

POLÍTICA ECONÓMICA

MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

1º SEMESTRE 2020/2021

4. TEORIA NORMATIVA E POSITIVA

21 DE OUTUBRO DE 2020

RICARDO CABRAL (RCABRAL@ISEG.ULISBOA.PT)

Conteúdo

3. Teoria normativa e positiva da política económica*
 - a. Teoria positiva: elementos

* Baseado e adaptado de Acocella (1998, cap. 9)

Teoria normativa vs teoria positiva

- “2.1 Positive versus normative economics
- Policy makers look to economics to guide policy, and it seems inevitable that even the most esoteric issues in theoretical economics may bear on some people’s material interests. The extent to which economics bears on and may be influenced by normative concerns raises methodological questions about the relationships between a positive science concerning “facts” and a normative inquiry into values and what ought to be. Most economists and methodologists believe that there is a reasonably clear distinction between facts and values, between what is and what ought to be, and they believe that most of economics should be regarded as a positive science that helps policy makers choose means to accomplish their ends, though it does not bear on the choice of ends itself.
- This view is questionable for several reasons (Mongin 2006, Hausman, McPherson, and Satz 2017). First economists have to interpret and articulate the incomplete specifications of goals and constraints provided by policy makers (Machlup 1969b). Second, economic “science” is a human activity, and like all human activities, it is governed by values. Those values need not be the same as the values that influence economic policy, but it is debatable whether the values that govern the activity of economists can be sharply distinguished from the values that govern policy makers. ”
- Fonte: <https://plato.stanford.edu/entries/economics/#PosiVersNormEcon>

Teoria normativa vs teoria positiva

- “Third, much of economics is built around a normative theory of rationality. One can question whether the values implicit in such theories are sharply distinguishable from the values that govern policies. For example, it may be difficult to hold a maximizing view of individual rationality, while at the same time insisting that social policy should resist maximizing growth, wealth, or welfare in the name of freedom, rights, or equality. Fourth, people’s views of what is right and wrong are, as a matter of fact, influenced by their beliefs about how people in fact behave. There is evidence that studying theories that depict individuals as self-interested leads people to regard self-interested behavior more favorably and to become more self-interested (Marwell and Ames 1981, Frank et al. 1993). Finally, people’s judgments are clouded by their interests. Since economic theories bear so centrally on people’s interests, there are bound to be ideological biases at work in the discipline (Marx 1867, Preface). Positive and normative are especially interlinked within economics, because economists are not all researchers and teachers. In addition, economists work as commentators and as it were “hired guns” whose salaries depend on arriving at the conclusions their employers want. The bitter polemics concerning macroeconomic policy responses to the great recession beginning in 2008 testify to the influence of ideology..”
- Fonte: <https://plato.stanford.edu/entries/economics/#PosiVersNormEcon>

Representação de grupos de interesse

- A teoria normativa da política económica é uma teoria do interesse público e ignora o problema do realismo das hipóteses em que se baseia, em particular, em relação ao comportamento dos indivíduos e dos decisores de política económica
 - Similar à teoria neoclássica
 - Hipóteses sobre o comportamento de agentes económicos homogéneos
 - A vontade das pessoas é incorporada em função de bem estar



Problemas

- A realidade é diferente
 - O sistema económico não é composto por indivíduos homogéneos
 - Os decisores de política económica não são anónimos, como assumido pela teoria

O povo (the 'people') não é homogéneo

- Podemos agregar indivíduos em grupos ou classes com interesses, valores, necessidades ou ideias em comum
 - Grupos de interesse
 - Lobbies
 - Cartéis
 - Sindicatos
 - Partidos políticos
 - Etc
- O objetivo desses grupos ou classes é que as suas preferências prevaleçam

Grupos ou classes

- Diferentes níveis de poder, expressas em relações económicas recíprocas e na influência que podem exercer na construção da função de bem estar social, i.e., na ponderação dada a diferentes objetivos de política económica
 - Por exemplo, na proposta de OE2021
 - Aumento do salário mínimo
 - Congelamento de pensões e de salários de funcionários públicos
- Diferenças na distribuição de riqueza – única diferença admitida na teoria neoclássica –, torna-se no conflito fundamental entre os diferentes grupos/classes sociais
 - Como é que indivíduos de classes e grupos se organizam em sociedade para atingir os seus objetivos, incluindo a sua influência no poder político.

Conceitos de poder, classe e instituições

- Ausentes na escola neoclássica mainstream ou com papel limitado
 - Aparte o mercado, instituições privadas virtualmente inexistentes
- No centro de outras ciências sociais, nomeadamente de ciência política
 - Economia política

Macroeconomia Keynesiana

- Adotando em parte a metodologia de Smith, Ricardo e Marx, Keynes distingue diferentes tipos de indivíduos (agentes)
 - Capitalistas-assalariados; aforradores-investidores
 - Implicações do modelo aplicam-se à sociedade como um todo
 - Pleno emprego beneficia todos
 - Preços fixos até ao pleno emprego (modelo elementar)

Teoria dos grupos de interesse

- Ou teoria da captura
 - Existem grupos de indivíduos com interesses e/ou valores comuns sendo a ação governativa em grande medida influenciada (e o resultado) da pressão desses grupos
 - Public choice school, teoria da escolha pública

Problemas de delegação (agency problems)

- Na teoria clássica, a identidade dos políticos é simplesmente ignorada. Os políticos não enfrentam conflitos de interesse, não têm interesses pessoais, não têm enviesamentos ou preferências em relação a determinadas políticas ou ideias, nem cometem erros. Exercem o seu poder com o exclusivo propósito de servir o interesse público (ou o interesse de um grupo social)
 - Pelo que não é necessário que existam restrições ou incentivos institucionais de forma a obrigá-los a servir o interesse público
- Além disso, não enfrentam obstáculos ou dificuldades no exercício desse poder, de contexto social ou no aparelho de Estado

Problemas de delegação

- De forma a realçar o carácter anónimo das pessoas a quem a teoria clássica atribui a tarefa de formular objetivos e de tomar medidas de política económica, fala-se, em termos gerais, de decisores de política (económica) ou autoridades públicas
 - Este aparelho do governo homogéneo é constituído por duas categorias de pessoas: políticos e burocratas
 - Políticos, que são eleitos (em democracias), definem os objetivos da intervenção pública
 - Burocratas, que são funcionários, traduzem as orientações dos políticos em realidade
 - Tanto políticos como burocratas enfrentam problemas de incentivos, que se irão procurar caracterizar

Teoria do ciclo económico político

- “Political business cycle theory” (Nordhaus, 1975; Lindbeck, 1976; MacRae, 1977, e outros)
- Kalecki (1943) defendeu que o sistema capitalista não é capaz de assegurar o pleno emprego no longo prazo: a eliminação do ciclo económico com políticas de expansão da procura e a criação do estado social diminuiriam a disciplina no fator trabalho devido à remoção da ameaça do desemprego. O resultado seria inflação e políticas restritivas que em consequência dariam origem aos ciclos económicos políticos

Teoria do ciclo económico político

- Nordhaus defende que o ciclo económico político não é o efeito secundário de políticas com outros objetivos, mas sim o resultado da hipótese segundo a qual as decisões dos políticos são expressão das suas preferências (pessoais)
 - O objetivo primeiro dos políticos é manterem-se em funções (e, por conseguinte, ser reeleitos)
 - Assim, tentam gerir a economia de forma a maximizar o número de votos
- A segunda hipótese de Nordhaus é que os resultados das eleições são significativamente influenciados pela situação económica presente
 - Os eleitores esquecem-se e ao votar dão maior peso à performance da economia nas vésperas do ato eleitoral e não dão valor (ou não compreendem) o efeito negativo de políticas económicas eleitoralistas no longo prazo

Teoria do ciclo económico político

- A terceira hipótese de Nordhaus é que o governo, através das políticas orçamental e monetária, é capaz de expandir a economia no curto prazo, mesmo que essa expansão não seja sustentável no longo prazo a não ser que se tolere níveis de inflação mais elevados (no futuro, i.e. com hiato)
- Ou seja, a ideia que os ciclos económicos são causados por políticas públicas implementadas por políticos que querem ser reeleitos
 - Antes das eleições adotam políticas expansionistas que promovem o crescimento do emprego
 - Após ganharem as eleições promovem políticas restritivas para controlar a inflação e reduzir o défice público
 - E deste processo resulta o ciclo económico

Teoria do ciclo económico político

- As preferências sociais são baixa taxa de inflação e desemprego moderadamente elevado (preferências sociais tangente à curva de Phillips)
 - Político prefere reduzir desemprego à custa do aumento de inflação futura
- Algumas das hipóteses de Nordhaus são plausíveis (a ideia que políticos dão importância à sua reeleição e que o voto depende da situação económica). Contudo, é menos plausível que os políticos sejam sempre capazes de influenciar a performance da economia no curto prazo no sentido desejado
 - E.g. pequena economia aberta durante uma recessão global

Problema de delegação: burocracia

- A burocracia é composta de indivíduos não eleitos que implementam as medidas decididas por políticos. Também aqui as tarefas são delegadas por alguém noutra pessoa e daí resultam problemas de agência
 - Dificuldade de assegurar que burocratas implementam decisões de políticos e que são competentes para as realizar
- Muitos autores argumentam que os funcionários com poder de autoridade pública tentam maximizar a sua própria utilidade
 - Essa utilidade depende de vários fatores, que pode não incluir somente o interesse público. Ao invés, inclui objetivos desses funcionários como rendimento, prestígio, poder, etc.

Problema de delegação: burocracia

- Outros autores notam os elevados custos devido a ineficiências operacionais devido a:
 - Características do trabalho administrativo em comparação com atividade produtiva normal, nomeadamente beneficia pouco de inovação tecnológica
 - Dificuldade em medir resultados
 - Multiplicidade de objetivos, por vezes contraditórios
 - Ênfase excessiva na qualidade, com demasiado peso dos peritos que não ponderam devidamente os custos dos bens e serviços fornecidos
- A sensação que a burocracia pública é ineficiente é mais prevalente do que sugerido pelos resultados empíricos embora exista evidência que a burocracia do sector privado obtém resultados melhores

Problema de delegação: burocracia

- Objetivos dos políticos. Evitar:
 - “Shirking” (i.e., fugir ao trabalho) dos burocratas
 - Corrupção de funcionários públicos por indivíduos que poderiam beneficiar das ações ou decisões dos burocratas
 - A formação de oligarquias de burocratas, que favorecem os interesses específicos de funcionários governamentais em detrimento daqueles expressos através do processo democrático
 - E.g. Política Monetária na Zona Euro?

Problema de delegação: burocracia

- É possível atingir esses objetivos através de duas metodologias distintas
 - Definição de procedimentos suficientemente rígidos, incluindo publicitação de certos atos e sanções em relação a desvios aos procedimentos
 - Código dos Contratos Públicos
 - Publicitação de ajustes diretos em portal da internet do governo (Portal Base)
 - Auditorias e relatórios do Tribunal de Contas com responsabilidade sancionatória e reintegratória para dirigentes públicos (até 10 anos)
 - Através de incentivos positivos, como prémios à produção/produtividade (e.g., funcionários da Autoridade Tributária) e concorrência entre burocratas



Pesquisa:

Contratos

Anúncios

Entidades

Incrementos 10% preço contratual

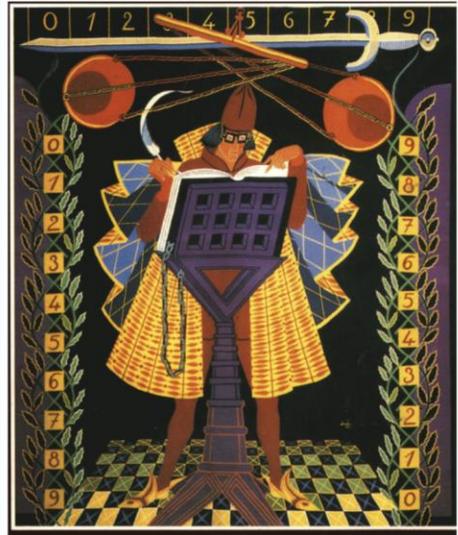
Despachos e Deliberações

Pesquisar pelo objeto do contrato

PESQUISAR

Pesquisa Avançada


Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores



Relatório
N.º 08/2012-FS/SRATC
Auditoria
Às deslocações e ajudas de custo dos
Gabinetes dos Membros do Governo
Regional



Exemplos

- “Candidato à presidência do Governo dos Açores investigado por insolvência culposa”, Público, 22 de outubro de 2020
- “Açores: TC deteta irregularidades no pagamento de deslocações do Governo Regional”, Sol, 18 de junho de 2012

Grupos sociais, instituições e política económica

- A análise do funcionamento do governo revela que o processo de decisão difere do modelo ideal apresentado ou sugerido pela teoria normativa
- Este processo não opera necessariamente em prol do interesse geral/interesse público, mas ao invés pode servir os interesses de políticos e burocratas (risco moral/moral hazard)
- Uma análise mais cuidada revela que as ações de políticos e burocratas também refletem os interesses dos grupos sociais mais importantes ou mais poderosos
- Ou seja, não podemos assumir que o governo age de forma indiferenciada e indiferente em representação da vontade do povo (“will of the people”)

A teoria normativa é inútil dadas as imperfeições que analisamos?

- Não há dúvida que a teoria normativa mantém a sua validade, dada a premissa da utilidade da intervenção do governo
- Contudo a teoria positiva mostra que não há um único interesse público (e a teoria positiva enriquece a teoria normativa)
 - A sociedade é composta por diferentes grupos sociais com diferentes níveis de poder: em resultado o governo pode ter de intervir para evitar alguma falha de mercado distributiva
 - A tese da análise clássica que a teoria positiva coloca em causa é a ideia que a ação pública deve e pode tender a melhorar o bem estar de toda a população
 - Toda a ação pública tem diferentes efeitos em diferentes grupos sociais
 - E.g. políticas públicas que promovam o emprego podem resultar num aumento da inflação

Falhas de mercado ou não

- Nos anos 80 e 90 o consenso sobre o papel do Estado alterou-se em favor de uma redução do peso e da intervenção do Estado na economia
 - EUA e Reino Unido
 - Na prática, neste e noutros países as funções alocativa e redistributiva do governo foram reduzidas, em alguns casos, drasticamente
 - O Estado intervém de forma a criar condições para que os mercados funcionem, procurando imitar os mercados
 - Por exemplo, privatização de monopólios e regulação dos monopólios
 - Autoridades independentes da concorrência, das telecomunicações, etc
 - Impostos sobre emissões de CO2
 - Transferências em vez de serviços públicos
- Mas os problemas continuam, nomeadamente do risco moral

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.