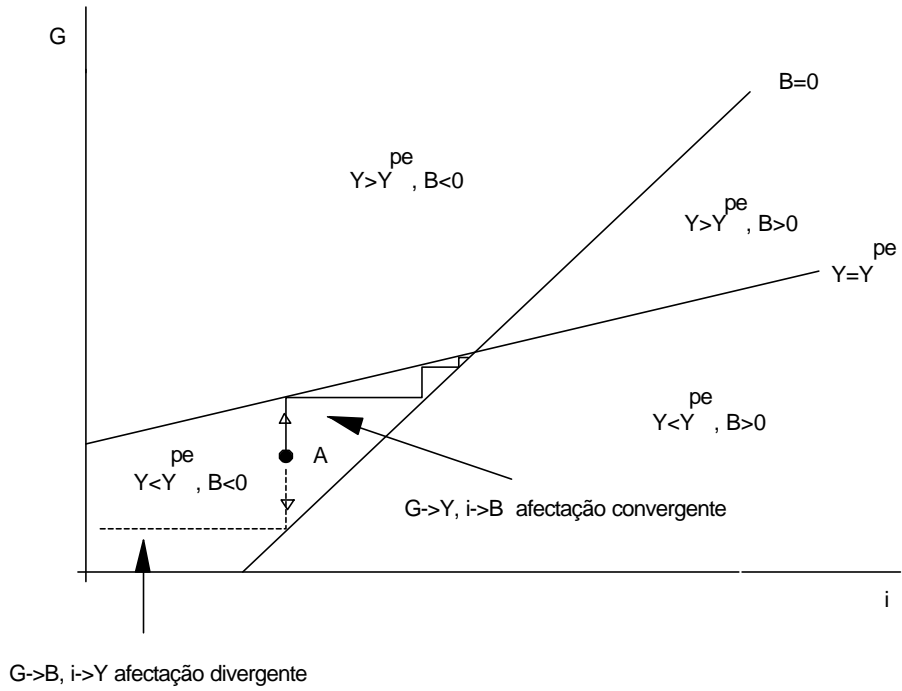
Vejamos alguns exemplos concretos de **afectação instrumentos** -> **objectivos** por forma a explicitar a lógica da aplicação da regra de Mundell. Em todos os casos projectaremos dois objectivos - "**equilíbrio interno**" ( $Y=Y^pe$  - Pleno emprego) e "**equilíbrio externo**" ( $B=0$ ) - num espaço de dois instrumentos - Despesa pública ( $G$ ) e Taxa de juro ( $i$ ).

**a) política orçamental e fiscal ( $G$ ) e política monetária ( $i$ )**

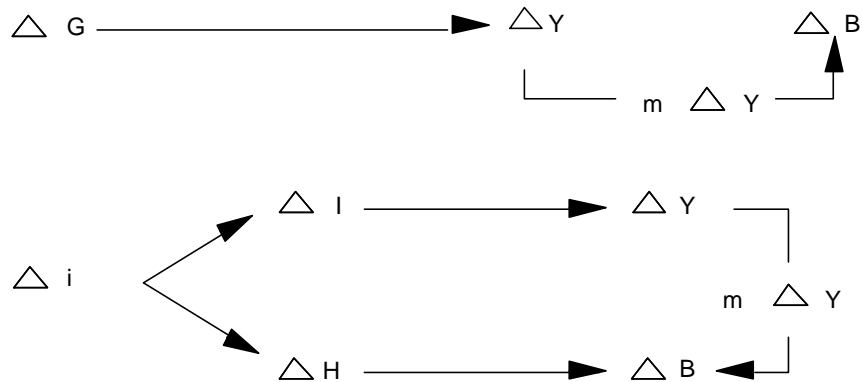
A afectação da política orçamental e fiscal e da política monetária - problema com que, aliás, lida Mundell no seu artigo inicial (utilizando o saldo orçamental em vez do nível da despesa pública) - não levanta especiais dificuldades uma vez que a identificação da vantagem relativa da "política fiscal" no que respeita ao equilíbrio interno e da "política monetária" no que respeita ao equilíbrio externo resulta quase directamente a partir da análise dos mecanismos de transmissão das variações dos dois instrumentos.

Com efeito, enquanto a taxa de juro influencia directamente os dois equilíbrios através do nível de investimento  $\Delta Y$  e dos movimentos de capitais  $\Delta B$ , o nível da despesa pública só influencia indirectamente o equilíbrio externo através da procura de importações derivada da variação do rendimento filtrada pela menor ou maior propensão a importar -  $m\Delta Y$ .

A representação dos objectivos no espaço dos instrumentos (rectas  $Y=Y^pe$  e  $B=0$ ) que indicam os pares de valores  $G, i$  que satisfazem a sua realização) permite visualizar a vantagem relativa de cada instrumento em função da inclinação de cada uma das rectas que definem o equilíbrio interno e externo.



Os mecanismos de transmissão dos efeitos directos provocados pelas variações nos instrumentos, que a seguir se descrevem de forma simplificada (referenciando, também, a tracejado, alguns dos efeitos indirectos), permitem clarificar o diferente papel de **G** e **i** face a **Y** e **B**.

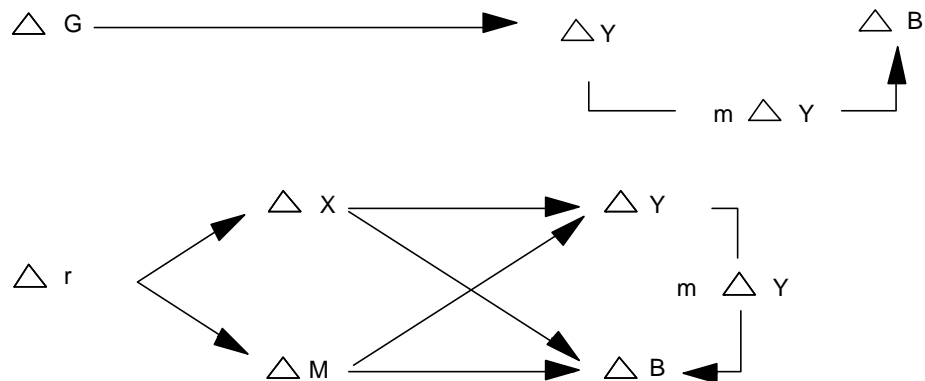


A afectação  $G \rightarrow Y$  e  $i \rightarrow B$  produz, deste modo e em qualquer situação, um processo de convergência para os dois equilíbrios (respeitando a regra de Mundell), tal como a afectação  $G \rightarrow B$  e  $i \rightarrow Y$  (não respeitando a regra de Mundell) produz, em qualquer situação, um processo de divergência em relação ao duplo equilíbrio da economia.

**b) política orçamental e fiscal (G) e política cambial (r)**

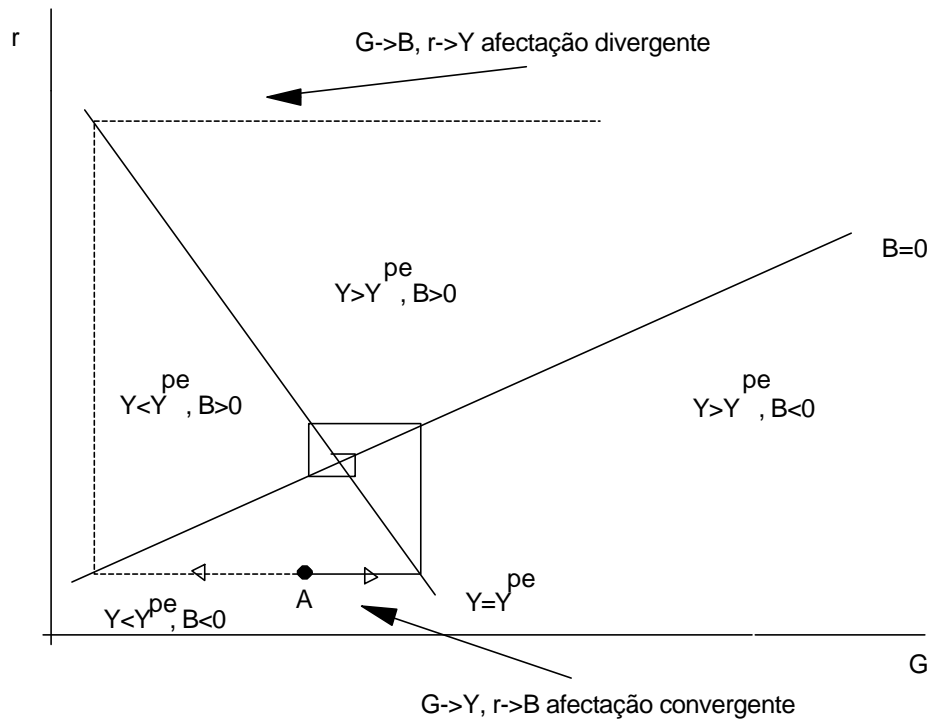
A afectação da política orçamental e fiscal e da política cambial também não coloca especiais problemas uma vez que a vantagem relativa da "política fiscal" no que respeita ao equilíbrio interno e da "política cambial" no que respeita ao equilíbrio externo só não se regista em casos de grande dependência de importações e/ou fraca poupança ou tributação directa [14] (casos em que as "fugas" internas do multiplicador do gasto público - poupança, fiscalidade - ficam aquém da "fuga" externa - propensão a importar).

Os mecanismos de transmissão dos efeitos provocados pelas variações nos instrumentos, que a seguir se descrevem de forma simplificada, permitem clarificar o diferente papel de G e r face a Y e B.



[14] Casos não relevantes para economias suficientemente estruturadas e com capacidade para desenvolverem políticas de regulação conjuntural com um mínimo de autonomia.

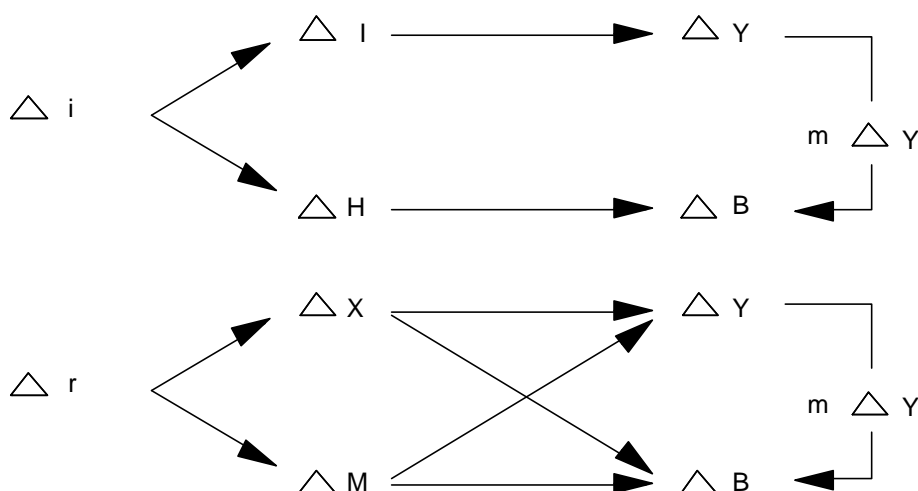
Teremos, assim, nas configurações estruturais mais comuns, declive da recta ( $Y=Y_{pe}$ ) maior do que o declive da recta ( $B=0$ ) a afectação  $G \rightarrow Y$  e  $r \rightarrow B$ .



**c) política monetária (i) e política cambial (r)**

A afectação da política monetária e cambial corresponde ao caso em que a identificação das vantagens relativas dos instrumentos requer uma análise das restrições estruturais da economia (através dos valores assumidos pelos parâmetros de um modelo de política económica).

Os mecanismos de transmissão dos efeitos provocados pelas variações nos instrumentos, que a seguir se descrevem de forma simplificada, permitem clarificar em que condições o papel de  $r$  e  $i$  pode assumir funções diferentes na promoção dos equilíbrios interno ( $Y$ ) e externo ( $B$ ).



A eficácia relativa da política monetária depende, assim, da elasticidade da resposta dos movimentos de capitais ( H ) e do investimento ( I ) às variações da taxa de juro : uma forte elasticidade dos movimentos de capitais pode justificar uma afectação ao equilíbrio externo, tal como uma forte elasticidade do investimento pode justificar uma afectação ao equilíbrio interno.

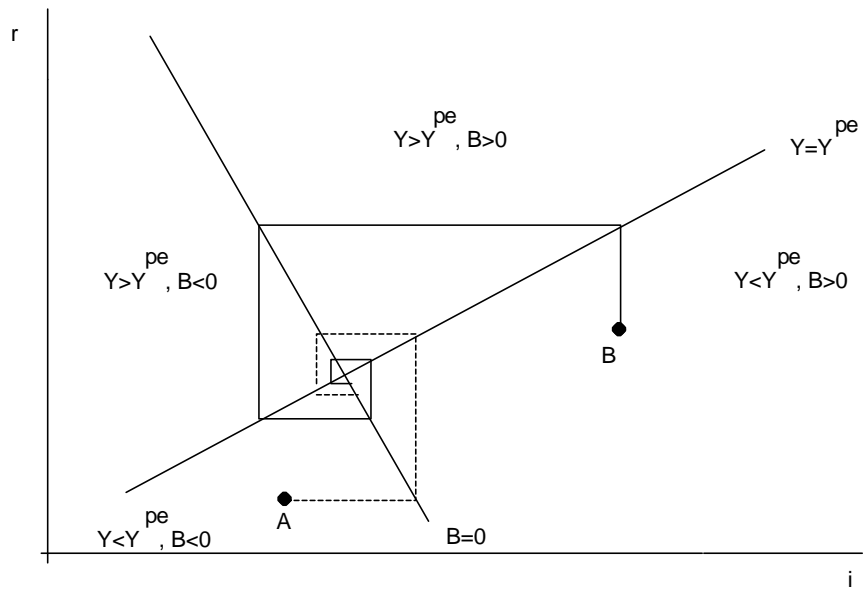
A inclinação da recta  $B=0$  permite uma fácil identificação da eficácia relativa da taxa de juro na procura do equilíbrio externo : quanto maior for o declive menor será a variação necessária na taxa de juro para compensar o efeito de uma (des)valorização da moeda [15].

Vejamos então os dois casos :

[15] Compare-se o declive das rectas  $B=0$  no caso de forte elasticidade dos movimentos de capitais (afecção  $i \rightarrow B$ ) e no caso de fraca elasticidade dos movimentos de capitais (afecção  $i \rightarrow Y$ ).

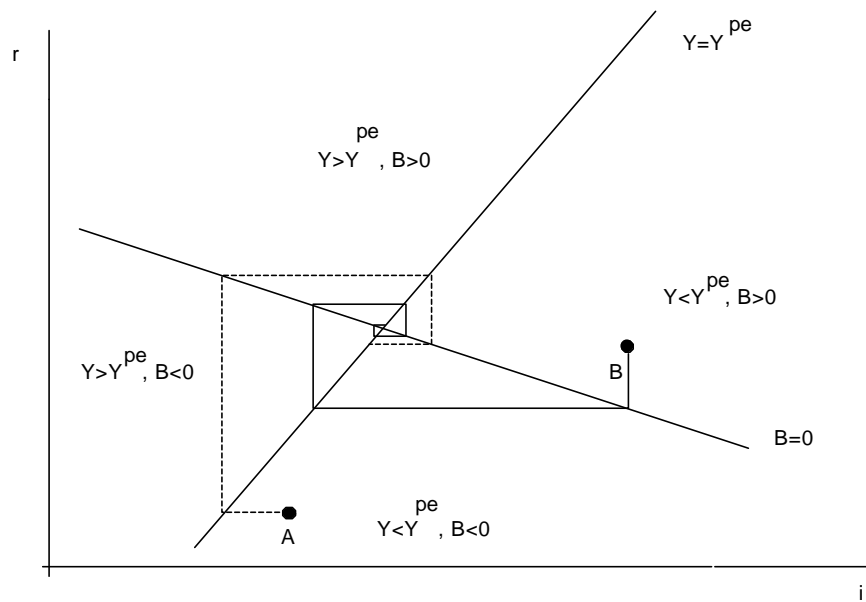
**Caso A :** Movimentos de capitais elásticos face à taxa de juro  
 Investimento rígido face à taxa de juro

Afectação instrumentos :  $r \rightarrow Y$   $i \rightarrow B$



**Caso B :** Movimentos de capitais rígidos face à taxa de juro  
 Investimento elástico face à taxa de juro

Afectação instrumentos :  $r \rightarrow B$   $i \rightarrow Y$





A procura de uma correcta afectação dos instrumentos aos objectivos coloca-se por duas ordens de razões.

Em primeiro lugar, para lidar com a complexidade induzida pela interdependência entre as variáveis de um modelo de política económica.

Em segundo lugar, para lidar com as condições de autonomia na condução da política económica pelos seus diversos centros de decisão e gestão dos instrumentos.

O princípio de Mundell baseia-se, como vimos, na determinação das "vantagens comparativas" dos diversos instrumentos na influência de determinado objectivo. Esta determinação relativamente fácil num espaço de dois instrumentos e dois objectivos, torna-se mais problemática quando o número de instrumentos e objectivos se torna superior ou quando a política económica tem de ser formulada em condições de maior incerteza ou instabilidade (inflação significativa, por exemplo). Neste quadro surge a proposta de uma regra complementar de afectação (MEADE, 1978) com base num princípio de descentralização da manipulação dos instrumentos e responsabilização na realização dos objectivos.

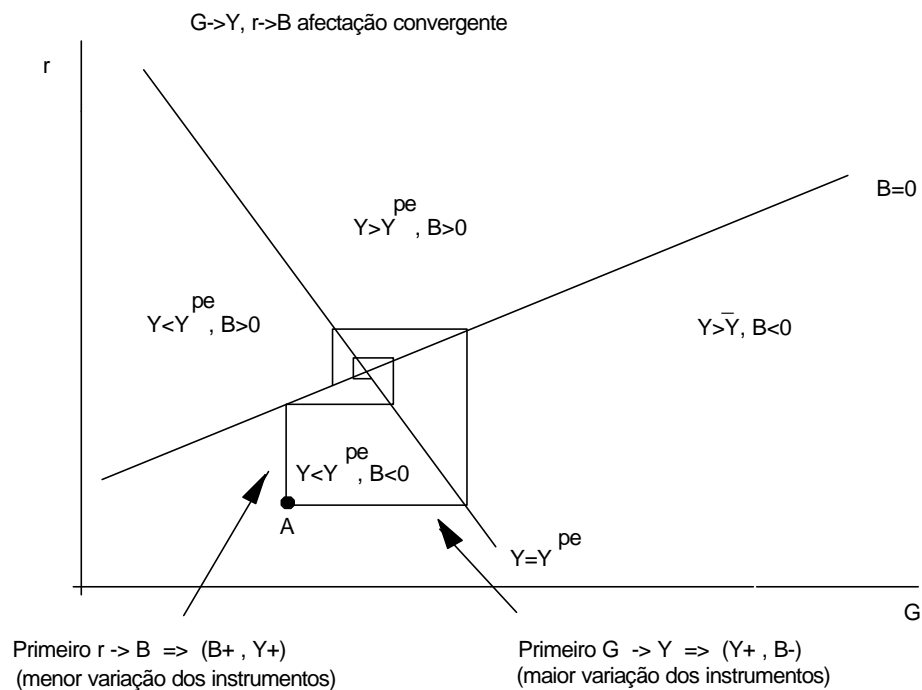
***Princípio de Meade :***

*Cada instrumento deve ser colocado à disposição de uma autoridade particular com a responsabilidade de alcançar tanto quanto possível a realização de um objectivo específico*

A materialização do princípio de responsabilização proposto por Meade assenta, deste modo, na atribuição a uma autoridade particular (Banco Central, Ministério das Finanças, ...) da responsabilidade pelo objectivo que mais se aproxima da sua actividade específica e que mais directamente corresponde à gestão dos instrumentos à sua disposição.

Para além do problema da afectação dos instrumentos aos objectivos, a execução da política económica levanta a questão da sequência das medidas a tomar para alcançar determinadas metas referidas aos objectivos escolhidos. Com efeito não é indiferente o modo como se operam as variações do estado dos instrumentos, nem do ponto de vista interno da política económica (possibilidade de minimização da variação dos instrumentos), nem do ponto de vista do relacionamento com os agentes económicos (formação de expectativas convergentes com os objectivos prosseguidos).

Vejamos um exemplo com base na articulação entre política orçamental e fiscal e política cambial.



A utilização da política cambial promove simultaneamente o equilíbrio interno e o equilíbrio externo, enquanto a utilização da política orçamental e fiscal promove o equilíbrio interno mas não o equilíbrio externo.

Do ponto de vista da lógica interna da política económica é, assim, a sequência (1º  $r \rightarrow B$ , 2º  $G \rightarrow Y$ ) que garante uma minimização da variação dos instrumentos : a desvalorização da moeda reequilibra a balança externa e reduz o desemprego através do estímulo à actividade económica impulsionado pelo sector exportador e conduz, portanto, a que o "esforço" exigido à política orçamental venha a ser menor.

Ao contrário, a sequência (1º  $G \rightarrow Y$ , 2º  $r \rightarrow B$ ) exigiria um maior esforço à política cambial uma vez que teria que enfrentar o défice inicial agravado pelo efeito da expansão da despesa pública utilizada para combater o desemprego.

## **BIBLIOGRAFIA**

ABRAHAM-FROIS, G., Keynes et la macroeconomie contemporaine, ECONOMICA, Paris, 1989.

ANDO, A. e MODIGLIANI, F., "The "life cycle" hypothesis of saving : aggregate implications and tests", American Economic Review, LIII, Março 1963.

ARTUS, P. e MORIN, P., Macroeconomie appliquée, PUF, Paris, 1991.

ATTALI, J., Analyse économique de la vie politique, QUADRIGE/PUF, 1981.

BALDUCCI, R. e CANDELA, G., Teoria della Politica Economica, Obiettivi e modello statici (Vol I), Analisi dinamica (Vol II), La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1991, 1992.

BUCHANAN, J. e WAGNER, R., Fiscal responsibility in constitutional democracy, Nijhoff, Leiden e Boston, 1978.

BOISSIEU, C., Principes de politique économique, ECONOMICA, Paris, 1983.

DUESENBERY, J., Income, saving and the theory of consumer behavior, Harvard University Press, 1967.

CASAHUGA, A. e BACARIA, J. (Ed.), Teoria de la politica economica, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.

FRIEDMAN, M., A theory of the consumption function, Princeton University Press, 1957.

GAPINSKI, J.H., Macroeconomic Theory. Statics, Dynamics and Policy, McGraw-Hill, 1982.

GÄRTNER, M., Macroeconomics under Flexible Exchange Rates, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1992.

- GREFFE, X., Principes de Politique Economique, ECONOMICA/AUPELF, Paris, 1989.
- GREFFE, X., Politique economique - Programmes, instruments, perspectives, ECONOMICA, 1987.
- GREJBINE, A. (Ed.), Théories de la crise et politiques économiques, SEUIL, 1986.
- GREJBINE, A., La politique économique ou la maîtrise des contraintes, SEUIL, 1991.
- HALL, R. e TAYLOR, J., Macroeconomics - Theory, performance and policy, NORTON, Nova Iorque, 1991.
- KALECKI, M., "Political aspects of full employment", Political Quarterly, 1943, Vol 14, pp.322-330.
- KARAKITSOS, E., Macrosystems, The dynamics of Economic Policy, Blackwell, Cambridge, 1992.
- KIRSCHEN, E.S.(Ed.), Política económica contemporánea - Teoría general, OIKOS, Barcelona, 1964.
- KUZNETS, S., "Uses of National Income in Peace and War", Occasional Papers, NBER, Nova Iorque, 1942.
- KUZNETS, S., "National Product since 1869", NBER, Nova Iorque, 1946.
- MANKIW, N.G., Macroeconomics, Worth Publishers, Nova Iorque, 1992.
- MANKIW, N.G. e ROMER, D., New Keynesian Economics (Vol I - Imperfect Competition and Sticky Prices, Vol II - Coordination Failures and Real Rigidities), The MIT Press, Cambridge, 1991.
- MATEUS, A., "A internacionalização das relações económicas e o seu papel na evolução e transformação da política económica", in Política Económica - Questões metodológicas (M.SILVA, ed.), AEISE, 1981.
- MATUS, C., Planificación de situaciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

MODIGLIANI, F. e ANDO, A., "Test of the life cycle hypothesis of saving", Bulletin of Oxford University Institute of Statistics, 19, Maio 1957.

MOSSÉ, E., Comprendre la politique économique I e II, SEUIL, Paris, 1989.

MOURA, F., "A política económica como interacção da economia e da política", in Política Económica - Questões metodológicas (M.SILVA, ed.), AEISE, 1981.

MEADE, J., "The meaning of 'internal balance'", Economic Journal, Vol. 88, Setembro 1978.

MUNDELL, R.A., "The appropriate use of monetary and fiscal policy under fixed exchange rates", IMF Staff Papers, Vol. IX, pp.70-79, Março 1962.

NORDHAUS W.D., "The political business cycle", Review of Economic Studies, Abril 1975, pp. 168-190. SHONE, R., Open economy Macroeconomics - Theory, policy and evidence, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1989.

SARGENT, T.J., Macroeconomics Theory, Academic Press, San Diego, 1987.

SILVA, M. (Ed.), Política económica - Questões metodológicas, AEISE, 1981.

SHONE, R., Open Economy Macroeconomics - Theory, Policy and Evidence, Harvester, Wheatsheaf, Londres, 1989.

THOM, R., Parabole e Catastrofi, Il Saggiatore, Milão, 1980.

TINBERGEN, J., Economic Policy, Principles and Design, North Holland, Amesterdão, 1967.

THEIL, H., Optimal decision rules for government and industry, North Holland, Amesterdão, 2ª ed., 1968.

TURNOVSKY, S., Macroeconomic analysis and stabilization policy, Cambridge University Press, 1977.