

Novos desenvolvimentos no seguimento do relatório “Stiglitz-Sen-Fitoussi” da *Comissão para avaliação da performance económica e do progresso social*

Apresentação ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Estatísticas Macroeconómicas do Conselho Superior de Estatística

INE – 4 de Março de 2020

Gabriel Leite Mota

Introdução

- O relatório da CAPEPS de 2009 serviu, nessa data, como um documento agregador dos resultados dos estudos na área da medição do progresso, nomeadamente na clarificação acerca do que medir, como medir e que indicadores produzir.
- Serviu, também, como um elemento informativo para os políticos, nomeadamente os responsáveis pela definição de políticas públicas, alertando para as insuficiências das políticas focadas no potenciar do PIB e para a necessidade de se desenharem outras políticas, que maximizassem o real progresso no bem-estar das populações.

Introdução

- De lá até ao presente, a temática da mensuração do bem-estar e das crescentes insuficiências do PIB tem tido atenção redobrada, tanto pelas entidades científicas como políticas.
- O número de artigos científicos nestas matérias têm-se acumulado, ao mesmo tempo que se multiplicam os estudos e iniciativas por parte de entidades supranacionais (como a ONU ou a OCDE), por parte de institutos estatísticos nacionais, de governos ou organizações independentes dedicadas às problemáticas da promoção e medição do progresso económico e social.

Introdução

- Aqui, vamos focar a nossa análise em dois documentos lançados pela OCDE, através do seu Grupo de Especialistas de Alto-Nível, coordenados por Joseph Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi e Martine Durand:
 - **Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance**
(<https://www.oecd.org/publications/beyond-gdp-9789264307292-en.htm>)
 - **For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP**
(<http://www.oecd.org/publications/for-good-measure-9789264307278-en.htm>)

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

Gross National Product counts air pollution and cigarette advertising, and ambulances to clear our highways of carnage. It counts special locks for our doors and the jails for the people who break them. It counts the destruction of the redwood and the loss of our natural wonder in chaotic sprawl. It counts napalm and ... nuclear warheads and armored cars for the police to fight the riots in our cities. It counts Whitman's rifle and Speck's knife, and the television programs which glorify violence in order to sell toys to our children. Yet the gross national product does not allow for the health of our children, the quality of their education or the joy of their play. It does not include the beauty of our poetry or the strength of our marriages, the intelligence of our public debate or the integrity of our public officials. It measures neither our wit nor our courage, neither our wisdom nor our learning, neither our compassion nor our devotion to our country, it measures everything in short, except that which makes life worthwhile. (Kennedy, 1968)

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

*As a general formula, the desirability of as high and sustained a growth rate as is compatible with the costs that society is willing to bear is valid; but when using it to judge economic problems and policies, distinctions must be kept in mind between **quantity** and **quality** of growth, between its costs and returns, and between the **short** and **long** run... Given the variety of qualitative content in the overall quantitative rate of economic growth, objectives should be explicit: goals for more “growth” should specify **more growth of what and for what**. (Kuznets, 1962)*

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

A gulf of incomprehension between the expert certain in his knowledge and the citizen whose experience of life is completely out of synch with the story told by the data... nothing is more destructive of democracy... people believe that they are being lied to... that they are being manipulated". (Stiglitz, Sen and Fitoussi, 2009)

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- Medir correctamente o que queremos atingir como objectivo é fulcral para o conseguirmos;
- Não há uma forma, única e mágica, de medir o progresso do bem-estar das populações;
- Durante muito tempo, o PIB foi o indicador usado para tal efeito porque se consolidou estatisticamente, embora não tenha sido desenhado para medir bem-estar;
- Como medida de toda a actividade de mercado, com um único número agregador, passou a ser a proxy do progresso – mas tem falhas graves.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- Para captarmos a “saúde” de uma nação precisamos de ir além do PIB, complementando-o com um vasto painel de outros indicadores;
- Nomeadamente, temos que incluir a dimensão distributiva e a dimensão da sustentabilidade (económica, ambiental e social);
- O desafio é construir um indicador sucinto o suficiente para ser comunicável, complexo o suficiente para ser fiável.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- A grande recessão de 2008 serviu de alarme para se perceber que algo havia de errado com os instrumentos da macroeconomia ortodoxa e com a sua capacidade preditiva;
- Também demonstrou como o andamento do PIB podia estar desfasado do andamento do bem-estar das populações (nomeadamente quando o PIB começou a recuperar depois da crise);
- Desigualdades no processo de recuperação não eram captadas pelo PIB: *“in the United States, 91% of all the gains in income in the first three years of recovery (2009-12) is estimated to have gone to the top 1%” (Saez, 2016).*

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- Mais, a crise destruiu de forma duradoura “**capitias invisíveis**” através de uma menor formação “on the job”, menos entradas dos jovens no mercado de trabalho ou aumento da desconfiança no sistema de mercado, visto como enviesado para os mais poderosos;
- Se medirmos a **insegurança** das pessoas, descobrimos que os impactos de um grande recessão vão muito além das perdas no PIB;
- O PIB pode estar em recuperação mas as pessoas ainda se sentem em depressão => necessidade de políticas mais expansionistas e protectoras.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- Durante a crise houve a política de cortes nos gastos governamentais para as dívidas não aumentarem – mas se se medisse o que se estava a perder para além do PIB, os gastos do governo poderiam ser considerados **investimentos nos capitais invisíveis**;
- Também a métrica da taxa de desemprego é pobre, na medida em que a não utilização dos recursos humanos foi muito maior do que a taxa de desemprego mostrou.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- A agenda “para além do PIB” não é, necessariamente, contrária ao crescimento económico, ao invés, pode até ser amiga desse crescimento, pois sugere que há perdas nas recessões maiores do que as captadas pelo PIB, pelo que políticas mais pró-PIB poderão ser desejáveis.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- Este relatório avalia o que se passou depois do relatório de 2009 e sugere linhas de acção para investigadores, agências estatísticas e políticos;
- Reflete também sobre os objectivos de desenvolvimento sustentável da ONU, indicando que a pluralidade aí presente é demasiada para consubstanciar uma síntese pós-PIB.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- É fundamental o desenvolvimento dos **institutos nacionais de estatística** nos países menos desenvolvidos para que os indicadores de bem-estar ganhem fiabilidade ou se consigam efectuar avaliações das mudanças climáticas ou da desigualdade internacional;
- Desde 2009, as questões da **desigualdade** na distribuição do **rendimento** e da **riqueza** ganharam centralidade, mas há ainda muito a fazer nesta área: medir as caudas das distribuições, integração de diferentes fontes e medir as distribuições conjuntas do rendimento, riqueza e consumo ao nível do indivíduo.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- É importante medir diferentes tipos de desigualdade:
 - Entre grupos (desigualdade horizontal);
 - Dentro dos agregados familiares (nomeadamente como é gerida a riqueza);
 - Nas oportunidades;
- Seria importante haver estatísticas nacionais das desigualdades com tanta regularidade como as do PIB, para se perceber quem estava a beneficiar mais com o PIB.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- Medir o **bem-estar subjectivo** é fundamental para se obter uma análise rigorosa dos efeitos não monetários das políticas públicas;
- Os institutos de estatística devem criar inquéritos contínuos, e de amostras largas, onde se obtenha o estado do bem-estar subjectivo;
- É também necessário criarem-se indicadores robustos acerca da insegurança económica, para se poder desenhar políticas que a mitiguem.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- Também assim se tem que continuar a investir na mensuração da confiança, dados os efeitos perniciosos, sociais, políticos e económicos que a sua perda produz;
- Finalmente, é fundamental medir-se a sustentabilidade ambiental, económica e social, avaliando a resistência desses sistemas aos choques, esforço estatístico que requiere a colaboração com diferentes áreas do saber.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- Os novos indicadores por si não bastam, têm que estar ancorados no processo político e têm que sobreviver aos ciclos eleitorais;
- Já há evidência empírica da utilização, por diferentes nações, dos novos indicadores do bem-estar, sendo assim possível utilizar essa experiência para fazer recomendações acerca da melhor forma de actuar, política, económica ou estatisticamente.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- Os novos indicadores dão esperança de que as políticas públicas se tornem mais eficazes na promoção de uma sociedade equitativa e sustentável, em que as pessoas confiam na política e nas instituições.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- **Recomendação 1** – um indicador de progresso deve incluir as dimensões materiais e imateriais do bem-estar, as desigualdades, a sustentabilidade e deve estar disponível ao longo dos ciclos económicos. Estivessem estes indicadores em pleno uso aquando da grande depressão e provavelmente os efeitos sobre o bem-estar teriam sido mais controláveis.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- **Recomendação 2** – as métricas do bem-estar devem poder existir em todos os países, independentemente do seu nível de desenvolvimento. Os institutos de estatística devem ser dotados de independência e de recursos suficientes, nomeadamente para a obtenção de “big data”. Os países pobres devem receber ajuda internacional para este fim.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- **Recomendação 3** – devem ser melhoradas as estatísticas sobre a distribuição do rendimento e da riqueza, nomeadamente através do acesso aos dados das autoridades tributárias, obtendo os dados da riqueza dos agentes no topo, e das distribuições conjuntas do consumo, riqueza e rendimento dos agregados familiares.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

Recomendação 4 – os dados devem ser desagregados por sexo, idade, educação, orientação sexual, grau de incapacidade, para se poderem descobrir diferenças grupais no bem-estar. Também se devem analisar as diferenças dentro dos agregados familiares no que respeita à posse de activos, partilha de recursos e decisões financeiras.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

Recomendação 5 – as contabilidades nacionais devem integrar rubricas sobre as desigualdades económicas para se encontrarem as convergências e divergências mirco vs. macro sobre quem mais beneficia com o PIB.

Recomendação 6 – avaliar as circunstâncias das pessoas é fundamental para se aferir as desigualdades nas oportunidades. Devem ser ligados dados administrativos geracionais e questionários sobre as condições dos pais. Só assim se conseguirá avaliar a desigualdades nas oportunidades ao longo do tempo e entre países.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

Recomendação 7 – devem-se recolher, continuamente, dados sobre o bem-estar subjectivo, quer retrospectivo, quer experiencial, com amostras representativas que permitam descobrir os catalisadores e as direcções de causalidade.

Recomendação 8 – deve-se medir, frequentemente, o estado de insegurança das pessoas, através de uma bateria de indicadores que captem a experiência das pessoas durante as crises, os “amortecedores” disponíveis, a adequação dos seguros sociais e a avaliação subjectiva da insegurança.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

- **Recomendação 9** - é necessário melhorar os indicadores de sustentabilidade. Para tal, tem-se que construir balanços onde sejam discriminados os activos e os passivos de vários sectores institucionais, medindo as rendas implícitas na avaliação dos activos e medindo o capital humano e ambiental, para além da vulnerabilidade e resiliência dos sistemas aos choques.
- **Recomendação 10** – melhoramento da mensuração da confiança e das normas sociais, utilizando inquéritos gerais e específicos aos agregados familiares, para além da utilização de ferramentas experimentais (provindas da psicologia e da economia experimental) aplicadas a amostras representativas.

Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance

Recomendação 11 – facilitar o acesso a dados administrativos e estatísticos por parte de investigadores e analistas políticos, a diferentes equipas de investigação e para utilização através de diferentes quadros teóricos (não serem sempre os mesmos, a investigarem da mesma maneira).

Recomendação 12 – para se conseguirem efectivar “melhores políticas para uma vida melhor” tem que se dispor de métricas do bem-estar em todas as fases do processo político, desde a identificação de prioridades na acção, alinhamento dos objectivos programáticos, avaliação dos custos e benefícios das políticas até à definição dos orçamentos e seu financiamento.

For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP

- Medir o progresso enfrenta diferentes desafios:
 - **Conceptuais** – *trade-off* complexidade vs. usabilidade;
 - **Técnicos** – combinar microdados (desigualdades) com dados macro (médias);
 - **Organizacionais** (compatibilização das fontes e seus colectores).
- **Objectivo:** medir melhor o progresso para poder criar políticas melhores.

For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP

Os objectivos de desenvolvimento sustentável da ONU e a mensuração do progresso humano

- A adopção, pela ONU, em 2015, dos ODH é uma manifestação clara de como a agenda “para além do PIB” tem ganho força e projecção global;
- Ao mesmo tempo, ilustra a tensão entre a necessidade de ter um conjunto diversificado de indicadores vs. a importância de consolidarmos um conjunto pequeno de indicadores de alto nível;
- Os INE dos diferentes países devem ter os recursos suficientes para conseguirem obter estes dados (para que se monitorize o caminho em direcção aos ODS), devendo os países ricos ajudar essa empresa.

For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP

Medir a distribuição do consumo, rendimento e riqueza dos agregados familiares

- A distribuição do consumo, rendimento e riqueza não só é importante para se aferirem questões de justiça mas também para se avaliar se o crescimento do PIB é capaz de combater a pobreza extrema;
- Os dados disponíveis a este respeito são ainda precários, variando consoante as fontes, existindo sub-cobertura e sub-reporte, com falhas de informação nos extremos da distribuição e sobre a distribuição da riqueza. Faltam também informações relativas à riqueza “em género” (como educação ou serviços de saúde) e os efeitos distributivos dos impostos e subsídios sobre o consumo.

For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP

Desigualdade horizontal, desigualdade intra-agregados familiares e diferenças de riqueza entre os géneros

- **Desigualdade vertical** – entre os indivíduos - ignora desigualdades sistemáticas entre grupos populacionais, omite as dimensões não monetárias e assume que os membros dos agregados recebem a média;
- **Desigualdade horizontal** – entre grupos com características similares – as questões ignoradas acima passam a ser relevantes, nomeadamente as questões de género ganham muita saliência.

For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP

Desigualdade nas oportunidades

- As desigualdades são mais aceitáveis e **toleradas** pelos indivíduos quando estes sentem que têm boas oportunidades para saírem de posições desfavoráveis;
- As desigualdades nas **oportunidades** são mais **injustas** e **profundas**, uma vez que os indivíduos não controlam as oportunidades que se lhes apresentam em função da sua cor de pele, sexo ou classe social;
- Estas desigualdades impactam sobre as desigualdades nos **resultados** e têm efeitos nocivos sobre a eficiência económica (alocação não óptima do potencial dos recursos e distorção dos incentivos);
- Devem ser construídos painéis informativos que **liguem gerações** de pais, filhos e netos para se aferirem as circunstâncias de partida (ex: questionários retrospectivos).

For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP

Contas nacionais sobre distribuição e a base de dados WID.world

- A **base de dados mundial sobre riqueza e rendimento** (WID.world) fornece estimativas acerca da **distribuição** do rendimento e da riqueza que são congruentes com as contas nacionais, possibilitando a análise dos impactos distributivos das políticas públicas.
- Esses dados mostram o diferente impacto das políticas no grau de desigualdade, sugerindo que as instituições locais e o tipo de políticas importam.
- As elevadas taxas de crescimento económico dos países em desenvolvimento podem reduzir as desigualdades internacionais mas não combatem as desigualdades dentro da nação nem acautelam a **sustentabilidade** da globalização.
- Mais dados administrativos, inquéritos e contas nacionais desgregadas são fundamentais para se avaliar o impacto dos processos de crescimento económico.

For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP

Entender o Bem-estar subjectivo

- O BES tem um grande potencial como métrica da “saúde” de uma comunidade e dos seus indivíduos;
- As medidas do progresso têm que ter em conta como as pessoas se sentem e como vivenciam o seu dia-a-dia (ao mesmo tempo que se consideram as condições objectivas);
- Ao nível social, o BES pode captar problemas mais vastos, o sentimento prevalecente e até prever comportamentos de uma forma que as métricas tradicionais não conseguem;
- Muitas das questões em aberto necessitam de mais investimento na colecção de dados sobre o BES.

For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP

Segurança (e insegurança) económica

- A confiança no sistema económico e político é rapidamente destruída quando há a percepção de que a segurança económica está a desaparecer;
- A insegurança económica captura a vulnerabilidade dos indivíduos ou agregados a perdas económicas;
- Isso depende da: probabilidade de acontecer um choque negativo, da dimensão dos danos que esse choque provoca e das compensações que possam existir (desde seguros formais a partilha de riscos informal, até poupanças);
- É preciso haver indicadores para cada um dos elementos descritos, para além do acesso aos seus efeitos combinados;
- É preciso também medir a insegurança objectiva (por indicadores económicos) e a insegurança subjectiva (através de inquéritos).

For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP

Capital e abordagens sistémicas à mensuração da sustentabilidade

- Os ODS da ONU reconhecem a dimensão holística e de longo-prazo do progresso;
- Deve-se ter em conta *trade-offs*, *spillovers* e consequências não esperadas das decisões políticas e de investimento;
- Capturar os efeitos intertemporais obriga a medir um conjunto de recursos necessários à sustentabilidade, nomeadamente capitais humanos, naturais, económicos e sociais;
- A teoria dos sistemas complexos consegue integrar esses diferentes tipos de capitais e as suas interações no processo de sustentabilidade. Esta abordagem permite, também, perceber melhor se uma dada trajetória de produção e consumo é segura, resiliente e sustentável.

For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP

Confiança, progresso social e bem-estar

- A confiança nos outros e nas instituições é um factor determinante para o crescimento económico, para a coesão social e para o bem-estar subjectivo;
- Embora a maior parte da investigação sobre a confiança se baseie em dados subjectivos, é importante complementar os questionários com dados experimentais, com os indivíduos a tomarem decisões dependentes do grau de confiança;
- Há medida que cada vez mais países colectam dados deste tipo, mais fácil fica fazerem-se comparações internacionais e robustecer o entendimento sobre o papel da confiança, as suas causas e consequências.