

POLÍTICA ECONÓMICA

MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

1º SEMESTRE 2020/2021

1. INTRODUÇÃO

17 DE SETEMBRO DE 2020

RICARDO CABRAL (RCABRAL@ISEG.ULISBOA.PT)



Conteúdo

1. Introdução
 - a. Teoria económica/análise económica
 - b. O que é política económica?
 - c. Matéria não abordada na disciplina

1. Introdução: Análise económica ou a teoria económica

- A análise/teoria económica, nomeadamente a análise/teoria neoclássica, é sobretudo a análise das decisões de produção, de troca e de consumo de agentes privados, consumidores e empresários, a nível individual ou agregado
 - Carácter microeconómico
- A análise/teoria económica neoclássica não estudava as decisões de agentes económicos “públicos”, i.e. que não sejam movidos pelo interesse próprio, mas sim pelo interesse ou bem comum
 - E.g., decisões dos governos sobre impostos ou despesa pública são considerados nesses modelos como dados exógenos

1. Introdução: O que é política económica?

- Segundo Nicola Acocella (1998), PE visa complementar (e completar) a análise/teoria económica neoclássica a três níveis:
 1. Entender o processo de tomada de decisões públicas, dados os objetivos e funções das instituições e a forma como a economia funciona
 2. Entender a sobreposição e a interação (relação de substituição ou de complementaridade) entre governo (sector público) e mercado
 3. Identificar as preferências sociais e os objetivos socialmente desejáveis, face a interesses diversos e frequentemente antagónicos

O que é política económica?

- Segundo Acocella:
 - PE é “a disciplina que estuda as políticas económicas públicas a três níveis: escolhas presentes do governo; a escolha de instituições (definição da “constituição económica”); e a identificação das preferências ou objetivos sociais
- Política económica concebida como sendo distinta da análise/teoria económica

Ordem lógica do ensino da política económica é inversa

- Não se podem escolher instituições ou tomar decisões públicas no presente, sem conhecer previamente as preferências e objetivos sociais
- Não se podem tomar decisões públicas no presente sem ter estabelecidas as instituições

Resumo da disciplina de política económica segundo Acocella, que será parcialmente adotada nesta cadeira (Fonte: Acocella, 1998, p. 5)

Conteúdo	Matéria	Bibliografia (Acocella, 1998)
Economia do bem-estar	Identificação das preferências sociais	Cap. 2, 3 e 4
	Identificação das instituições ótimas a nível constitucional	Cap. 5, 6 e 7
Teoria da política económica	Critérios de planeamento (desenho e estrutura da intervenção pública)	Cap. 8 e 19
	Processo de tomada de decisão pública	Cap. 9
Teoria das decisões correntes (corretivas e estruturais)	Decisões microeconómicas	Cap. 10, 11 e 12
	Decisões macroeconómicas (em economia fechada e em economia aberta)	Cap. 16, 17 e 18

O que é política económica?

- Amaral (1996, p.13) entende por PE “a atuação dos poderes públicos em domínios económicos destinada a obtenção de resultados previamente escolhidos”, sendo que esses objetivos dependem de opções políticas e não podem ser tomados com base apenas em critérios técnicos ou científicos
- Para Amaral, a análise/teoria económica tem um papel como disciplina científica que permite quantificar os custos e benefícios de cada política económica possível e na identificação das políticas económicas possíveis, i.e., a análise económica como ferramenta de auxílio à definição e tomada de decisão de políticas económicas

O que é política económica?

- Contudo, para Amaral (1996), a escolha será sempre o resultado de opções políticas com uma miríade de fatores associados: “pragmatismo, apego ao poder, valores éticos e [...] religiosos”
- “A política económica é uma política pública, exercida por autoridades [*de um estado-nação*] a que chamamos públicas”
- Amaral nota, pertinentemente, o esvaziamento de poderes do estado-nação, por via de acordos internacionais e acordos inter-governamentais, transferindo-os para organizações supra-nacionais, ou de concertação entre estados

Teoria económica vs política económica

- A TE desenvolve modelos que procuram explicar as decisões dos agentes económicos a nível individual (famílias: consumo, poupança/oferta de trabalho, lazer; empresas: procura de trabalho, produção/investimento) (Microeconomia) e/ou os determinantes dos agregados macroeconómicos (rendimento/produto/emprego/taxa de desemprego/taxa de inflação) (Macroeconomia).
- Nesses modelos, pense-se nos mais simplificados, entre os fatores determinantes das variáveis endógenas estão as variáveis que (se supõe) os decisores políticos controlam que nos modelos mais simples, menos sofisticados, são considerados exógenos: gastos públicos, investimento público, impostos, subsídios.

Exemplo

- Consideremos um modelo macroeconómico elementar da TE que explica o nível de produto (variável endógena) do seguinte modo

--

- $Y = F(YRM, r, \dots, G, t)$ (1)

onde G e t são variáveis exógenas controladas pelo “governo”

- Em contraste, a PE pode, por exemplo, procurar responder à questão:
 - Que objetivos (para as variáveis endógenas dos modelos macroeconómicos), que instrumentos, que medidas de política são necessários para melhorar o desempenho da economia a nível micro, a nível macro?
 - Tomando como exemplo o modelo (1) o modelo de PE obtém-se determinando a inversa da função F a partir da definição (da escolha) do objetivo para $Y=Y^*$, tudo o mais constante
 - $G = F^{-1}(\dots Y^* \dots)$

Exemplo

- *Ou seja,*
- Nos modelos de PE as variáveis exógenas da Teoria Macroeconómica passam a ser as variáveis endógenas (com os valores objetivo definidos pelos decisores de política) e são precisamente os instrumentos de PE.
- O modelo económico – a Teoria Económica - é base para a definição da Política Económica
 - As suas variáveis endógenas os objetivos da PE
- Problema: Não há modelo económico único, consensual, daí a polémica sobre a PE.

Poderes e atores na política económica

- Segundo Amaral (1996)
 - Poder de decisão
 - Poder de influenciar a decisão
 - Poder de execução
 - Poder de se opor à execução
 - ... a que acrescentaria ...
 - Poder de escrutinar a decisão
 - Poder de penalizar decisores

Poder de decisão

- Parlamento e Governo e, sobretudo desde os anos 80, nos Bancos Centrais
- Parlamento
 - “Suppose you were an idiot, and suppose you were a member of Congress; but I repeat myself.”, Mark Twain, Fonte: [Brainyquote.com](https://www.brainyquote.com)
 - Democracia representativa em que membros do Parlamento representam o povo: mais importante órgão de governo em democracia.
 - Contudo, os Parlamentos há muito deixaram de ser o centro do poder se é que alguma vez foram
 - Democracia representativa é uma arquitetura difícil, imperfeita

Poder de decisão

- A nível nacional, poder de decisão (e em larga medida legislativo) está no Governo
 - E dentro deste numa estrutura fortemente hierárquica centrada no Primeiro-Ministro
- Contudo, no contexto da União Económica e Monetária: poderes do Governo nacional transferidos para instituições supranacionais ou governos estrangeiros



Poder de influenciar a decisão

- Grupos de interesse institucionalizados ou não que muitas vezes não são do conhecimento público

Poder de execução

- De acordo com Amaral (1996):
 - “Depois de definida, a política económica é executada, cabendo a respetiva responsabilidade (se se tratar de uma política de âmbito nacional) ao Governo através da Administração Pública e, eventualmente, do Banco Central”

Poder de execução

- Amaral dá grande ênfase aos poderes executivos atribuídos ao Banco Central, que são problemáticos
 - Amaral defende que o Banco Central deve executar política monetária implementando decisões políticas do Governo
 - Mas nota que o consenso dominante é de um Banco Central independente a la Bundesbank, um quarto poder independente
 - Salaria que é “uma teoria antidemocrática a que defende que se devem retirar do âmbito de decisão de órgãos representativos as políticas que correspondam a interesses nacionais de grande importância.”
 - E nota a promiscuidade entre banco central e sistema financeiro para concluir:
 - “O Banco Central deve, pois, ser um órgão executor da política e não um órgão que decide da política a executar”

Outros poderes

- Poder de se opor à execução
 - Grupos de interesse
 - No contexto da UEM, instituições internacionais
- Poder de escrutinar a decisão
 - Poder judicial: Procuradoria Geral da República, Tribunais e, em particular, Tribunal de Contas
 - Meios de Comunicação Social

Outros poderes

- Poder de penalizar decisores: poder judicial
 - Contudo forma mais importante que substância
 - Ou seja, desde que procedimentos legais sejam cumpridos, substância da decisão não sujeita a penalização legal
 - Relação de poderes desigual
 - E.g., um juiz, um procurador vs Conselho de Administração do Banco de Portugal?

Elementos da política económica

- Finalidades
 - De ordem mais genérica, e.g., “corrigir assimetrias regionais”
- Objetivos
 - Mais concretos: qualitativos, quantitativos *a priori*, quantitativos *a posteriori*
 - Qualitativos: melhorar competitividade
 - Quantificados *a priori*: Inflação abaixo dos 2%
 - Quantificados *a posteriori*: Maximizar o consumo privado no próximo ano (só se pode verificar depois da política executada)

Elementos da política económica

- Instrumentos
 - Meios para atingir objetivos, e.g., privatização, incentivo fiscal ao investimento, salário mínimo
- Restrições
 - Objetivas: “as que resultam de fatores independentes da vontade das autoridades”
 - Subjetivas: “as que as próprias autoridades impõem à política que definem”, e.g., ciclo político-económico

Política económica e semiótica

- O anúncio da política económica é recebido de forma diferente pelos diversos agentes económicos e a própria mensagem das autoridades pode diferir da substância da política económica, o que com frequência acontece.
 - Exemplo: A resolução do Novo Banco não vai custar nada aos contribuintes, porque são os bancos que vão pagar os as injeções de capital realizadas pelo Fundo de Resolução

O que é política económica?

- Subjacente o conceito que existe um agente com poder acima do homem/mulher comum que se preocupa com o bem estar (ou interesse) comum
- Conceito que está historicamente associado aos conceitos da natureza do poder, de Estado-Nação, de soberano, de ditador benevolente, em particular, à visão de Thomas Hobbes do Leviatã (1651)

Esta ideia de interesse e de poder em prol do bem comum, subjacente à política económica, tem as suas raízes na filosofia dos séculos XV a XVIII

- As raízes intelectuais desse agente público (e dessas políticas públicas), que procuram explicar a realidade observada, encontram-se descritas em escritos de Maquiavel, Harrington, Locke, Thomas Hobbes, Jean Bodin, Hugo Grotius, Étienne de la Boétie:
 - Maquiavel: “análise da fenomenologia do uso e da conquista do poder”
 - Hobbes: “génese e natureza do poder, mais concretamente, a origem e características do poder do Estado”
 - Bodin: “teoria da soberania absoluta”
 - Grotius: “conceção contratualista do Estado”
 - Fonte dos textos citados: (Soromenho-Marques, 1996, p. 1-4)

Esta ideia de interesse e de poder em prol do bem comum, subjacente à política económica, tem as suas raízes na filosofia dos séculos XV a XVIII

- As raízes intelectuais desse agente público (e dessas políticas públicas):
 - De la Boétie (1548?, *Discurso sobre servidão voluntária*): “aspecto fundamental nos regimes tirânicos e opressivos: a existência de uma teia de cumplicidades, voluntárias e involuntárias, entre o(s) opressor(es) e o(s) oprimido(s). [...] toda a estrutura de poder nas sociedades humanas implica a existência de acordos entre os seus membros”.
 - Hobbes (1642, *Do cidadão*): “o estado dos homens sem sociedade civil, estado que podemos com propriedade chamar estado de natureza, nada mais é do que o estado de guerra de todos contra todos”
 - Soromenho-Marques (1996, p.4): segundo Hobbes, “todos os homens acabam por tomar consciência do carácter insustentável do estado de natureza, e procuram sair dele [...] [*contraindo*] um contrato de mútua transferência de poder, cujas características constituem a coluna vertebral da obra hobbesiana”, itálico acrescentado pelo docente
 - Fonte dos textos citados: (Soromenho-Marques, 1996, p. 1-4)

O soberano como ditador benevolente

- “Thomas Hobbes (5 de abril de 1588 – 4 de dezembro de 1679) foi um matemático, teórico político e filósofo inglês, autor de *Leviatã* (1651) e *Do cidadão* (1642).
- Na obra *Leviatã*, explanou os seus pontos de vista sobre a natureza humana e sobre a necessidade de um governo e de uma sociedade fortes. No estado natural, embora alguns homens possam ser mais fortes ou mais inteligentes do que outros, nenhum se ergue tão acima dos demais de forma a estar isento do medo de que outro homem lhe possa fazer mal. Por isso, cada um de nós tem direito a tudo e, uma vez que todas as coisas são escassas, existe uma constante guerra de todos contra todos (*Bellum omnia omnes*). No entanto, os homens têm um desejo, que é também em interesse próprio, de acabar com a guerra e, por isso, formam sociedades através de um contrato social.[1]“
- Fonte: Wikipedia, https://pt.wikipedia.org/wiki/Thomas_Hobbes, acessado a 22 de setembro de 2020

O soberano como ditador benevolente

- “De acordo com Hobbes, tal sociedade necessita de uma autoridade à qual todos os membros devem render o suficiente da sua liberdade natural, de forma que a autoridade possa assegurar a paz interna e a defesa comum. Este soberano, quer seja um monarca ou uma assembleia (que pode, até mesmo, ser composta de todos, caso em que seria uma democracia), deveria ser o Leviatã, uma autoridade inquestionável. [...]
- Thomas Hobbes defendia a ideia segundo a qual os homens só podem viver em paz se concordarem em submeter-se a um poder absoluto e centralizado. O Estado não pode estar sujeito às leis por ele criadas pois isso seria infringir sua soberania. “
- Fonte: Wikipedia, https://pt.wikipedia.org/wiki/Thomas_Hobbes, acessado a 22 de setembro de 2020

Matéria não abordada nesta disciplina

- Economia do bem-estar (“welfare economics”) não é abordada em detalhe. Estudada em microeconomia (avançada)
- Falhas de mercado de carácter microeconómico e decisões microeconómicas

Matéria não abordada nesta disciplina

Conteúdo	Matéria	Bibliografia (Acocella, 1998)
Economia do bem-estar	Identificação das preferências sociais	Cap. 2, 3 e 4
	Identificação das instituições ótimas a nível constitucional	Cap. 5, 6 e 7
Teoria da política económica	Critérios de planeamento (desenho e estrutura da intervenção pública)	Cap. 8 e 19
	Processo de tomada de decisão pública	Cap. 9
Teoria das decisões correntes (corretivas e estruturais)	Decisões microeconómicas	Cap. 10, 11 e 12
	Decisões macroeconómicas (em economia fechada e em economia aberta)	Cap. 16, 17 e 18

Admitamos que existe esse agente que visa o bem ou o interesse comum: o Estado-Nação, o Soberano, o Governo

- Como caracterizar esse interesse comum? Isto é, quais as preferências ou objetivos sociais?
 - Duas teorias, positiva e normativa que analisaremos mais à frente
- Economia do bem-estar (“welfare economics”): teoria normativa
 - Definir os critérios de escolha social
 - Construir uma ordenação social que sintetize os diversos interesses, muitas vezes antagônicos
 - Função de utilidade ou de bem-estar social
 - De forma a poder identificar estados/situações melhores ou piores do ponto de vista social
 - Maximizar o bem-estar social
 - Agregando as preferências individuais
 - Vários problemas: representação das preferências individuais, comparação entre indivíduos, a regra de agregação

O princípio de eficiência de Pareto (Teoria de equilíbrio geral)

- Um grupo de indivíduos aumenta o seu bem estar do estado A para o estado B se a utilidade de todos os indivíduos é maior em B
- Um grupo de indivíduos aumenta o seu bem estar do estado A para o estado B se a utilidade de pelo menos um dos indivíduos é maior em B e nenhum (outro) indivíduo está pior em B
- Ótimo (local) de Pareto: não é possível aumentar o bem estar de um grupo de indivíduos



Referências

- Soromenho-Marques, V. (1996) “Sobre Hobbes”
- Amaral, J. F. (1996)
- Acocella, N. (1998)