

# Capítulo 2. Política económica num mundo complexo

## Considerações iniciais

- Durante muito anos o decisor público foi considerado um ditador benevolente que, com base em informação completa e perfeita sobre a estrutura económica e o comportamento dos agentes, tomava decisões de forma a maximizar o bem estar social.
- Como disse Dixit num artigo em 1996, o Governo foi durante muito anos entendido como onisciente, onnipotente e um ditador benevolente.

## Considerações iniciais

Sabemos agora que esta percepção não é verdadeira:

- A economia da informação imperfeita ensina-nos que não é omnisciente.
- A teoria do second-best foi desenvolvida com base no reconhecimento do facto de que não é onnipotente.
- A economia política diz-nos que não é benevolente.

A questão que se coloca neste capítulo é a de **como se pode fazer política económica num mundo complexo e imperfeito.**

## **5 limites:**

- Decisores têm conhecimento imperfeito da economia e dos riscos futuros.
- As empresas e os consumidores reagem por antecipação às medidas de política económica.
- Questão da confiança: os decisores podem não convencer os agentes de que farão o que anunciam.
- Decisores podem não ter a informação necessária.
- Decisores podem não prosseguir o interesse geral.

## **2 respostas aos limites:**

- Agências independentes.
- Regras limitando o comportamento dos decisores.

## 2.1. Limites de conhecimento

- **Existe incerteza em relação aos modelos e aos parâmetros**
- **O risco não é tido em consideração na maior parte das decisões de PE**
- **O princípio da precaução**

## 2.1. Limites de conhecimento

### **Existe incerteza em relação aos modelos e aos parâmetros**

- Os economistas têm visões muito distintas sobre a conceptualização dos modelos económicos.
- A estimação dos parâmetros baseada em modelos econométricos carece de um número de observações adequado e é muitas vezes baseada em informação inconsistente.

**O risco não é tido em consideração na maior parte das decisões de PE**

## 2.1. Limites de conhecimento

### **O princípio da precaução**

- As decisões de PE são tomadas num contexto de incerteza e são, quase sempre, irreversíveis, ou seja, têm como consequência custos fixos afundados ou não recuperáveis (exemplos: investimentos em infraestruturas, direitos que são atribuídos e que envolvem a compensação dos beneficiários no caso de reversão, etc.)
- Face ao dilema entre a ação ou a inação, deve ter-se presente o princípio da precaução que pode justificar um período transitório em que se opta por não tomar uma decisão imediata.

O facto das decisões de PE serem tomadas com base em conhecimento limitado pode ter reflexos na eficácia e eficiência dessas políticas

## 2.2 Limites de representação

### **Expectativas racionais**

Os agentes económicos são racionais e reagem antecipando-se às consequências das PE e, por essa razão, acabam por tornar ineficazes as decisões públicas.

Exemplo:

- O Governo japonês, nos anos 1980 e 1990, aumentou de forma muito expressiva as despesas públicas de forma a promover a retoma da atividade económica.
- Os consumidores, antecipando os efeitos desta decisão na dívida futura e nos aumentos dos impostos futuro para assegurar o financiamento da dívida, reduziram o consumo e canalizaram uma parte substancial do seu RD para a poupança e, desta forma, condicionaram a eficácia desta política orçamental sobre o crescimento do output.

## 2.2 Limites de representação

### **A crítica de Lucas**

- Os economistas fazem as suas previsões sistematicamente com base na evolução passada. Este facto permite que os agentes económicos consigam antecipar as suas decisões de PE.
- Esta circunstância explica em boa medida a inconsistência das previsões económicas e retira-lhes credibilidade. A visão tecnocrática que se tinha dos decisores de política pública no passado que prevaleceu até aos anos 1970 foi posta em causa.

## 2.3. Défice de confiança

### **Credibilidade**

- Veja-se o caso da Equivalência Ricardiana
- Ou ainda as situações em que os Governos não fazem exatamente o que anunciam.

### **Risco Moral (Moral Hazard)**

Os efeitos das políticas são muito influenciados pelos os sinais que os decisores públicos dão.

## 2.3. Défice de confiança

- **Risco Moral (Moral Hazard)**

- Um dos problemas é o risco moral. Por vezes, a PE proporciona a segurança dos agentes económicos.

Exemplos: ajuda aos bancos irresponsáveis; perdões fiscais; ajuda a empresas insolventes ou aos consumidores sobre endividados.

- Face a esse contexto, as empresas, os bancos e os consumidores têm incentivos em correr riscos excessivos porque sabem que, no fim do dia, o governo atua em seu auxílio.

## 2.3. Défice de confiança

- Existe uma tensão entre desencorajar riscos excessivos e ajudar vítimas involuntárias de um acidente.
- Uma das soluções para este problema é oferecer apenas uma segurança parcial o que significa que tem de haver uma partilha de riscos entre o governo e os decisores privados.

# Inconsistencia Intertemporal

- A falta de credibilidade e o risco moral são exemplos do que os economistas designam por inconsistência intertemporal.
- Em ambos os casos, existe uma divergência entre aquilo que é proposto ex-ante e os resultados da PE expost. Foi em resultado desta constatação que Kydland e Prescott (1977) propuseram a fixação de regras por oposição às políticas discricionárias.

- **Implicações para a PE**

Em consequência da inconsistência intertemporal, foram introduzidas regras pre-definidas na formulação da PE bem com a independência dos Bancos Centrais que, no fundo, acabam por ter efeitos equivalentes na definição de uma algumas PE por parte dos Governos dado que limitam a sua ação.

## 2.4. Limites de informação

- Os governos podem não dispor de informação completa e perfeita que lhe permita formular uma PE apropriada.
- Agentes privados ou entidades públicas podem dispor de informação privilegiada colocando assim o decisor central numa situação informativa e conduzido a decisões que podem ser sub-ótimas.
- Vamos supor que temos um regulador (energia, telecomunicações, etc.) que regula um setor num contexto em que os regulados, ao contrário do regulador, dispõem de informação completa e perfeita sobre a sua atividade. Estamos perante uma situação típica de informação assimétrica.

## 2.4. Limites de informação

- A captura pelo regulador é uma estratégia que as empresas reguladas têm incentivos em implementar disponibilizando informação ao regulador que o levem a pensar que está a tomar decisões que maximizam o bem estar social quando, na verdade, estão a tomar decisões sub-otimas em benefício das empresas reguladas.
- Como superar esta situação? Regulação por incentivos. Trata-se de uma estratégia regulatória que utiliza instrumentos de decisão em que há alinhamento de interesses entre o interesse publico e o interesse privado.
- Exemplo: qualidade de serviço.

## 2.5. Limites de benevolência

- Até agora, não questionámos a função objetivo do governo. Foi suposto servir o interesse geral como definido no Capítulo 1 através de uma função de bem-estar social.
- A pesquisa moderna questionou essa visão tão ingénua de um governo bem informado e benevolente que inspirou a economia normativa e, em muitos países, ainda constitui a espinha dorsal intelectual do serviço público.
- Existem 5 razões, que não são mutuamente exclusivas, para os governos tenham incentivos em não serem “benevolentes” ou seja para não prosseguirem PE que sejam compatíveis com o interesse público.

## 2.5. Limites de benevolência

- **Em primeiro lugar**, os governos politicamente responsáveis podem facilmente ser expostos à falta de credibilidade e inconsistência temporal porque a exposição às sondagens, mandatos curtos ou ameaça de perder a maioria no parlamento dificulta a assunção de uma atitude correta em relação às escolhas políticas.
- **Em segundo lugar**, os governos estão expostos a pressões de grupos de interesse.

Por exemplo, o lobby de políticos e funcionários públicos geralmente é intermediado por organizações conhecidas por grupos de interesse, como sindicatos, associações de proteção ao consumidor ou meio ambiente, representantes da indústria e grupos comunitários. George Stigler (1971) falou de uma captura do regulador pelos próprios interesses que ele é responsável pela supervisão.

## 2.5. Limites de benevolência

- **Em terceiro lugar**, os governos estão sujeitos a reeleição e são naturalmente motivados por isso. Os governos podem agir de forma oportunista e buscar a reeleição, reduzindo os impostos logo antes da votação, aumentando suas despesas ou adiando decisões difíceis. Esse tipo de comportamento dá origem a um ciclo econômico político (William Nordhaus, 1975).
- **Em quarto lugar**, os governos podem ser partidários e, em vez de servir o interesse geral, podem tomar medidas que correspondem aos seus preconceitos ou favorecer a maioria que os apoie. Geralmente, a divisão ideológica leva a gastos e dívidas públicas excessivas. É confirmado empiricamente que a dívida pública está positivamente correlacionada com o grau de instabilidade política.

## 2.5. Limites de benevolência

- **Em quinto lugar**, as divisões entre regiões, ou entre grupos étnicos ou sociais, podem levar a gastos ineficientes.
- Em tais situações, cada fração tenta extorquir dos benefícios tangíveis do governo cujos custos macroeconômicos correspondentes (maior dívida pública ou inflação) serão distribuídos entre toda a população.
- Neste caso, a teoria sugere que a despesa pública será muito elevada, bem como a dívida pública ou a inflação.

# Modelização do comportamento dos políticos

- O comportamento dos políticos tem sido modelizado de diferentes formas. Nos modelos mais simplificados, os políticos não têm preferências específicas e o seu único é estar no poder. Depois de eleito, o político pretende ser reeleito.
- Se assim for, e assumindo que os eleitores são racionais e bem informados, as decisões dos governos tenderão a convergir com a maximização do bem estar social.
- Na realidade, tal não é o caso. Esta situação pode decorrer da circunstância de nem sempre os eleitores estarem dotados de informação completa e perfeita sobre as consequências políticas que são propostas pelos políticos.

# Modelização do comportamento dos políticos

- Mas a razão principal para que tal aconteça é, sobretudo, o facto do voto maioritário dar um papel crucial ao eleitor mediano.
- Em consequência disso, os partidos procuram disputar os votos do centro político apresentando programas muito semelhantes.
- Demonstra-se facilmente que estes programas políticos não coincidem com as escolhas que resultariam das funções de bem estar de Betham (as escolhas corresponderiam à maximização do bem estar médio a população) ou de Rawls (a escolha estaria focado nos mais pobres).
-

# Modelização do comportamento dos políticos

- **Implicações para a PE**

- As instituições políticas configuram os resultados económicos o que permite chegar à conclusão que estas devem ser estruturadas de forma que os resultados dos processos políticos correspondam ao interesse geral.
- Neste aspeto, a economia política pode dar um contributo para que o desenho e na criação de instituições de PE conducentes a resultados compatíveis com o interesse publico.

## 2.6 Respostas de PE

- Agora que estamos conscientes dos vários limites da formulação de políticas económicas e da necessidade de criar instituições adequadas para abordar os limites, examinemos então como as decisões de política económica são tomadas na prática.
- No último quartel do século XX, pudemos assistir à criação de dois novos modelos de governança: **primeiro**, a criação e o desenvolvimento de uma série de agências ou instituições especializadas com o poder para promoverem decisões públicas e poderes de supervisão independentes; **em segundo lugar**, a institucionalização de regras que limitam o comportamento das autoridades políticas.

## Delegação em agências independentes

- Recentemente, a proliferação de agências ou instituições independentes tem sido criticada pela esquerda e pela direita.
- A primeira questão é porque e quando é preferível remover certos campos de decisão pública de influência política direta.
- A segunda questão é como conduzir a política económica em um sistema em que os instrumentos de política estão nas mãos de órgãos independentes que podem ou não se coordenar entre si.

## Delegação em agências independentes

- Além dessas questões, é preciso enfatizar que as instituições independentes estão sujeitas a falhas em grande medida semelhantes às dos governos: por exemplo, rigidez comportamental, insensibilidade às expectativas da sociedade, incapacidade de trade-off entre objetivos e falta de legitimidade para lidar com decisões que envolvem uma dimensão distributiva.
- As decisões políticas e tecnocráticas são, portanto, dois métodos imperfeitos de governança. Um deles precisa de critérios para decidir em que casos as responsabilidades devem ser dadas aos órgãos tecnocráticos.

## Delegação em agências independentes

É geralmente aceito que a decisão tecnocrática parece preferível quando:

1. A questão económica é muito técnica;
2. As preferências sociais são estáveis e os critérios de desempenho estão bem definidos;
3. As decisões em questão e os seus efeitos não são facilmente observáveis pelos eleitores;
4. As decisões são muito vulneráveis a inconsistências intemporais;
5. As decisões têm um impacto limitado na distribuição de rendimentos em cada geração;

# Delegação em agências independentes

6. As decisões não afetam significativamente a distribuição de rendimento entre gerações;

7. As decisões não envolvem trade-offs entre objetivos incompatíveis ou conflituais;

8. As decisões refletem-se em benefícios para grupos que têm elevada probabilidade de se envolverem em lobbying político.

- É obvio que nenhuma decisão política verifica os 8 critérios o que significa que a escolha entre critérios políticos e tecnocráticos de governance não é inquestionável.
- Mesmo assim, estes critérios constituem um referencial metodológico útil.

# Regras de PE

- Deverá ser a PE baseada em regras ou, pelo contrário, a PE deverá ser definida numa certa casuística que permita otimizar as escolhas públicas? Este é um tema que tem vindo a ser debatido ao longo dos anos.
- O debate entre as regras versus a casuística tem evoluído ao longo do tempo. Os argumentos têm evoluído ao longo do tempo desde os limites do conhecimento e da informação até ao problema da credibilidade ou da inconsistência intertemporal.
- É um tema que vamos retomar nos próximos capítulos. Aquilo que se pode acrescentar é que, no momento presente, há uma tendência para olhar para as regras de uma forma mais flexível.