

## Formas iliberais da política económica: evolução ou mudança radical face ao consenso existente?

Em 2018, o semanário *The Economist*, durante a comemoração do seu 175º aniversário, declarou que: «O liberalismo criou o mundo moderno, mas o mundo moderno está a virar-se contra o liberalismo». Não é uma afirmação de cariz leve, vinda de uma publicação que sempre teve como bandeira uma visão liberal da sociedade, da política e da economia. Será realmente assim? Neste Dossier vamos analisar desde diversos prismas se as políticas económicas estão a afastar-se daquilo que poderíamos denominar, num sentido lato, a ortodoxia e quais poderiam ser as causas e os efeitos desta viragem. Com este objetivo, o ponto de partida lógico, ao qual será dada forma neste primeiro artigo do Dossier, é tentar definir com precisão o que queremos dizer quando falamos em «surgimento de formas iliberais da política económica».

### Uma tentativa de definição: o que são as políticas iliberais?

Para entender o que denominamos de políticas iliberais (económicas), é preciso definir previamente o que entendemos por políticas económicas liberais, pois constituirão o nosso quadro de referência para, a seguir, estudar em que medida as políticas económicas dos últimos anos se afastaram deste quadro.

A ideia essencial é que existe um consenso razoavelmente consolidado e amplo entre os economistas sobre quais são as características que as políticas económicas partilham para melhorar em maior medida as perspetivas económicas dos países, tanto a curto como a longo prazo. Longe de qualquer formato de receitas fáceis e universais («faça isto e certamente que vai crescer mais a longo prazo»), o que de facto pode ser defendido é que existem princípios gerais suficientemente partilhados. É o que Rodrik (2005) denomina de princípios económicos de primeira ordem, e que podem ser razoavelmente formulados de maneira razoavelmente precisa quando são recompiladas uma vasta série de contribuições, frequentemente dispersas em correntes muito diferentes da literatura económica das últimas décadas<sup>1</sup>. De forma particular, estes princípios surgem ao ser efetuada uma revisão de, principalmente, três linhas principais de trabalho académico: a que reformula e moderniza a economia do desenvolvimento<sup>2</sup>, a que orienta a transição para a economia de mercado das antigas economias planificadas<sup>3</sup> e, finalmente, a que retira conclusões sobre como a política económica deve mudar como resultado das lições aprendidas da Grande Recessão de 2008-2009<sup>4</sup>.

Em suma, quais seriam estes princípios de primeira ordem da política económica sobre os quais existe um consenso suficientemente partilhado? Em termos gerais, podem ser identificados quatro eixos principais:

- Os mercados de fatores produtivos e de bens e serviços devem ser competitivos, pois este é o principal mecanismo para criar eficiência numa economia.
- O quadro macroeconómico e institucional deve criar um ambiente que facilite a estabilidade, dado que esta estabilidade oferece condições (credibilidade, estabilidade de expectativas, redução da incerteza...) nas quais as perspetivas de crescimento melhoram, tanto a curto como a longo prazo.

### Presença dos termos liberal consensus e liberal economic policy

Frequência de vezes em que as palavras aparecem em livros em inglês (por milhão)



Fonte: BPI Research, a partir da Google Books Ngram Viewer.

1. Ver Rodrik, D. (2005). «Growth strategies». Handbook of Economic Growth, 1, 967-1014.

2. Ver, para além de Rodrik, Williamson, J. (1990). «Latin American Adjustment: How Much Has It Happened?». Washington, D.C.: Institute for International Economics; Williamson, J. (2000). «What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?». World Bank Research Observer, 15(2): 251-64. E Saad-Filho, A. (2010). «Growth, poverty and inequality: From Washington consensus to inclusive growth». New York, NY: UN.

3. Ver Besley, T., M. Dewatripont e S. Guriev. (2010). «Transition and Transition Impact: A Review of the Concept and Implications for the EBRD». Report for the EBRD's Office of the Chief Economist.

4. Ver Taylor, J. B. (2010). «Getting back on track: macroeconomic policy lessons from the financial crisis». Federal Reserve Bank of St. Louis Review, 92(3), 165-176. Blanchard, O., Dell'Ariccia, G. e Mauro, P. (2010). «Rethinking macroeconomic policy». Journal of Money, Credit and Banking, 42, 199-215. E White, W. (2009). «Modern macroeconomics is on the wrong track». Finance and Development, 46(4), 15-18.

- A integração nos fluxos globais de bens, serviços e fatores é fundamental para melhorar as possibilidades de criação de prosperidade. Além disso, esta integração deveria ser o menos «dirigida» possível.
- A política económica a longo prazo crítica é a da oferta e deve ser coerente com os dois princípios anteriores. Por exemplo, uma política industrial que tenta escolher setores ou empresas específicas (denominada às vezes por estratégia de *picking winners*) é geralmente menos eficaz do que uma política industrial horizontal que atua sobre elementos de competitividade comuns à maior parte dos setores.

Geralmente costuma ser coincidente que estes princípios respondem à forma liberal de entender qual é a melhor forma para uma economia funcionar, baseada na convicção de que o crescimento é a melhor maneira de aumentar a prosperidade do conjunto da sociedade<sup>5</sup>. Neste artigo, como em muitos outros, este conjunto de princípios será categorizado como consenso liberal de política económica.

Portanto, se estas são as características, ou mais propriamente, os princípios que norteiam uma forma liberal de desenvolver políticas económicas, um afastamento em relação aos mesmos fará com que o grau de iliberalismo, um neologismo que começou a ser utilizado nos anos 90 do século passado, aumente. Ou, por outras palavras, neste Dossier entender-se-á que uma política económica iliberal é aquela que se distancia significativamente de todos ou de alguns dos princípios que acabámos de apresentar.

### Desvio moderado ou radical dos princípios essenciais?

Do que foi dito até agora, é possível depreender que uma questão importante assenta em saber até que ponto este distanciamento iliberal representa apenas uma evolução mais ou menos acentuada do consenso ou, em vez disso, algo mais perturbador. Esta não é uma pergunta fácil de esclarecer, tal como se destaca na literatura económica, pois existem numerosas variantes da política económica em que todas são liberais<sup>6</sup>. Exemplo disto seria, dentro do princípio de estabilidade macroeconómica, tudo o que está relacionado com os bancos centrais. Assim, um axioma central nessa área da estabilidade macroeconómica é que esta é difícil de alcançar sem um quadro monetário de estabilidade e que para alcançar esta estabilidade monetária é essencial a existência de um banco central independente. Pois bem, a forma institucional concreta em que se dá forma a esta independência não é predeterminada, dado que, entre muitas outras, pode ser utilizada a da Fed ou a do BCE, duas variedades institucionais diferentes, que não alteram o princípio mencionado. Como também pode ser implementada de forma diferencial a política monetária. Por exemplo, o objetivo da Fed, expresso pelo mandato conferido pelo Congresso, assenta em apoiar três objetivos: alcançar a estabilidade de preços, alcançar o maior nível de emprego sustentável e possuir uma taxa de juro a longo prazo com um nível moderado. Por sua vez, no caso do BCE, apenas a primeira variável é determinante. Ninguém discute que ambas as alternativas permitem contribuir para a estabilidade macroeconómica.

Até aqui não deveria existir um debate excessivo: duas instituições diferentes, com dois mandatos políticos diferentes, podem ser igualmente liberais. No entanto, a avaliação da questão da política monetária não convencional seguida por muitos bancos centrais após a crise poderia ser mais controversa. Em 2016, o Centre For Macroeconomics<sup>7</sup>, uma instituição britânica, perguntou a um painel de economistas sobre o papel e as consequências da política monetária não convencional e verificou que o problema provocava muita divisão. Por exemplo, alguns inquiridos disseram que estas operações não convencionais eram intervenções quase fiscais que poderiam acabar por prejudicar a independência dos bancos centrais. Fortes argumentos que colocariam estas práticas no limite do consenso liberal, se esta fosse a opinião da maioria e se existissem evidências neste sentido.

Mais além da opinião pessoal dos autores deste artigo (não podemos resistir em expressar que, na nossa opinião, a política monetária não convencional, tal como tem sido feita até agora, é uma prática que se enquadra no princípio de procurar estabilidade macroeconómica na forma liberal referida anteriormente), o mais importante é entender a dificuldade existente no mundo real de julgar objetivamente se uma determinada visão de política económica é liberal ou não, especialmente se não for uma visão extrema. Com o objetivo de contornar, tanto quanto possível, os desvios subjetivos inerentes a um juízo de valor, no seguinte artigo do Dossier será quantificado de forma razoavelmente precisa até que ponto está a ocorrer este afastamento do consenso liberal. Apenas então poderemos afirmar que entramos num território desconhecido, o do iliberalismo, e começar a refletir sobre causas e consequências, duas questões que exploraremos no terceiro e no quarto artigo deste mesmo Dossier. Correndo o risco de revelar para além do conveniente (*spoiler alert*, como diríamos na gíria televisiva) que antecipamos, para já, que o distanciamento do liberalismo, que ocorreu num período relativamente curto de tempo, é significativo e, na nossa opinião, não deve ser abordado forma superficial.

5. Esta conceção da economia não entra nos mecanismos redistributivos que devem ser articulados quando o objetivo de aumentar o bem-estar do conjunto da sociedade for alcançado.

6. Em relação a este assunto ver Rodrik (2005), que desenvolveu a ideia de «um princípio comum, muitas instituições viáveis».

7. Inquérito disponível em <https://cfmsurvey.org/surveys/future-role-unconventional-unconventional-monetary-policy>. «The future role of (un)conventional unconventional monetary policy», The CFM Surveys, junho de 2016.

## A viragem iliberal da política económica: que os dados falem por si!

Nos últimos anos, existe a percepção de que as políticas económicas proliferaram e as abordagens políticas em geral estão longe do que poderíamos denominar de consenso liberal, ou seja, uma série de elementos sobre os quais economistas e formuladores de políticas económicas convergiram para a avaliação de que eram preferíveis para melhorar as perspetivas económicas (consulte o artigo «Formas iliberais de política económica: evolução ou mudança radical face ao consenso existente?» neste mesmo Dossier). No entanto, para verificar se esta percepção é uma realidade, precisamos de encontrar uma forma de quantificar, da maneira mais rigorosa possível, esta mudança para políticas mais iliberais. Precisamente, esta será a ambição deste artigo, que propõe uma medida explícita da viragem iliberal que permitirá explorar quais foram os âmbitos ou áreas da política económica que sofreram um afastamento maior do consenso liberal.

### Delimitar e quantificar a viragem iliberal

Tal como foi mencionado no artigo anterior deste Dossier, embora teoricamente seja viável distinguir uma política económica liberal de uma política iliberal, na prática esta diferenciação não é simples e, além disso, os desvios e tendências ideológicas são difíceis de eliminar. Para enfrentar esta dificuldade, uma possibilidade é «traduzir» as propostas políticas para alguma medida quantitativa. Este é o exercício efetuado pelos economistas De Bolle e Zettelmeyer (2019). Este exercício possibilita uma medida numérica para saber até que ponto os programas eleitorais dos partidos que participaram nas eleições legislativas anteriores e posteriores à Grande Recessão de 2008-2009 são liberais ou não, dentro de um vasto leque de países<sup>1</sup>. Esta medida baseia-se na avaliação das diferentes propostas económicas dos partidos em disputa, através da atribuição de um valor numérico com base no seu grau de iliberalidade<sup>2</sup>.

Varição face aos níveis anteriores à Grande Recessão



**Nota:** Este gráfico indica a variação média do iliberalismo, calculada como a média não ponderada de todos os países da amostra. Para cada país e dimensão, é calculada a média ponderada do grau de iliberalismo de cada partido, ponderada pela quota de votos desses partidos. O índice agregado de iliberalismo é definido como a média das sete dimensões.

**Fonte:** BPI Research, a partir de DeBolle e Zettelmeyer (2019).

Neste Dossier, foram utilizadas as informações disponíveis neste exercício de De Bolle e Zettelmeyer de forma a ilustrar as questões que nos interessam, ou seja, de que forma a viragem iliberal é materializada e as suas causas e efeitos.

- O distanciamento do princípio que chamamos de «mercados competitivos de fatores produtivos, bens e serviços» é validado através da análise da dimensão da política económica denominada «política de concorrência ilegal».
- O reformular da estrutura macroeconómica e institucional para a estabilidade é especificado na dimensão «iliberalismo macroeconómico».
- O questionamento da integração nos fluxos globais de bens, serviços e fatores como forma de criar prosperidade é explorado através de quatro dimensões: «restrições ao comércio internacional», «restrições ao investimento direto estrangeiro (IDE)», «restrições à imigração» e «antimultilateralismo».
- O confronto com o princípio das políticas de oferta liberais é avaliado através da dimensão «política industrial iliberal».

Para cada uma destas dimensões, obtém-se uma medida que aproxima o grau de iliberalidade presente nas propostas políticas dos vários partidos de cada país, ponderados pela cota de votos de cada partido nas eleições. Finalmente, calculando a média dos resultados em cada país das sete dimensões, obtém-se uma medida agregada de iliberalidade.

### Quais são as áreas que explicam a mudança para uma agenda política mais iliberal?

Neste sentido, agora somos capazes de responder à pergunta de como se materializou a viragem iliberal. Ao analisar as dimensões mencionadas, a primeira constatação é que todas elas, excetuando as restrições ao IDE, afastaram-se do liberalismo<sup>3</sup>. O grau em que este movimento em direção à iliberalidade ocorreu é bastante heterogéneo, sendo mais apreciável o ocorrido nas áreas do iliberalismo macroeconómico e de restrições à imigração, seguido a alguma distância por variações nas dimensões da política

1. Especificamente, De Bolle e Zettelmeyer (2019) analisam, para cada país do G20, os programas dos partidos que participaram em eleições antes (normalmente realizadas entre 2004 e 2007) e depois da Grande Recessão (são evitadas as eleições que tiveram lugar imediatamente a seguir, para poder capturar melhor as preferências mais permanentes, razão pela qual é analisado o período entre 2014 e 2017). Ver De Bolle, M. e J. Zettelmeyer (2019). «Measuring the Rise of Economic Nationalism». Working Paper 19-15. Peterson Institute.

2. A escala varia de 1 a 5, sendo 1 atribuído àquelas propostas políticas claramente liberais e 5 àquelas claramente iliberais. Este exemplo de avaliação pode esclarecer a metodologia: no campo da política de concorrência, se um partido propõe que os cartéis são ilegais e que é imprescindível uma autoridade independente em matéria de concorrência, esta medida será avaliada com 1, enquanto se outro propuser abolir essa mesma autoridade para promover cartéis ou monopólios e, desta forma, criar «campeões nacionais», será atribuída a nota 5.

3. No caso das restrições ao IDE, convém destacar que é uma dimensão onde apenas uma minoria de partidos expressa as suas preferências, razão pela qual não se deve considerar excessivamente esta situação atípica.

industrial iliberal e restrições ao comércio internacional. Convém destacar que se tratam de dimensões centrais no atual consenso ortodoxo sobre política econômica, pois incidem em questões como ter um quadro de estabilidade macroeconômica suficiente (que inclui aspetos-chave, como ter um banco central independente) ou o assumir que a integração na economia e nas finanças globais é um caminho fundamental para a prosperidade.

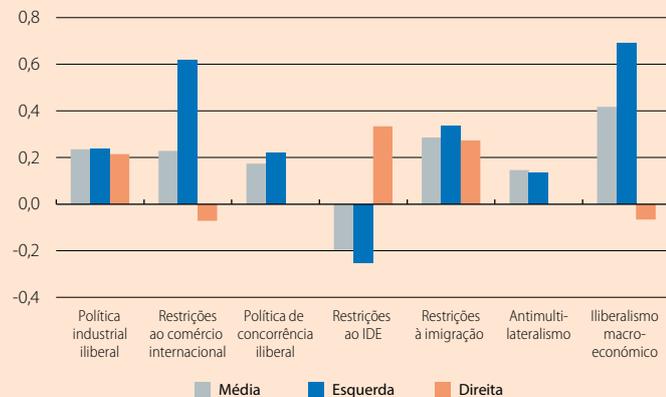
Uma questão lógica neste momento da discussão é tentar obter sensibilidade sobre até que ponto as mudanças quantitativas na medida da ilegalidade são elevadas ou não. Na ausência de um contexto de tempo suficiente (infelizmente não dispomos de um histórico de eleições longo), o que pode ser comparado é a distância entre países e extrair da mesma determinadas informações. Especificamente, se escolhermos os EUA, um país que historicamente podemos associar claramente ao consenso liberal, e o compararmos com a China, um estado que podemos qualificar como iliberal sem muitas discussões, a diferença no grau de iliberalismo agregado (a média das sete dimensões) é de 0,9 pontos. Portanto, a queda de 0,2 pontos no índice agregado e para uma vasta gama de países dentro de um período relativamente curto, não deveria ser vista levemente.

### Países avançados e emergentes, dois mundos cada vez mais semelhantes num nível agregado, mas ainda ligeiramente diferentes dependendo do âmbito

A conclusão anterior ganha ainda mais força ao analisar as diferenças observadas entre países avançados e emergentes. Assim, a viragem iliberal é materializada com poucas diferenças entre os dois grupos, pelo menos a nível agregado, de modo que a lacuna no grau de iliberalidade entre avançados e emergentes permanece estável num contexto de aumento da mesma. No entanto, as dimensões afetadas são um pouco diferentes: enquanto nos países mais desenvolvidos as áreas com maiores mudanças são as políticas de imigração, antimultilateralismo e restrições ao comércio internacional, nos países emergentes as duas principais áreas são o liberalismo macroeconómico e a política industrial.

### Varição do iliberalismo: esquerda-direita

Varição face aos níveis anteriores à Grande Recessão



**Nota:** Para a elaboração deste gráfico, são apenas considerados os partidos que participaram em ambas as eleições (antes e depois da Grande Recessão). Este gráfico indica a variação média do iliberalismo dos partidos de esquerda e de direita da amostra, calculada como a média não ponderada.

**Fonte:** BPI Research, a partir de DeBolle e Zettelmeyer (2019).

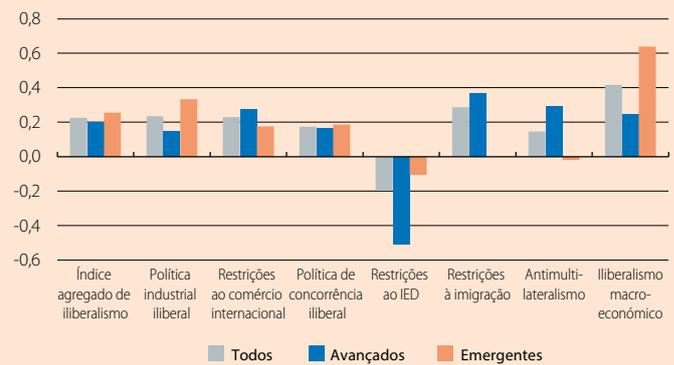
seja, os de esquerda possuíam maior margem para se afastar do liberalismo). No entanto, os dados disponíveis sugerem que não existe uma relação evidente entre o nível de iliberalismo dos partidos e a mudança observada nos últimos anos.

Não só os partidos de esquerda mostraram uma maior tendência para o iliberalismo do que os de direita, como também ambas as opções ideológicas fizeram a sua excursão para o iliberalismo através da ênfase em âmbitos distintos: enquanto a esquerda balanceou sobre as dimensões das restrições ao comércio internacional e o iliberalismo macroeconómico, a direita concentrou-se nas restrições à imigração e ao IDE.

Em suma, esta revisão dos dados fornece uma grande conclusão, além de confirmar um caminho rumo ao iliberalismo nas políticas económicas: para além do tipo de países e da ideologia dos partidos, existem diferenças significativas de acordo com o âmbito da política económica analisada. Esse será o âmbito analítico fundamental para estabelecer de forma razoavelmente rigorosa as causas profundas do afastamento do consenso liberal. Siga-nos, então, no seguinte artigo até ao cerne do estudo sobre os fatores determinantes para a viragem iliberal.

### Varição do iliberalismo: avançados-emergentes

Varição face aos níveis anteriores à Grande Recessão



**Nota:** Este gráfico indica a variação média do iliberalismo, calculada como a média não ponderada de todos os países da amostra. Para cada dimensão, a variação média do iliberalismo nos países avançados e emergentes é calculada como uma média não ponderada dos países avançados e emergentes da amostra, respetivamente.

**Fonte:** BPI Research, a partir de DeBolle e Zettelmeyer (2019).

## As causas da viragem iliberal da política económica: alguma luz sobre um debate aberto

Nos artigos anteriores do Dossier, descrevemos o fenómeno da viragem iliberal da política económica numa amostra significativa de países. Agora é hora de entender as causas. É um exercício ambicioso, que está a ser objeto de um vasto debate académico e público, e no qual este artigo tenta fornecer uma visão analítica para o enriquecer.

### O grande debate: estamos a falar apenas de causas económicas?

Vamos recapitular as principais conclusões dos dois primeiros artigos do Dossier, uma vez que estabelecem o ponto de partida para o que se segue. No artigo «Formas iliberais da política económica: evolução ou mudança radical face ao consenso existente?» é definido o que denominamos de consenso liberal de política económica e é justificada a necessidade de encontrar uma medida quantitativa que se aproxime da hipótese do afastamento recente deste consenso. Este exercício de medida é realizado no segundo artigo do Dossier e no mesmo concluímos que existem diferenças significativas dependendo dos âmbitos da política económica, de modo que em alguns a viragem é muito apreciável e noutros, menos. Assim, o desafio é tentar ver se existem elementos comuns a todas as dimensões, dado que, caso contrário, existe o risco de cair numa série quase infinita de razões detalhadas que afetam a política económica «no âmbito z do país j». Avançar nesta questão requer mais um telescópio do que um microscópio, mas primeiro é necessário saber para onde se deve focar.

Entre os diversos círculos intelectuais possíveis, aos autores do presente Dossier parece-nos muito mais promissor o debate académico, e também público, das últimas causas da polarização política, definida como uma maior divergência nas abordagens dos principais partidos políticos. Neste sentido, a medida usada aqui para aproximar a viragem iliberal são as preferências dos partidos políticos e, portanto, se elas se tornaram mais extremas e antagónicas. É muito plausível que a viragem iliberal levada a cabo por muitos partidos políticos esteja muito relacionada com a polarização política e, portanto, possa ser inserida no quadro deste fenómeno político amplamente documentado. Por outras palavras, a viragem iliberal poderia ser uma manifestação concreta de uma dinâmica política mais vasta, como a polarização. Nesta mesma publicação, foi feita uma exploração sobre as principais causas do aumento da polarização política (ou seja, da disparidade de preferências). Assim, Ruiz (2019) e Canals (2019), em dois artigos que respetivamente focavam as perspetivas estrutural e conjuntural, constataram que os «suspeitos do costume» na literatura tanto teórica como empírica foram os efeitos económicos das grandes crises, o aumento da desigualdade (uma das causas principais foi a mudança tecnológica) e o aumento dos fluxos migratórios<sup>1</sup>.

No entanto, estas causas – que podemos etiquetar amplamente de socioeconómicas – não esgotam todas as possibilidades. Na vasta literatura do populismo, uma das formas específicas que o aumento da polarização pode adotar, é possível constatar que também existem fatores institucionais e culturais. Por exemplo, nesta linha de pensamento pode-se enquadrar todo o debate argumentativo conhecido como «recuo cultural» (*cultural backlash*), cujas teses foram defendidas por autores como Pippa Norris e Ronald Inglehart. Assim, no mencionado artigo de Ruiz (2019), é referida a hipótese de que as mudanças seculares nas sociedades ocidentais, como a terceirização, tiveram um efeito duplo, o que poderia ser denominado de insegurança económica e apresentado como aumento da diversidade que, combinados com um aumento em décadas anteriores em direção a valores pós-materialistas e socialmente progressistas, criou um movimento no sentido oposto dos segmentos mais conservadores em questões sociais dos países ocidentais. O que contribuiu para o aumento de posições ideologicamente mais polarizadas.

### Uma abordagem multicausal da viragem iliberal: um exercício empírico

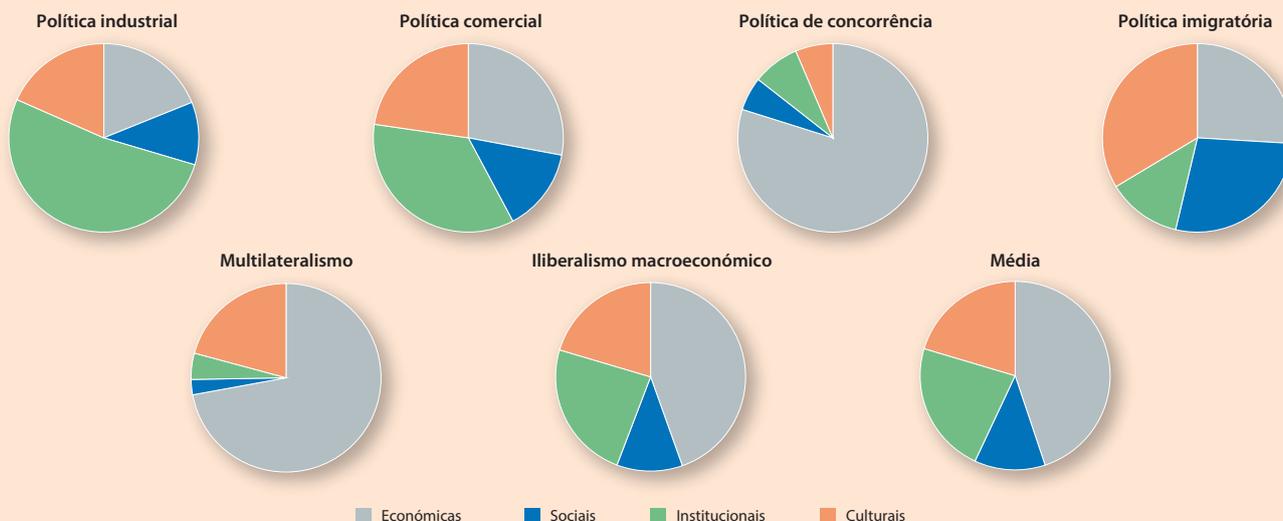
Será que os dados disponíveis confirmam que a viragem iliberal, essa forma especial de polarização das preferências que estamos a estudar, possui causas de várias origens? Para responder à pergunta foram escolhidas e agrupadas em quatro categorias diferentes uma série de variáveis que abrangem o espectro teórico mencionado anteriormente. Em primeiro lugar, as causas estritamente económicas, que medem principalmente o efeito direto da Grande Recessão através da evolução do PIB per capita e da taxa de desemprego. Um segundo bloco é formado por variáveis sociais como a desigualdade e fluxos migratórios. Um terceiro grupo são as variáveis institucionais e, mais especificamente, o estado de direito e o grau de controlo da corrupção. Finalmente, numa quarta e última categoria, são incluídas variáveis culturais e ideológicas, como a secularidade, a liberalidade da sociedade (para entender melhor a definição, consulte os gráficos) e a posição dos partidos no eixo esquerda-direita.

Quando é quantificado o peso destes blocos de variáveis para explicar a mudança no grau de iliberalidade agregada, tal como foi definido no artigo «A viragem iliberal da política económica: que os dados falem por si!» são obtidos resultados bastante esclarecedores. Uma primeira conclusão ao analisar quais são os fatores que estão mais relacionados com cada uma das várias áreas

1. Ver o Dossier «As causas da polarização» na IM05/2019

**Fatores explicativos da mudança na iliberalidade**

Percentagem da variação explicada (%)



**Nota:** Cada parte do círculo representa a proporção da variação da mudança no grau de iliberalidade nas seis dimensões (a dimensão das restrições do IDE não é analisada, dado que o número de partidos que expressam a sua opinião sobre o assunto é baixo) explicada pelas diferentes variáveis independentes. É feita uma regressão para cada dimensão na qual a variável dependente, ao nível do partido, é a mudança no grau de iliberalidade ponderada pela mudança na quota de votação do partido, definida como:  $Mudança\ na\ Iliberalidade\ do\ eleitorado = Voto_{i,t2} * Iliberalidade_{i,t2} - Voto_{i,t1} * Iliberalidade_{i,t1}$ , onde Iliberalidade é o grau de iliberalidade em cada dimensão da agenda política. O último gráfico ilustra a média das proporções em cada dimensão. As variáveis independentes são divididas em quatro categorias: económica (a variação do PIB per capita durante a crise e no desemprego), sociais (a mudança no coeficiente de Gini e no stock de imigrantes), institucionais (o nível de controlo à corrupção e uma medida da qualidade do estado de direito) e, finalmente, culturais (a orientação política do partido, valores seculares como a importância da religião ou a conformidade com as normas e valores de «emancipação» como aceitação da homossexualidade ou a igualdade de género na política).

**Fonte:** BPI Research, a partir de cálculos dos autores e dos dados do Banco Mundial (indicadores mundiais de governação), World Value Survey e FMI.

da política económica é que, em termos gerais, os principais elementos são de natureza económica. Não é de surpreender que o tipo de política com a qual estamos a lidar seja precisamente económica.

No entanto – e esta seria uma segunda grande conclusão – quando são revistos os vários âmbitos, é possível observar que tanto os elementos culturais como os institucionais possuem uma influência nada desprezável na viragem iliberal. É o caso, como é possível observar nos gráficos, em áreas como a política comercial, nas quais predominam fatores institucionais ou culturais que pesam bastante na política de migração. No entanto, os elementos sociais, pelo menos como foram definidos, possuem uma capacidade explicativa mais baixa, com exceção do âmbito da política de imigração na qual parece ser um fator que explica o aumento em direção à iliberalidade.

Neste ponto da análise, é interessante pensar se é possível retirar algumas conclusões para os casos de Portugal e Espanha. Embora os dados da variável a ser explicada (o grau de iliberalismo) não estejam disponíveis para Portugal e Espanha, a exploração anterior das causas permite uma primeira aproximação ao nível da pressão existente ao tornar-se mais ou menos iliberal. Assim, ao analisar a evolução das diferentes variáveis explicativas, observa-se que nos dois países, embora com maior intensidade em Espanha, a dinâmica de várias destas variáveis entre antes e depois da crise, sugere uma pressão crescente para um maior grau de iliberalismo. Especificamente, a evolução dos blocos de variáveis económicas e sociais (principalmente a queda do PIB devido à crise, como também uma taxa de desemprego e um nível de desigualdade superior à média da amostra entre 2008 e 2013) indica pressões potenciais nas áreas mais sensíveis a estes elementos (no entanto, convém ressaltar que, tanto em termos institucionais como culturais, Portugal e Espanha apresentam algumas dinâmicas alinhadas com os restantes países).

Para terminar, o exercício realizado aqui coincide na sua principal conclusão com outros semelhantes realizados para outros âmbitos da polarização, ou de forma geral sobre a mudança de preferências, na literatura de ciências sociais: as explicações de causa única casam mal com os dados disponíveis e, embora o peso dos fatores económicos seja maior, os fatores sociais, institucionais, culturais e ideológicos também são relevantes. Assim, à medida que o mundo evoluir na direção que a maior parte dos economistas e analistas preveem, as pressões em todos os âmbitos na maior parte dos países mais significativos do mundo para se afastarem do consenso liberal manter-se-ão, ou até aumentarão, dado que é difícil esperar grandes melhorias em matéria de crescimento a longo prazo, uma forte redução das desigualdades, mudanças nos fluxos migratórios ou regeneração institucional. Neste contexto, devemos explorar os efeitos que esta viragem iliberal poderia ter, um exercício desenvolvido no quarto e último artigo do Dossier.

## Os efeitos da viragem iliberal: pouca evidência, muita preocupação

Em 1972, no jantar histórico em que Richard Nixon e Zhou Enlai ratificaram a restauração das relações diplomáticas entre os Estados Unidos e a China, alguém perguntou ao presidente chinês a sua opinião sobre a Revolução Francesa de 1789 e, após pensar durante um longo momento, respondeu «ainda é cedo para avaliar». Embora seja provável que esta anedota, como muitas que envolvem frases famosas, possua uma fiabilidade duvidosa, acreditamos que seja aplicável a outra revolução, mais silenciosa e menos mediática, porque não implica barricadas ou tomadas da Bastilha, que aqui denominamos como viragem iliberal. Como defendermos a seguir, talvez ainda seja muito cedo para avaliar os seus efeitos mas, ao contrário de Zhou Enlai, acreditamos que existem elementos suficientes para alertar sobre os riscos envolvidos. Vamos, então, por partes.

### Efeitos da viragem iliberal: poucas evidências por agora

Quando analisamos se a mudança na medição do iliberalismo agregado proposta no artigo «A viragem iliberal da política económica: que os dados falem por si!» deste Dossier tem impacto sobre as principais variáveis macroeconómicas, os resultados são inconclusivos. Se o aumento da viragem iliberal corresponder a um agravamento do crescimento potencial, poderíamos defender que esta viragem afeta a linha de flutuação das economias. No entanto, não é observada nenhuma relação estatisticamente significativa entre as duas variáveis. Uma segunda hipótese poderia ser que o iliberalismo afeta as expectativas de inflação. Aqui, novamente, os dados não confirmam esta premissa. Finalmente, será que apesar de não prejudicar o crescimento ou a estabilidade dos preços, poderia de facto afetar o nível de perceção de risco-país? Novamente, a mudança no nível de risco-país nos países estudados não parece ser causada pela viragem para a iliberalidade, de modo que os investidores não estão claramente inclinados a considerar com maior risco aqueles países que adotaram em maior medida uma agenda não liberal.

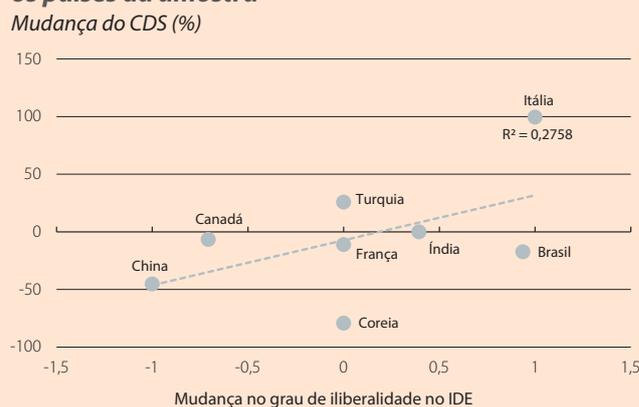
Se abandonarmos como variável explicativa a nossa medida de iliberalidade agregada e usarmos as diferentes medidas que aproximam a viragem iliberal às sete dimensões mencionadas anteriormente (recordemos: política de concorrência iliberal, iliberalismo macroeconómico, restrições ao comércio internacional, restrições ao investimento direto [IDE] estrangeiro, restrições à imigração, antimultilateralismo e política industrial ilegal), os resultados melhoram pouco. Assim, nem as expectativas de crescimento a longo prazo nem a inflação parecem ter mudado devido a variações no nível de iliberalidade em nenhuma destas dimensões, e apenas o aumento no nível de risco-país parece estar relacionado com variações nalgumas destas dimensões. Especificamente, nos países em que os partidos propuseram nos seus programas a introdução de medidas que restrinjam, de uma forma ou de outra, o IDE, foi possível observar um movimento nos indicadores de risco-país que parece indicar uma avaliação mais negativa por parte dos investidores. No entanto, considerando que a causalidade neste âmbito é complexa e o número de observações é baixo (é um aspeto em relação ao qual muitos partidos e países não consideram nos seus programas), este resultado deve ser lido com prudência.

Em suma, a evidência empírica é inconclusiva em relação aos efeitos da viragem iliberal. Contudo, atribuir pouca importância aos possíveis efeitos negativos desta mudança pode ser perigoso. Para avançar nesta linha, é importante saber por que é que os dados podem mascarar os riscos de prosperidade futura.

### Por que é que os dados não mostram efeitos significativos da viragem iliberal?

De início, o facto de não sermos capazes de verificar um efeito económico pode dever-se à ação de dois tipos de discontinuidades entre causa (viragem iliberal) e efeito (impacto na economia). A primeira é porque o processo de implementação de políticas é complexo. Assim, uma mudança de preferências (que é o que somos capazes de medir com a nossa metodologia que, convém lembrar, é baseada na leitura dos programas eleitorais) pode não ser decisiva para que a política económica mude na mesma direção e com a mesma intensidade. Poderia ser, por exemplo, que os partidos propusessem uma agenda iliberal para ganhar eleições, mas que mais tarde no governo adotassem uma política económica mais ortodoxa (por exemplo, por pressões de investidores internacionais ou pela existência de um sistema institucional que arbitrasse como contrapeso às tendências iliberais).

### Relação entre a mudança no grau de ilegalidade da política no IDE e a mudança no CDS<sup>1</sup> para os países da amostra



Fonte: BPI Research, a partir de cálculos dos autores e da Bloomberg.  
Nota: <sup>1</sup>CDS-Credit Default Swap (medida de avaliação do risco).

No entanto, é verdade que geralmente a mudança de preferências reflete-se em novas políticas económicas ou variações das existentes. Mesmo que seja este o caso, uma segunda descontinuidade entre causa e efeito poderia estar a atuar: como muitas das medidas em que este afastamento do consenso liberal se materializa possuem um carácter estrutural, em muitos casos é provável que simplesmente ainda não tenha passado tempo suficiente para que as novas políticas tenham um efeito significativo.

### **Pouco espaço para complacência perante a viragem iliberal: uma leitura em matéria de riscos**

Como devem ser lidos os resultados anteriores (ou, com maior rigor, a falta deles)? Qualquer sugestão de complacência deve ser imediatamente descartada. Embora a evidência empírica não tenha encontrado efeitos macroeconómicos claramente negativos, como já foi dito, é possível que o seu surgimento seja uma questão de tempo. Além disso, também não sabemos o contrafactual: se um país aplicar uma agenda iliberal de forma clara e o seu crescimento potencial não mudar significativamente, não nos diz nada sobre o que poderia ter acontecido se a política económica tivesse mantido coordenadas liberais (poderia, por exemplo, ter crescido mais).

No entanto, é preciso colocar outra possibilidade em cima da mesa, e esta é uma conclusão que, como economistas, nos pode incomodar: pode existir a possibilidade de que uma agenda não liberal possa ter efeitos menos negativos do que aqueles que se poderiam esperar. Aqui entramos em areias movediças intelectuais e é preciso atuar com cautela. De início, é preciso lembrar que existe um certo consenso no facto de que os princípios económicos de primeira ordem que explicámos no artigo «Formas iliberais da política económica: evolução ou mudança radical face ao consenso existente?» deste Dossier podem ser modulados a diferentes circunstâncias, de maneira que poderiam assumir formas diferentes para países em diferentes etapas de desenvolvimento.

Neste âmbito, o caso mais paradigmático é o estudo dos países emergentes, no qual é mostrado que muitos países – principalmente asiáticos – optaram por manter protegidos certos setores estratégicos até conseguirem resistir à concorrência internacional.

Contudo, modular os princípios é muito diferente de cancelá-los. Neste sentido, é ilustrativo o caso das políticas económicas heterodoxas que foram seguidas em vários países da América Latina nas décadas de 1970 e 1980, ou na Venezuela já neste século, e que criaram fortes desequilíbrios macroeconómicos que acabaram por desestabilizar estas economias e provocar grandes perdas de bem-estar económico.

No entanto, eximindo erros graves como os anteriores, e assumindo que estamos a falar de países com um nível de desenvolvimento comparável, será que o iliberalismo poderia por vezes funcionar economicamente? A literatura sobre os efeitos económicos do populismo, que possui paralelismos com o tipo de reflexão intelectual que propomos aqui ao leitor, e que está apenas numa fase incipiente do desenvolvimento académico, sugere que um elemento-chave é determinar que tipo de restrições eliminam as políticas não ortodoxas<sup>1</sup>. Parte da agenda da política económica liberal gira em torno de restrições, sejam elas tecnocráticas (um banco central independente, regras fiscais, etc.) ou externas (por exemplo, a abertura a capitais internacionais implica disciplina fiscal). Se forem eliminadas restrições que foram estabelecidas por certos grupos de poder para seu próprio benefício (por exemplo, nem todas as formas de integração na globalização são neutras, pois existem evidências de que às vezes refletem as preferências de certos setores económicos e não do conjunto da população), então poderia haver um ganho de eficiência. Assim, o paradoxo é que uma medida antiliberal poderia permitir recuperar uma situação que o consenso liberal estava à procura e que, em certa medida, tinha sido deturpada.

No entanto, mesmo que seja este o caso, a conclusão é que esta tentação da libertar das restrições implica geralmente perigo e que a tentação poderia acabar por laminar os limites que custaram tanto acordar e dos quais existe uma ampla evidência sobre os seus efeitos benéficos. Para dar um exemplo muito evidente: foram necessárias duas décadas para que a maior parte dos países emergentes implementasse bancos centrais independentes. Contudo, essa independência está a ser sacrificada a uma velocidade preocupante em países que até recentemente eram considerados modelo. Estar-se-á a brincar com fogo?

Além disso – e o que se segue indica um risco ainda mais sério – deve ser tido em consideração que a quebra do consenso liberal traz consequências que vão além do estritamente económico. Numa sociedade em que a semente da iliberalidade germina, é difícil pensar que a tentação antiliberal apenas se vai cingir ao âmbito da política económica, com o risco de deriva antidemocrática que acarreta. A história lembra-nos que, sempre que ocorreu uma viragem que prejudicou consideravelmente normas pluralistas, democráticas e liberais, o caminho percorrido terminou mal. Esperamos que este Dossier, com o seu esforço de caracterização e medida, seja um pequeno contributo para um debate fundamental no qual não nos podemos enganar.

1. Ver Dornbusch, R. e Edwards, S. (1991). «The Macroeconomics of Populism in Latin American». Chicago: Universidade de Chicago. E Rodrik, D. (2018). «Is Populism Necessarily Bad Economics?» AEA Papers and Proceedings, vol. 108, pp. 196-99, por exemplo.