

# Prefácio

Por Vítor Constâncio

Esta é uma obra que se imporá pela sua qualidade. Estamos, na verdade, perante o mais completo e o melhor manual de Economia e Finanças Públicas escrito e publicado em Portugal. Um prefácio encontra, assim, a sua única justificação na possibilidade que me proporciona de saudar um livro que será de grande utilidade para todos os estudiosos das matérias abordadas. Num momento em que defrontamos sérios problemas orçamentais que nos obrigarão a difíceis escolhas, este texto surge também na melhor oportunidade. Uma das qualidades da obra é precisamente a de combinar análise teórica com o estudo empírico das realidades portuguesas o que permite apetrechar os seus leitores com os instrumentos necessários ao esclarecimento das políticas que terão que ser consideradas. Apesar da facilidade com que por vezes se discutem estes problemas, a verdade é que apenas conhecimentos técnicos apropriados permitem a sua elucidação. Para perceber o impacto do défice orçamental é necessário dominar os modelos e teorias das flutuações económicas e o debate sobre a equivalência ricardiana; para entender o efeito do défice sobre o desenvolvimento económico a longo prazo é indispensável estudar a problemática do equilíbrio intertemporal e conhecer a moderna teoria do crescimento; para compreender os efeitos da dívida pública ou a natureza dos programas de segurança social é forçoso familiarizar-se com os modelos de gerações sobrepostas. Os conhecimentos teóricos que o estudo deste livro proporciona e a sua aplicação ao caso português permitirão, assim, enriquecer o debate público.

Um outro importante mérito do livro reside no facto de, para além da perspectiva macroeconómica, abordar também a dimensão microeconómica da intervenção do Estado na economia. Trata-se de um verdadeiro texto de Economia Pública onde é possível estudar os fundamentos que justificam a existência de programas públicos com tradução em despesas orçamentais ou em certo tipo de receitas. Naturalmente que este é um domínio em que as considerações normativas têm o seu lugar e onde acaba, consequentemente, o consenso baseado na análise técnica dos problemas. Discutir as teorias sobre o papel do Estado (Capítulo 2) ou os fundamentos da intervenção pública (Capítulo 3) remete-nos para o terreno das divergências entre economistas. Uma das maiores virtudes que encontro no livro decorre, precisamente, dele tornar explícitas essas diferenças. Demasiadas vezes se assiste a intervenções de economistas que procuram fazer passar recomendações com implicações morais e políticas como se de

pronunciamentos científicos se tratassem. A distinção entre economia positiva e economia normativa, apesar de pertinente, tem na verdade fronteiras precárias e uma boa parte da moderna teoria económica é intensamente normativa. Isto é, adopta certos princípios normativos que, por serem demasiados gerais, aceita como evidentes e incontroversos. Por exemplo, muitos modelos de agente representativo de vida infinita que maximizam o consumo privado e em que todas as despesas públicas são consideradas implicitamente como mero desperdício sem influência no bem-estar, são justificados como tendo a vantagem de fornecer sentido normativo às suas conclusões.

No entanto, a teoria da racionalidade e o conceito de eficiência adoptados pelos economistas não são destituídos de problemas. A teoria da racionalidade aplicada às escolhas económicas identifica utilidade com a satisfação de preferências individuais de interesse próprio e isso não corresponde à única teoria possível sobre o bem-estar. O conceito de «capacidades» de Amartya Sen ou o de bens primários de Rawls são alternativas conhecidas. A ideia que o bem-estar é igual a satisfação de preferências e que apenas as escolhas egoístas são racionais, explicará porventura o conhecido resultado da economia experimental que mostra como os estudantes de economia se tornam mais auto-centrados e menos cooperantes do que os alunos que escolhem outras disciplinas.

Por outro lado, o conceito de eficiência dado pelo critério de Pareto, segundo o qual o óptimo social corresponde a uma situação em que é impossível melhorar a posição de alguém sem prejudicar a de uma outra pessoa, tem um alcance limitado porque em quase todas as medidas de política económica existem ganhadores e perdedores. Esse é, porém, o conceito usado nos dois Teoremas Fundamentais da Economia do Bem-Estar (Capítulo 3) que procuram demonstrar o carácter óptimo de um sistema de mercados competitivos e completos. Em virtude, porém, das hipóteses restritivas em que assenta a sua validade, servem também para fundamentar os casos em que a intervenção do Estado se justifica por razões de eficiência económica, mesmo na limitada concepção paretiana que esta assume.

Esta concepção reflecte a preocupação dos economistas em tentarem ignorar na sua disciplina problemas de distribuição que implicam comparações interpessoais de utilidade. As dimensões de eficiência e equidade nem sempre são, porém, facilmente separáveis e, por isso, as afirmações dos economistas são por vezes uma amálgama de teoria positiva e filosofia moral. Isto mesmo se torna claro numa das tentativas de alargar o critério de Pareto para avaliar projectos e programas públicos, como acontece na Análise Custo-Benefício (Capítulo 6). Nesta análise aplicam-se os chamados Princípios ou Testes de Compensação segundo os quais bastaria que o aumento de bem-estar dos que ganham fosse mais do que suficiente para compensar os que perdem para justificar um programa ou um projecto de investimento. No entanto, compensar em concreto os perdedores é naturalmente difícil e raramente

acontece na prática. Por outro lado, o cálculo de custos e benefícios, para ter em conta as preferências, recorre ao conceito de “disposição para pagar” tal como se manifesta nos preços e quantidades dos mercados relevantes. Uns e outros, porém, reflectem a distribuição de rendimento existente e se, por exemplo, os benefícios de um determinado programa se destinam a um segmento de baixos rendimentos e os custos são suportados fundamentalmente por indivíduos mais abastados, a «disposição para pagar» dos primeiros pode não conduzir a benefícios superiores aos custos apurados. Deste modo, um determinado projecto pode não constituir uma aproximação a uma melhoria de Pareto com a actual distribuição de rendimento, mas poderia sê-lo com uma outra. Em resumo, o não pagamento de compensação em certos casos ou o enviesamento da “disposição para pagar” implicam que o problema da distribuição não possa ser ignorado. Nenhuma das soluções que têm sido usadas para o considerar é isenta de controvérsia e permanece como ponto de divergência entre economistas.

Para além de questões de equidade, a definição de um óptimo social não pode também ignorar valores como os referentes a direitos e liberdades individuais. Amartya Sen na sua apresentação sobre a impossibilidade de um paretiano liberal mostra como o critério de eficiência de Pareto pode ser incompatível com um princípio de “liberdade mínima”. O Paradoxo de Sen, tal como o Teorema da impossibilidade de Arrow (Capítulo 4), demonstram que a política social não pode ter um fundamento normativo construído apenas a partir das preferências individuais.

A teoria da racionalidade que está no centro da teoria económica tem um sentido normativo implícito que juntamente com o critério de Pareto e o uso indevido do Primeiro Teorema Fundamental da Economia do Bem-Estar, leva por vezes os economistas a fazer recomendações de política como se resultassem de conceitos “científicos” de eficiência. A consideração de todas as dimensões que envolve a escolha de políticas públicas, de equidade, direitos e liberdades, remete-nos para inescapáveis controvérsias. A única atitude aceitável é, pois, a que recomendava Gunnar Myrdal, no sentido dos investigadores explicitarem sempre os valores que perfilham, mesmo quando procuram apenas praticar a economia positiva.

Nenhuma das causas de possíveis e legítimas divergências entre economistas é ignorada neste livro. A par dos conhecimentos teóricos e dos instrumentos analíticos que ensina, o aprofundado exame da vertente normativa que fundamenta as políticas económicas é uma das grandes virtudes que me leva a recomendar vivamente o estudo desta obra.

Lisboa, Fevereiro de 2005