

Briefing Paper

Medidas Alternativas de Bem-estar e Progresso Social

Carlos Moedas

Novembro 2009

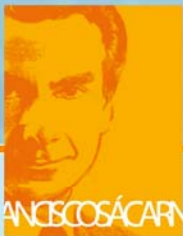
1. Enquadramento Geral

Este *briefing paper* analisa de uma maneira não exaustiva, o trabalho efectuado na área das medidas alternativas de progresso social e a sua necessidade como instrumentos cruciais de alinhamento de políticas governamentais com o bem-estar dos cidadãos. O nível de informação numa sociedade afecta o comportamento dos agentes e é hoje claro que políticas focalizadas apenas no crescimento do Produto Interno Bruto (“PIB ou GDP”) não reflectem, nem o bem-estar actual, nem a sustentabilidade deste ao longo do tempo para o cidadão comum.

A primeira tentativa de determinar o Produto Nacional Bruto (“PNB ou GNP”) nos E.U.A. data de 1934 e tinha como grande objectivo determinar a produção económica dos cidadãos nacionais americanos, estivessem eles fora ou dentro do país. É de notar que quando o economista Simon Kuznets apresentou ao congresso americano em 1934 o relatório com os valores do Produto Nacional Bruto, tinha já perfeita consciência que o indicador não reflectia o bem-estar da sociedade americana e afirmou-o nessa apresentação: “o bem-estar de uma nação pode ... dificilmente ser inferido a partir de uma medida de rendimento nacional. (the welfare of a nation can ... scarcely be inferred from a measure of national income)”.

Em 1972, o célebre *paper* de James Tobin e William Nordhaus intitulado “Is Growth Obsolete?” apresentava o indicador MEW (Measure of Economic Welfare) cujo objectivo era tentar fechar o *gap* entre o Produto Nacional Bruto do país e o bem-estar económico (*economic welfare*). James Tobin afirmava que “desde 1960 que o crescimento do GNP tinha sido proclamado como o objectivo de todas as políticas governamentais nos E.U.A e no resto do mundo e que tais políticas criavam um incentivo errado nos políticos que nos governavam”.

Em 1991, o *Bureau of Economic Analysis* abandonou o conceito de Produto Nacional Bruto e adoptou o Produto Interno Bruto como medida de crescimento económico, uma vez que com o aumento do comércio internacional muitas empresas estrangeiras construíram as suas fábricas nos E.U.A e o importante politicamente passou então a ser o que se produzia dentro de fronteiras e não o que os cidadãos americanos produziam. Este ponto reflecte bem o uso político que este tipo de indicadores pode ter e a actualidade de uma investigação mais aprofundada na área dos novos indicadores de bem-estar social.



Em 2006 a OCDE lançou um estudo intitulado “Medidas alternativas de bem-estar (Alternative Measures of Wellbeing)”. Este estudo concluía que medir o bem-estar não é o mesmo que medir a performance económica de um país, sendo o rendimento disponível um factor mais representativo. Rendimento este que nos países da OCDE tem vindo a crescer menos rapidamente do que o PIB *per capita*.

Em Fevereiro de 2008 o presidente francês, Nicolas Sarkozy pediu a Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean-Paul Fitoussi que criassem uma comissão que identificasse os limites do GDP como indicador de performance e progresso social. O Relatório foi apresentado a 14 de Setembro de 2009 e concluía que não devemos concentrar as nossas decisões num só indicador económico mas sim num grupo de indicadores e variáveis capazes de reflectir, não só a conta de resultados (“P&L”) da “empresa país” mas também o Balanço (“Balance Sheet”) dessa mesma empresa.

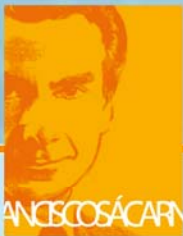
Stiglitz afirma que a crise financeira que vivemos foi uma grande surpresa para muitos devido ao falhanço total dos sistemas de medida económicos (measurement systems) e veio mostrar como o mercado e os agentes políticos não estavam focalizados nas variáveis ou nos indicadores correctos. Mais, entre 2004 e 2007 o GDP mundial cresceu e os agentes não se deram conta que esse crescimento estava a ser conseguido hipotecando o futuro das economias.

2. O Relatório Stiglitz-Sen-Fitoussi

2.1. O GDP e o bem-estar social

O GDP é um conceito de medida de produção de mercado e não de bem-estar dos cidadãos. A sua utilização como objectivo político pode levar a decisões que incentivem o crescimento do produto mas que diminuam o bem-estar das populações:

- O GDP não tem em conta a depreciação do capital fixo, logo não é um indicador que nos informe se a economia está a produzir o suficiente para renovar a sua máquina produtiva.
- O GDP não tem em conta a depreciação causada pela degradação constante do ambiente o que leva a que um país possa estar a crescer através da destruição dos seus recursos naturais.
- O sistema de medida do GDP está pouco adaptado às economias modernas em que os produtos de serviços são cada vez mais complexos. Ou seja, numa economia de serviços a qualidade dos produtos é mais importante para o crescimento do que a quantidade. Subestimar melhoras de qualidade dos produtos é equivalente a sobrestimar a inflação e logo subestimar o rendimento real.
- Em muitos casos os preços de determinados serviços não existem ou não são possíveis de calcular e não são imputados no produto, são exemplos os serviços de voluntariado ou serviços domésticos. Neste aspecto, é interessante pensar que se deixarmos a roupa a secar na rua, tal serviço não conta



para o crescimento mas se a levarmos a mesma roupa para uma lavandaria que vai queimar energia fóssil e afectar a sustentabilidade do nosso futuro tal já contaria para um aumento do GDP.

- É contra-intuitivo mas interessante que se um país ao aumentar os seus custos de saúde sem aumentar a qualidade do serviço terá um efeito positivo no crescimento GDP mesmo se a população estiver a sofrer por uma degradação desse mesmo serviço.

O problema central do GDP é que nos fornece uma medida de actividade económica e não o benefício económico, logo como afirma Eric Zensey¹ deveríamos rebaptizar o GDP (Gross Domestic Product) para GDT (Gross Domestic Transactions) uma vez que é uma medida de actividade. Vejamos o caso de uma catástrofe como o furacão Katrina em que o governo americano gastou mais de \$82 mil milhões na reconstrução da cidade de New Orleans com um impacto directo positivo no crescimento do GDP americano. O facto é que muita desta despesa não melhorou a vida da comunidade de New Orleans, apenas voltou a repor a situação anterior.

O relatório Stiglitz² aponta 5 caminhos para lidar com as insuficiências do GDP como indicador de bem-estar:

(i) Valorizar indicadores de contabilidade nacional que nos aproximem mais do rendimento disponível de cada cidadão e que nos dêem uma melhor visão do bem-estar.

O indicador mais aproximado de bem-estar nas contas nacionais é o rendimento disponível pelas famílias. O primeiro passo consiste em passar de GDP para GNP (Tabela 1. - 1 ->2) começamos por reflectir de uma forma mais exacta a riqueza realmente produzida no país uma vez que a riqueza repatriada pelos estrangeiros não faz parte do nosso bem-estar. O caso da Irlanda é revelador, uma vez que o seu rendimento disponível nos últimos anos baixou muito em relação ao GDP devido às empresas estrangeiras que repatriam os seus lucros e que não afectam o bem-estar dos cidadãos irlandeses.

O segundo passo consiste em passar de GNP para NI (Rendimento Nacional) subtraindo a depreciação e os impostos comerciais indirectos, dando assim uma melhor imagem do que o país está consumindo em termos de capital fixo e em termos de impostos que não contam para o bem-estar individual (Tabela 1- 2->3). Em seguida podemos passar para o rendimento disponível, que pode ser derivado do rendimento nacional somando as transferências líquidas de juros do governo para os cidadãos assim como subtraindo os impostos pessoais e comerciais que diminuem o rendimento disponível. Apesar de a medida de rendimento disponível não ser perfeita reflecte de uma maneira aproximada o bem-estar social.

¹ G.D.P. R.I.P. – New York Times – August 10, 2009

² Stiglitz-Sen-Fitoussi

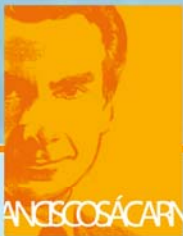


Tabela 1: De GDP a Rendimento Disponível

<p>(1) $GDP = C + I + G + (X-M)$ C- Consumo I- Investimento privado doméstico G- Governo (X-M) – Exportações menos Importações</p>	→	<p>(2) $GDP + NR = GNP$ NR – Net Factor from Abroad (output produzido por nacionais fora do país – output produzido por estrangeiros dentro do país)</p>
<p>(3) $GNP - CC - IBT = NI$ CC- Capital Consumption- Depreciação IBT- Impostos indirectos referentes a empresas NI- Nacional Income – Rendimento Nacional</p>	→	<p>(4) $DI = NI + (TR - INT) - (Tp + RE + Tc + INF)$ TR- Transfer de pagamentos do Governo INT- Juros pagos em dívida de Estado Tp, Tc – IRS e IRC RE- Retained Earnings INF- Juros pagos por estrangeiros em dívida de Estado</p>
		<p>(5) $DI = C + PS$ DI- Rendimento Disponível C- Consumo PS- Poupança Pessoal</p>

(ii) Melhorar a medição dos serviços

Numa economia moderna os serviços contam mais de dois terços da produção total de um país. Para chegar a valores de produção correctos os economistas devem focalizar-se não só no volume mas também nas mudanças de qualidade dos produtos/serviços envolvidos.

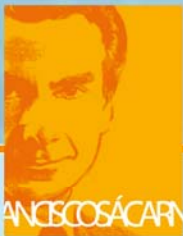
(iii) Melhorar a medição dos serviços do estado

Os serviços públicos são extremamente importantes para a economia de um país e podem ser colectivos (i.e. segurança) ou individuais (i.e. saúde e educação). Tradicionalmente o valor produtivo destes serviços tem sido calculado através dos seus *inputs* em vez dos seus *outputs*. Este fenómeno faz com que os resultados em termos de GDP não tenham em conta mudanças de produtividade uma vez que assume-se que os *outputs* variam em linha com os *inputs*. No caso de aumentos de produtividade no sector público o GDP subestima o crescimento.

(iv) Revisitar o conceito de gastos “defensivos”

Segundo a literatura económica, actividades defensivas são aquelas que não são fonte de utilidade própria mas são necessárias como *inputs* para actividades que geram utilidade *per se*³. O relatório

³ Nordhaus and Tobin, 1973



Stiglitz⁴ dá como exemplo as despesas em estabelecimentos prisionais ou o custo de *commuting* entre casa e o trabalho. É discutível se estes tipos de despesas devem ser contadas ou não para o GDP, muitos defendem que o GDP não deveria ser afectado por tais despesas.

(v) Rendimento, riqueza e consumo tem que ser analisados no seu conjunto

As variáveis rendimento, riqueza e consumo tem que ser consideradas no seu conjunto para avaliar o bem-estar da sociedade e dos seus cidadãos. Ou seja, a sustentabilidade da nossa riqueza é muito importante para o nosso bem-estar e essa reflecte-se na nossa riqueza. Devemos olhar para os indivíduos e para os países como para as empresas e ter a noção que o nosso bem não depende apenas do nosso *cash-flow*, mas também do nosso balanço. Uma família de baixo rendimento pode atingir um grau de bem-estar económico muito superior ao de uma família de rendimento superior se a sua riqueza (activos menos passivos) for superior. No caso dos países, Stiglitz propõe que se olhe para as variações de riqueza em termos de investimentos e depreciação dos mesmos.

2.2. Qualidade de Vida e Sustentabilidade

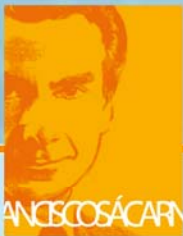
Qualidade de Vida

A qualidade de vida inclui uma série de factores não monetários que são essenciais no mundo da estatística económica e que o relatório Stiglitz recomenda que sejam tomados em conta à escala global no futuro. A qualidade de vida depende de factores subjectivos (emoções positivas ou negativas), condições de vida objectivas (saúde, educação, actividades de lazer, intervenção política, conexões sociais, ambiente e segurança) e desigualdade social. Para definirmos a qualidade de vida necessitamos olhar para vários índices entre eles alguns já existentes como o Human Development Index⁵ que mede de uma forma composta as condições de saúde, conhecimento e condições de vida mínimas para vários países.

Desenvolvimento Sustentável e Ambiente

⁴ Stiglitz-Sen-Fitoussi, 2009

⁵ <http://hdr.undp.org/en/>



A sustentabilidade é uma peça chave da análise do bem-estar uma vez que trata directamente o desafio de determinar se o nível actual de bem-estar pode ser ou não mantido nas gerações seguintes. É difícil quantificar a sustentabilidade mas muitos economistas e cientistas têm tentado quantificar este factor desde 1970 com a criação do SMEW (Sustainable Measure for Economic Welfare) até ao impulso dado pelo Brundtland Report em 1987 e o Summit do Rio em 1990.

Vários autores referem que a sustentabilidade depende de cinco factores concretos: (i) a dimensão dos stocks de recursos naturais que deixaremos para as futuras gerações, (ii) manutenção em qualidade e quantidade desses mesmos recursos renováveis, (iii) quantidade de capital físico (maquinaria e imobiliário) que deixamos para o futuro, (iv) quanto investimos na construção de capital humano (educação e investigação), (v) qualidade das instituições que deixamos para o futuro.

O Relatório Stiglitz recomenda que para a sustentabilidade seja tratada à parte e que os economistas não tentem utilizar um único parâmetro. A sustentabilidade necessita de medidas de *flow* e de *stock* para que possamos determinar o seu estado. O relatório aponta para que as catástrofes naturais sejam imputadas na forma de depreciação de capital físico ou natural fazendo com que a actividade reparadora destas mesmas catástrofes naturais não seja contabilizada como actividade económica.

3. O Caso de Portugal

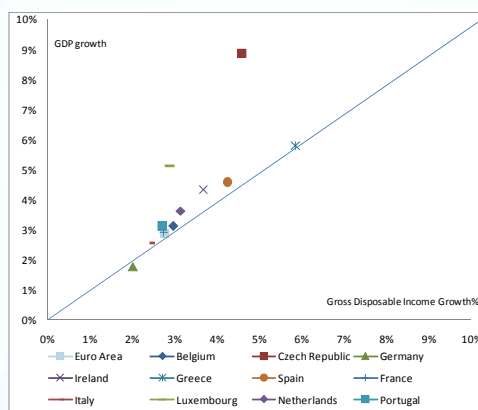
Num país em que a aposta do Estado deveria ser essencialmente no aumento da produtividade e da competitividade do país, políticas centradas no investimento público e num potencial crescimento do produto estão desactualizadas. Por um lado, o nível de investimento público actual terá um efeito devastador no aumento da dívida e logo na sustentabilidade do nosso bem-estar. Por outro lado, políticas focalizadas apenas no GDP promovem o aumento da actividade económica sem olhar à produtividade. Como afirma Vitor Bento no seu livro “Perceber a Crise para Encontrar o Caminho” entre 1999 e 2008, o nosso nível de investimento em % do GDP esteve acima da média europeia (24% vs 20%) mas a sua eficiência marginal do capital⁶ foi das mais baixas da Europa no mesmo período (15% no Reino Unido vs. 6% em Portugal). Esta estratégia levou a uma redução significativa da produtividade do capital (-11.5% entre 1999 e 2007) e consequentemente a uma queda do crescimento potencial do GDP (1% em 2008).

Se os nossos governantes se tivessem focalizado nos indicadores correctos (i.e. rendimento disponível) teriam observado que entre 1999 e 2009 o rendimento disponível dos portugueses

⁶ Eficiência Marginal do Capital relaciona o acréscimo de GDP no ano n com o Investimento realizado no ano n-1 (Vitor Bento)

creceu de 2.7% ao ano⁷ enquanto o GDP crescia a 3.1% e no período entre 2003 e 2009 o rendimento disponível cresceu a 1.8% enquanto o GDP crescia a 2.4% (Figura 1). Ou seja o nosso bem-estar está a crescer mais lentamente do que o nosso GDP. É de notar, que o mesmo tem acontecido em grande parte dos países europeus em que poucos são os que apresentam uma relação de 1:1 entre o GDP e o rendimento disponível (Figura 1).

Figura 1: Crescimento do rendimento disponível por lar versus crescimento de GDP (1999-2009)



Fonte: Autor com dados AMECO e baseado em estudo da OCDE para datas anteriores (GDP e Disposable at Current Prices)

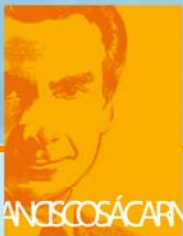
Em suma, se Portugal quiser seguir o caminho do aumento da produtividade, terá que adoptar políticas que não se baseiam apenas no objectivo de crescimento do GDP, uma vez que maior actividade económica pode não significar maior produtividade dos factores.

4. Conclusões

O trabalho efectuado na área do bem-estar social é vastíssimo e muitas vezes entendido como apenas um índice geral de “contentamento” da população. Os trabalhos analisados neste *briefing* são prova do contrário e levaram-nos às seguintes conclusões:

- (i) Uma análise correcta do bem-estar e da sua sustentabilidade são ferramentas essenciais para a governação de um país, uma vez que alinham as grandes decisões políticas com os interesses individuais dos cidadãos.
- (ii) O bem-estar não depende apenas de variáveis de flow (rendimento e consumo) mas também de variáveis de stock (riqueza). É essencial analisar o Balanço de um país através das variações nos seus activos e passivos (i.e. endividamento, investimento e depreciação).

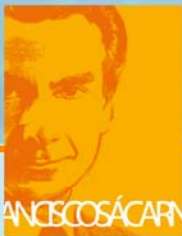
⁷ Taxa de crescimento anual composto (CAGR)



- (iii) O bem-estar individual deve ser analisado ao nível do rendimento disponível e não do GDP. Um estudo da OCDE sobre medidas alternativas de bem-estar prova que na Europa o GDP cresceu em média mais rapidamente do que o rendimento das famílias entre 1994 e 2003. Neste *paper* aplicámos a mesma metodologia entre os anos de 1999 e 2009⁸ e podemos afirmar que as conclusões do estudo da OCDE se mantêm actuais (ver figura 1).
- (iv) O bem-estar vai para além dos números e devemos considerar factores de qualidade de vida e de sustentabilidade que nos permitam determinar se o estado actual de bem-estar pode ser mantido para as gerações futuras.

No caso de Portugal é fundamental que os agentes políticos e a população em geral tenham a consciência que políticas que nos endividem excessivamente como país ou investimentos que não sejam produtivos nunca aumentaram o nosso bem-estar nem a nossa qualidade de vida.

⁸ Dados AMECO para Gross Disposable income per head vs GDP per head at current prices



Bibliografia

Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen e Jean-Paul Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*

Romina Boarini, Asa Johansson and Marco Mira d'Ercole, *Alternative Measures of Well-Being*, OECD
Legatum Prosperity Index 2009, An Inquiry into Global Wealth e Wellbeing, Legatum Institute

Eric Zencey, *G.D.P. R.I.P.*, *The New York Times*, August 2009

William D. Nordhaus e James Tobin, *Economic Research: Retrospect and Prospect Vol 5: Economic Growth, Is Growth Obsolete*, National Bureau of Economic Research, 1972

Human Development Index - <http://hdr.undp.org/en/>

Vitor Bento, *Perceber a Crise para Encontrar o Caminho*

Center for a World in Balance