

# POLÍTICA ECONÓMICA

MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

1º SEMESTRE 2020/2021

## 3. TEORIA NORMATIVA E POSITIVA

24 DE SETEMBRO DE 2020

RICARDO CABRAL (RCABRAL@ISEG.ULISBOA.PT)

# Conteúdo

3. Teoria normativa e positiva da política económica\*
  - a. Teoria normativa: objetivos, instrumentos e modelos
  - b. Teoria positiva: elementos

\* Baseado e adaptado de Acocella (1998, cap. 8)

# O governo como agente racional

- As falhas de mercado de natureza microeconómica e macroeconómica fundamentam a intervenção de um agente que, tendo como motivação o interesse e objetivo público, pudesse ultrapassar (ou corrigir) essas falhas
- A análise aqui preocupa-se, a nível abstrato, com o âmbito de ação potencial de tal agente que visaria
  - Ou corrigir o funcionamento do mercado
  - Ou mesmo de o substituir
- Para isso desenvolve-se uma teoria do que é que esse agente, agindo de forma racional, deveria fazer para corrigir as referidas falhas de mercado

# O governo como agente racional

- A abordagem é, por conseguinte, análoga à da teoria neoclássica, que deriva o comportamento (maximizante) ótimo de vários agentes do setor privado com base em várias premissas
- Mais à frente, analisa-se o real comportamento do governo, comparando-o com a estrutura abstrata que aqui se desenvolve
- Ambos os passos - i.e., a formulação de uma teoria normativa e de uma teoria positiva da intervenção na economia -, são necessários se se pretende chegar a alguma conclusão sobre os papéis relativos do governo e do mercado na regulamentação da atividade económica dos indivíduos/agentes privados

# O governo como agente racional

- Em particular, a teoria normativa é necessária como padrão para avaliar a intervenção do governo, na realidade, bem como para identificar a possibilidade de melhorar os resultados dessa intervenção pública
- Assim, a teoria normativa tem ajudado a fundamentar e melhorar o debate sobre as políticas económicas públicas, colocando-a acima de meros slogans ou propaganda (Tinberg, 1956)
- Além disso, o desenvolvimento de uma estrutura lógica para verificar a sua consistência interna e, por conseguinte, a racionalidade de um sistema de políticas económicas assegura que o mesmo não é só baseado em intuição, experiência e capacidade de previsão dos decisores de política

# Significado de teoria normativa

- “Any theory that states standards, values, or concrete proposals that involve criticism of present arrangements and thus calls for change in order to create a better future. A great deal of scholarship in the social sciences and humanities is normative. Most political and moral theory is explicitly normative (it prescribes standards and values); so too most applied social science (e.g. town planning) because it translates normative reasoning into practical measures. However, much scholarship is implicitly normative (it criticizes the present without explicitly justifying the standards or values underpinning the criticisms, or discussing what feasible future alternatives are implied by these criticisms).... ..”
- Fonte: [Oxfordreference.com](https://www.oxfordreference.com)

# Exemplo de teoria normativa: utilidade esperada

- “Normative Theories of Rational Choice: Expected Utility
- *First published Fri Aug 8, 2014; substantive revision Thu Aug 15, 2019*
- We must often make decisions under conditions of uncertainty. Pursuing a degree in biology may lead to lucrative employment, or to unemployment and crushing debt. A doctor's appointment may result in the early detection and treatment of a disease, or it may be a waste of money. Expected utility theory is an account of how to choose rationally when you are not sure which outcome will result from your acts. Its basic slogan is: choose the act with the highest expected utility.
- **This article discusses expected utility theory as a *normative* theory—that is, a theory of how people *should* make decisions.** In classical economics, expected utility theory is often used as a *descriptive* theory—that is, a theory of how people *do* make decisions—or as a *predictive* theory—that is, a theory that, while it may not accurately model the psychological mechanisms of decision-making, correctly predicts people's choices. Expected utility theory makes faulty predictions about people's decisions in many real-life choice situations (see Kahneman & Tversky 1982); however, this does not settle whether people *should* make decisions on the basis of expected utility considerations.”
- Fonte: Stanford Encyclopedia of Philosophy, <https://plato.stanford.edu/entries/rationality-normative-utility/>

# Planeamento: significado e fundamentação

- Existem diversas definições possíveis do que é planeamento (de políticas económicas públicas)
- Acocella (1998, p. 176) entende que “planeamento consiste na adoção de decisões de política económica coordenadas e consistentes. Na área de intervenção do governo isso significa evitar medidas avulso e considerar o universo completo de metas ou objetivos de política e o conjunto de ações possíveis (instrumentos) para cada problema.”
- Amaral (1996, p. 104) entende que o “planeamento económico [...] traduz-se numa intervenção pública na economia através da preparação e execução de um Plano, destinado a orientar a afectação de recursos e a incentivar as atuações dos agentes económicos de forma a que a economia se aproxime de certos objetivos previamente definidos. [...] O planeamento económico é, assim, uma forma intervencionista de realizar política económica.”

# A necessidade de ação coordenada decorre de três fatores

1. Existe uma variedade de instrumentos para atingir os vários objetivos possíveis
  - a. É necessário considerar a eficácia relativa de cada instrumento, o tempo necessário para que o instrumento produza efeitos, e eventuais restrições ao seu uso
  - b. Em geral os problemas de política económica são interdependentes
2. Vários objetivos, vários instrumentos e cada instrumento pode afetar mais do que um objetivo ou meta e não necessariamente no sentido desejado.
  - a. Isto é, os problemas de política económica têm de ser resolvidos simultaneamente através da especificação de um modelo estrutural (de várias equações simultâneas)

# A necessidade de ação coordenada decorre de três fatores

3. Os problemas de política económica são inter-temporais ou dinâmicos, no sentido em que há uma relação ou dependência entre a resolução do problema no presente e no futuro
  - a. O que implica que as políticas estão obrigadas a (ou devem) ser consistentes no tempo

# Os elementos constituintes de um plano (de uma política económica)

- Metas (ou objetivos) e instrumentos
- A meta ou objetivo é, tipicamente, o valor que se pretende obter para uma variável económica mensurável, por exemplo, o emprego
- O instrumento é a ferramenta (tipicamente, outra variável económica) que o governo pode operar ou manipular para atingir a meta ou o objetivo, por exemplo, o investimento público
  - A eficácia ou relevância dos instrumentos é identificada através da teoria económica/análise económica, que postula relações (teóricas, idealmente comprovadas por dados empíricos) entre os instrumentos e as metas ou objetivos

# Os elementos constituintes de um plano

- Metas ou objetivos
- Instrumentos
- Modelo analítico/modelo teórico (macroeconómico ou microeconómico)
  - Note-se, diferentes escolas, diferentes políticos optam por modelos teóricos distintos

# Exemplo de um problema com uma única variável objetivo

- Emprego, que na perspectiva dos decisores de política económica é demasiado baixo
- O modelo (de inspiração Keynesiana) especificado na forma estrutural é:

$$Y = \pi \times N$$

$$Y = C + A$$

$$C = c \times Y$$

- Onde  $Y$  é o rendimento,  $\pi$  é um parâmetro (produtividade média do fator trabalho),  $N$  é o emprego,  $C$  é o consumo,  $c$  é a propensão marginal a consumir e  $A$  é a (restante) procura autónoma

# Exemplo de um problema com uma única variável objetivo

- Resolvem-se a segunda e terceira equações em ordem à variável objetivo, isto é, em ordem ao emprego

$$N = \frac{1}{\pi} \times \frac{1}{(1 - c)} A$$

- Posteriormente, é necessário identificar os instrumentos que podem ser alterados pelos decisores de política económica para influenciar a variável objetivo

# Exemplo de um problema com uma única variável objetivo

- Se a procura autónoma é  $A = (G + \bar{I})$ , onde  $G$  é o consumo e investimento público e  $\bar{I}$  é o investimento privado que, por hipótese, não depende da taxa de juro, então a expressão anterior simplifica-se para:

$$N = \frac{1}{\pi} \times \frac{1}{(1 - c)} (G + \bar{I})$$

- Os decisores de política económica (i.e., o Governo), tem vários instrumentos alternativos. Por exemplo:
  - Pode fazer variar
  - Pode criar incentivos fiscais de forma a estimular o investimento privado,
  - Em nenhum dos dois casos controla perfeitamente as variáveis, embora tipicamente se assuma que controla  $G$  perfeitamente, mas  $\bar{I}$  imperfeitamente, porque as decisões de investimento seriam nesse caso tomadas por agentes do setor privado

# Exemplo de um problema com uma única variável objetivo

- Se o instrumento for o consumo e investimento público,  $G$ , então reescrevendo a equação em ordem a  $G$  como função da variável objetivo  $N$  :

$$G = [\pi(1 - c)N] - \bar{I}$$

- E atribuindo o valor que se pretende para essa variável,  $\bar{N}$ , fica-se:

$$G = [\pi(1 - c)\bar{N}] - \bar{I}$$

- Ou seja, de acordo com o modelo analítico utilizado,  $G$  é o valor do consumo e investimento público que é necessário realizar para que o nível de emprego atinja o nível  $\bar{N}$ , desejado pelos decisores de política económico (i.e., o Governo)

## Quatro formas de definir objetivos ou metas

- Fixos
- Prioridade
- Flexíveis com taxa de substituição marginal (MRS) variável
- Flexíveis com taxa de substituição marginal fixa

## Objetivos fixos

- Atribuir valores fixos a variáveis definidas como objetivos de política económica
- Basicamente, se duas variáveis, equivalente a um ponto numa curva com dois eixos
  - Por exemplo, taxa de desemprego vs taxa de inflação (Curva de Phillips)

## Objetivos prioritários

- Por exemplo, é necessário definir objetivos para a taxa de desemprego e para a taxa de inflação, mas a taxa de desemprego é mais importante
  - Ou seja, a relação entre as variáveis objetivo não é perfeitamente conhecida e por conseguinte, é necessário definir um objetivo fixo prioritário
  - E.g., taxa de desemprego de 5%

# Os instrumentos de política económica

- Uma variável pode ser definida como um instrumento de política quando se verificam as três seguintes condições
  1. Os decisores de política económica são capazes de controlar a variável, isto é, podem decidir que valor deveria assumir e determiná-lo com as suas próprias ações, i.e., é uma variável perfeitamente controlável por esses decisores
  2. A variável cujo valor é fixado por esses decisores tem um impacto em outras variáveis, isto é, é eficaz no sentido em que através dessa variável é possível alterar o valor das variáveis objetivo
    - A eficácia pode ser medida pela derivada da variável objetivo em relação à variável instrumento

# Os instrumentos de política económica

3. Deve ser possível distinguir uma variável instrumento de outras variáveis instrumento, tanto em termos da sua controlabilidade como sobretudo da sua eficácia
  - a. Em particular, dois instrumentos com os mesmos efeitos sobre todos os objetivos não são verdadeiramente dois instrumentos separáveis (separabilidade ou independência)

# Os instrumentos de política económica

- Da forma como foi definido aqui, um instrumento parece ser uma variável cujo propósito único é influenciar outras variáveis que sejam relevantes para os decisores de política económica
- Na realidade, essas variáveis podem também ter interesse económico, para além do seu uso como instrumentos
  - Por exemplo, a despesa pública (e o peso da despesa pública em percentagem do PIB)

# Os instrumentos de política económica

- Podem existir problemas quando existem restrições (valores mínimos ou máximos) ao uso de instrumentos, em resultado de fatores institucionais (constituição, lei, tradição)
  - E.g., emenda constitucional para saldos orçamentais equilibrados, ou proibição de financiamento monetário
- Quando a relação causal entre certos instrumentos e os objetivos é complexa, pode ser útil introduzir os conceitos de indicadores de política e objetivos ou metas intermédias

# Diferentes formas de classificar os instrumentos de política

- Tinbergen (1956) sugere a seguinte classificação:
  - Políticas quantitativas: alterar o valor de um dado instrumento, e.g., despesa pública
  - Políticas qualitativas: (eliminar) ou introduzir novos instrumentos mas sem causar efeitos significativos ao sistema económico, e.g, introduzir limites “suaves” ao défice público (3% do PIB) ou à taxa de crescimento da despesa pública ou um limite ao crescimento do crédito bancário
  - Políticas estruturais de mercado (“reform policies”), eliminar ou introduzir novos instrumentos que causam uma alteração significativa ao sistema económico e/ou têm um impacto institucional significativo
    - E.g., nacionalizações, privatizações, alteração da lei dos despedimentos, reformas do mercado de trabalho, alteração à constituição para assegurar orçamentos equilibrados, etc.

# E ainda

- Instrumentos diretos ou indiretos
- Medidas discricionárias ou regras automáticas
  - E dentro destas, os estabilizadores automáticos, e.g., subsídio de desemprego e taxas de imposto sobre o rendimento progressivas
  - Uma das principais vantagens dos estabilizadores automáticos que foram introduzidos sobretudo após a Segunda Grande Guerra (e em parte eliminados nas últimas décadas) é que tornam a intervenção do governo mais rápida, uma vez que obviam aos atrasos de observação/reconhecimento e administrativo/decisão, embora não sejam capazes de evitar, por completo, o atraso dos seus efeitos (e.g., subsídio de desemprego: é necessário requerer e o deferimento e processamento do pedido leva tempo)

# Aspetos gerais da estrutura de um modelo económico

- E modificações necessárias para que um modelo possa ser utilizado para a definição de políticas económicas (modelo de decisão ou de políticas)
- Neste contexto, qual a escola do modelo é irrelevante
- Modelo de forma estrutural
  - Equação de definição
  - Equação de comportamento
  - Equações técnicas
  - Equações de equilíbrio
  - Equações institucionais

# Variáveis endógenas ou exógenas

- As variáveis num modelo estrutural podem ser classificadas exógenas ou endógenas
  - Variáveis exógenas:
  - Variáveis endógenas:

# O modelo de forma reduzida

- Objetivos fixos
- Tinbergen: no caso de objetivos fixos, a solução de um problema de política económica requer que o número de instrumentos seja pelo menos igual ao número de objetivos
  - Se o número de instrumentos (independentes) é exatamente igual ao número de objetivos, o sistema é determinado.
  - Se o número de instrumentos é superior (inferior) ao número de objetivos, o sistema é sub-determinado (sobre-determinado), i.e., há múltiplas soluções (não há soluções)

# Referências

- Acocella, N. (1998). *The Foundations of economic policy: Values and techniques*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Amaral, J. (1996). *Política Económica: metodologia, concepções e instrumentos de actuação*. Lisboa: Edições Cosmos.