

AS FUNÇÕES DO ESTADO

- I) PP e EP: Noções basilares**
- II) Estado mínimo e Estado majorante. Os “3E”**
- III) Keynes e o papel do Estado**
- IV) Portugal e o peso do Estado**
- V) Q e R (à parte)**

Miguel Cadilhe

ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

- Módulo 1 -

FEG-UCP

2007/08

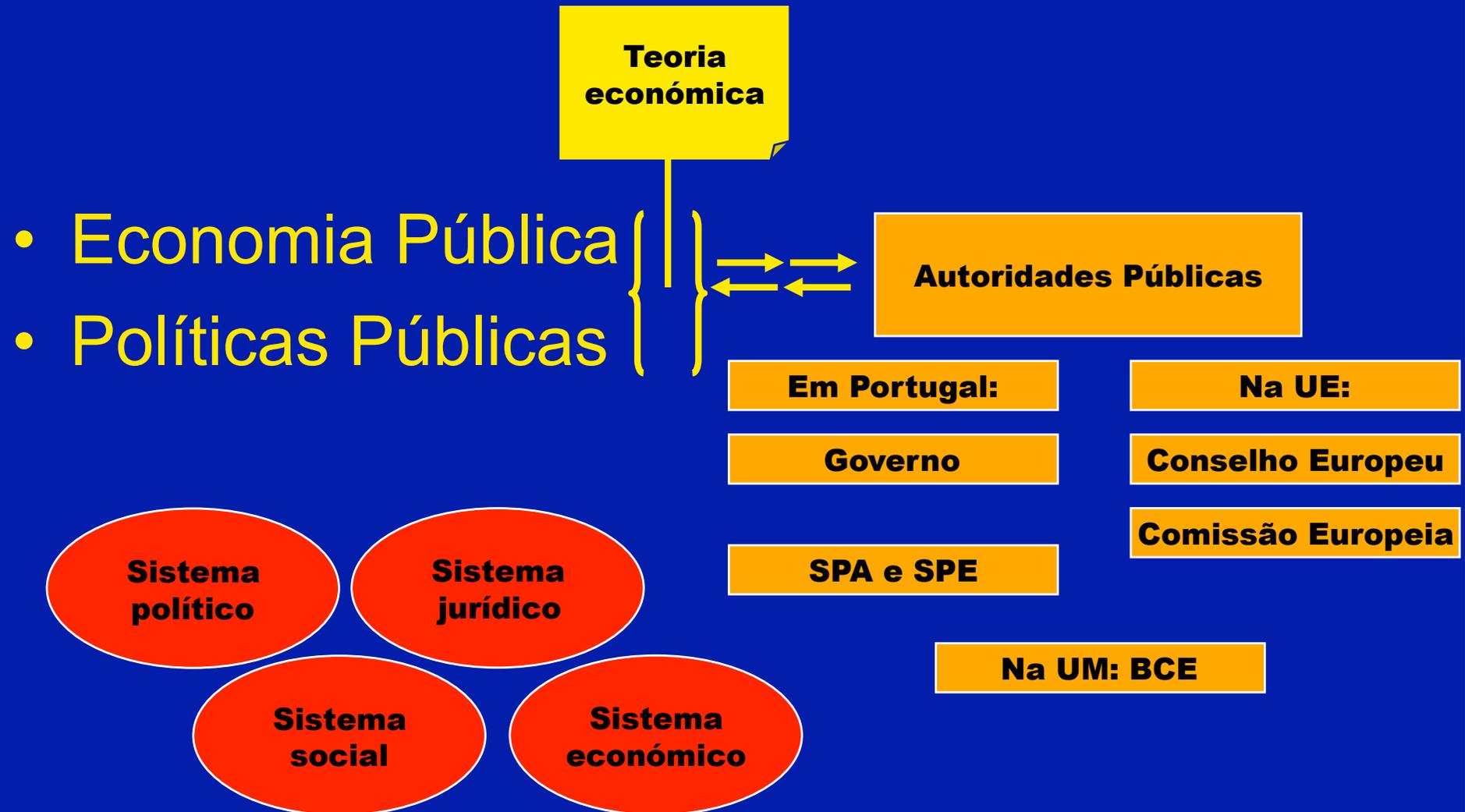
AS FUNÇÕES DO ESTADO

I)

Noções basilares

- 1) Noção de PP e EP
- 2) Curva de eficiência
- 3) ACB

1) Noção de Economia Pública e Políticas Públicas



... 1) Noção de Políticas Públicas

- **Políticas Públicas são as políticas praticadas ou praticáveis pelos poderes públicos.**

P de Educação;
P de Saúde;
P de Ordenamento do Território;
P de Defesa;
P Cultural;
Etc;
P Económica.

- **Políticas são conjugações de instrumentos, meios, tempos, com vista a realizar certos objectivos.**

- **Poderes Públicos ou Autoridades Públicas são entes executivos do Estado com mando nos meios e com responsabilidades nos objectivos ('Estado' em sentido amplo, incluindo SPA, SPE e autoridades independentes).**

- Governo da República;
- Governos regionais;
- Autarquias locais;
- Direcções-gerais; Institutos Públicos;
- Empresas Públicas e similares; Empresas Municipais;
- Autoridades de regulação e supervisão;
 - Banco central.

...1) Noção de Economia Pública

- **Economia Pública é o ramo da Economia que estuda as políticas públicas.**

[Definição que adoptamos em EPP. Atrás definimos *Políticas Públicas*...]

- **«Economia e finanças públicas é a análise, normativa e positiva, das actividades financeiras, ou não financeiras, das entidades do sector público».**

[Paulo Trigo Pereira e outros, *Economia e Finanças Públicas*, 2007, pg 6]

- **«A Economia Pública estuda a intervenção do Estado na economia».**

[António S Pinto Barbosa, *Economia Pública*, 1997, contracapa]

...1) Noção de Economia Pública

- Os bens públicos puros -

- Entre outras matérias, a Economia Pública analisa a oferta (ou provisão) de bens públicos, sejam eles puros, de mercado, mistos.
- O bem público puro (BPP) tende a caracterizar-se por:
 - 1) Não divisão (a provisão é no todo, não é em partes);
 - 2) Não exclusão de residentes (a provisão é para todos);
 - 3) Não rejeição por residentes (a provisão é indeclinável);
 - 4) Não 'pricing' (a provisão é financiada por impostos gerais, não por taxas nem por preços de venda).
 - 5) Não mercado (a provisão cai numa 'falha de mercado').
- Exemplos de BPP: Defesa nacional. Segurança pública (mas não certos serviços de polícia). Iluminação pública. Diplomacia (mas não certos serviços de embaixadas e consulados). Presidência da República. Parlamento.

...1) Noção de Economia Pública

«Four questions are asked:

What is to be produced? (The production possibilities schedule) [Ver slide 2]

How is it to be produced?

For whom is it to be produced? (The question of distribution) [Ver slides dos “3E”]

How are these decisions made?

Like any field of economics, the *economics of the public sector* is concerned with these fundamental questions of choice. But it focuses on the choices made within the public sector itself, on the role of the government, and on the ways that the government affects the decisions made in the private sector.»

«The study of the *economics of the public sector* can be divided into three categories:

1. *Knowing what activities the public sector engages in and how these are organized. (...)*

2. *Understanding and anticipating, insofar as possible, the full consequences of these governmental activities. (...)*

3. *Evaluating alternative policies. (...)*»

«It is no longer enough to know where the money comes from; one must give equal time to how it is spent. (...)

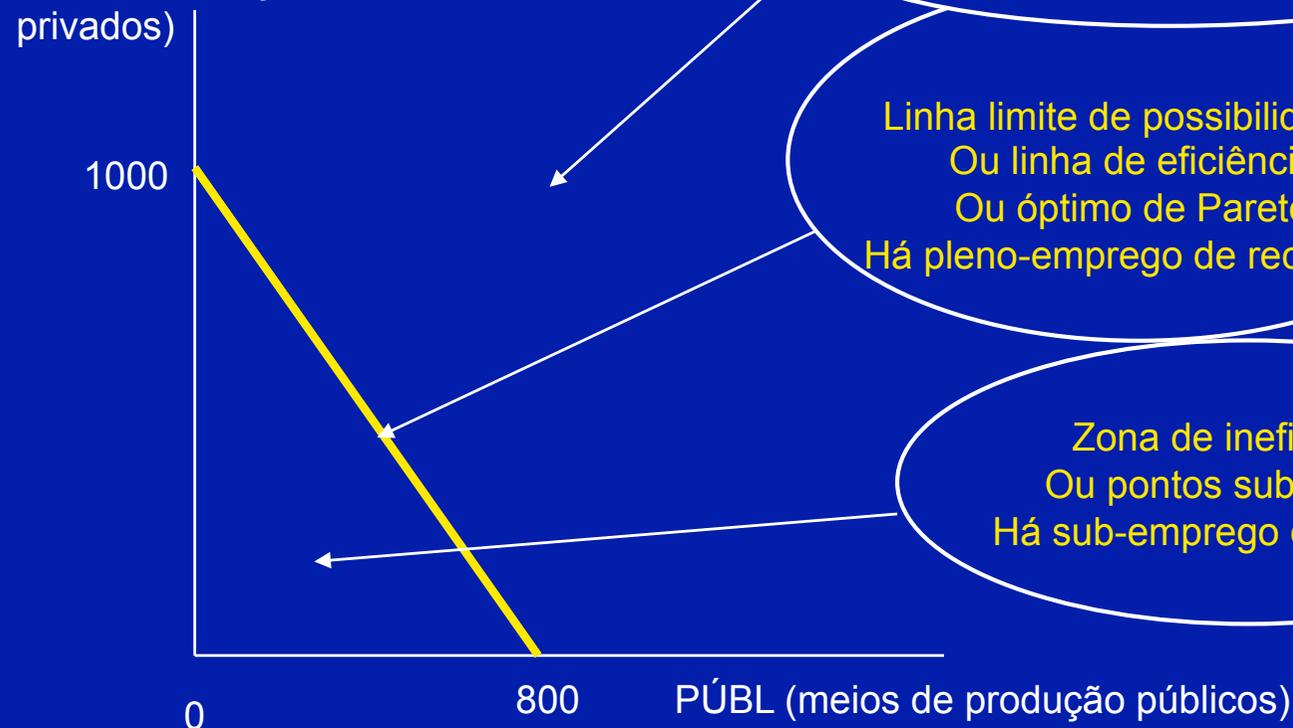
From cost-benefit analysis [Ver slides 3)] to public choice theory, economists now have much to say about how

government spends its funds.

Much of the recent literature in *public economics* reflects the development of new and more sophisticated models, such as the theory of optimal taxation.»

2) Curva de eficiência ou 'possibilidades de produção'

- Um exemplo linear aplicado à propriedade e uso
PRIV (meios de produção
privados)



Zona de impossibilidade.

Linha limite de possibilidades.
Ou linha de eficiência.
Ou ótimo de Pareto.
Há pleno-emprego de recursos.

Zona de ineficiência.
Ou pontos sub-ótimos.
Há sub-emprego de recursos.

- 1) Equação de eficiência das variáveis PÚBL e PRIV? 2) Ponto de plena ineficiência ou total desperdício?
- 3) Pontos de: a) PÚBL = 500 e PRIV = 400? b) PRIV = 1100? c) PÚBL = 1100? d) PÚBL = 480?
- 4) Pontos eficientes de: a) PRIV = máximo? b) PÚBL = máximo?
- 5) Pontos eficientes para: a) Marxismo absoluto? b) Liberalismo absoluto?
- 6) Pontos eficientes de: a) PRIV = PÚBL? b) PÚBL = 480? c) PRIV = 2 x PÚBL? d) PRIV usa 90% dos meios.

2) Curva de eficiência

- 1) Equação: $PÚBL + 0,8 PRIV = 800$.
Ou: $1,25 PÚBL + PRIV = 1000$.

2) Ponto de desperdício total de recursos: (0;0). Nula produção quer PRIV quer PÚBL.

3a) O ponto (500 ; 400) é impossível. Extravasa a linha de eficiência.

3b) $PRIV = 1100$ é uma semi-recta horizontal impossível: (... ; 1100). Extravasa a linha de eficiência.

3c) $PÚBL = 1100$ é uma semi-recta vertical impossível: (1100 ; ...). Extravasa a linha de eficiência.

3d) $PÚBL = 480$ é uma semi-recta vertical: (480 ; ...), parte possível, parte impossível.

Na parte possível, o sector PÚBL é sempre maior do que o sector PRIV.

Pontos possíveis mas ineficientes são os do segmento definido pelo ponto (480 ; 0) e a vizinhança do ponto (480 ; 400). Este último ponto é, aliás, eficiente (ver 6b).

A ineficiência reduz-se tanto mais quanto mais o PRIV usa recursos ociosos, avançando de (480 ; 0) para cima, em direcção ao ponto eficiente.

Pontos impossíveis são os da semi-recta acima do ponto eficiente.

4a) Ponto eficiente (0 ; 1000). Único eficiente em que o sector PRIV usa 100% dos meios e o sector PÚBL zero.

4b) Ponto eficiente (800 ; 0). Único eficiente em que o sector PÚBL usa 100% dos recursos e o sector PRIV zero.

5a) Ponto eficiente para um marxista absoluto seria (800 ; 0). Com sector PÚBL máximo e PRIV nulo. É 4b).

5b) Ponto eficiente para um liberal absoluto seria (0 ; 1000). Com sector PÚBL nulo e PRIV máximo. É 4a).

6a) Ponto eficiente (444,44 ; 444,44). Único eficiente em que têm igual peso os sectores PÚBL e PRIV.

6b) Ponto eficiente (480 ; 400). Uma combinação, entre muitas, em que o sector PÚBL é maior do que o PRIV.

6c) Ponto eficiente (307,69 ; 615,38). Único eficiente em que o sector PÚBL é metade do sector PRIV.

6d) Ponto eficiente (97,561 ; 878,049). Único eficiente em que o uso dos recursos pelo PÚBL é 10% e pelo PRIV é 90% (razão de 1/ 9).

3) Análise Custos-Benefícios

O QUE É? OBJECTO?

A ACB avalia grandes projectos do sector público, sejam eles

- > políticas públicas
- > investimento público
- > despesa pública corrente
- > reformas estruturais
- > regimes legais ou processuais.

METODOLOGIA?

A ACB é multi-critérios e multidisciplinar e utiliza valorimetrias económicas e sociais, próprias do sector 'público' (em contraponto às valorimetrias financeiras ou 'empresariais').

REQUISITOS DE QUALIDADE?

A ACB deve ser independente, exaustiva (quanto a alternativas, impactos, renúncias), fundamentada, transparente.

Aulas P

...3) Análise Custos-Benefícios

A ACB exige a introdução de substanciais alterações, quer na função objectivo inerente aos projectos, quer nas quantidades e nas metodologias de valorização.

No que toca à *função objectivo*, é essencial avaliar o contributo do projecto para o rendimento nacional – seu nível e sua composição (p.e. diferenciando efeitos sobre o consumo, a poupança e o investimento).

E avaliar a distribuição do rendimento, nomeadamente:

- (i) sector privado *versus* sector público;
- (ii) dentro do sector privado, segundo diversos critérios, incluindo o geográfico;

Além de se incluírem todos os agentes afectados pelo projecto, há que ver o tratamento das transferências entre agentes.

Há que ver o impacto de externalidades e outros efeitos indirectos.

Há que ver os custos de oportunidade (por exemplo, *timing*, custos afundados projectos alternativos, ...).

Aulas P

...3) Análise Custos-Benefícios

Na ACB a *valorização* assenta em 'preços-sombra'. Em regra, os 'preços-sombra' não coincidem com os preços de equilíbrio numa economia de mercado.

Na valorização de *inputs* e *outputs*, a natureza dos bens internacionalmente transaccionáveis, ou não, convoca diferentes procedimentos:

No caso de bens transaccionáveis deve-se optar pela utilização de preços internacionais.

No caso de bens não transaccionáveis há que partir de preços domésticos e proceder a uma decomposição sucessiva, através de factores de conversão em bens transaccionáveis (tanto quanto possível).

Ainda ao nível da valorização, importa considerar: (i) o valor do capital no tempo, traduzido numa 'taxa de actualização sombra'[*]; (ii) o cômputo de 'salários sombra'; (iii) o impacto no 'excedente do consumidor' (na acepção microeconómica do conceito); (iv) etc.

[*] A fixação da taxa de desconto é crucial para a aprovação ou rejeição de projectos. Em princípio, será substancialmente diferente da considerada no sector privado.

Aulas P

... 3) Análise Custos-Benefícios

A experiência de ACB no Reino Unido:

No RU definiu-se um sistema harmonizado de ACB de projectos em quatro grandes áreas:

- (i) políticas públicas,
- (ii) investimento público,
- (iii) legislação
- (iv) actos administrativos.

No RU faz-se acompanhar a ACB de uma análise económica complementar sobre questões de equidade e de concentração e difusão de custos e benefícios. E de uma análise suplementar sobre questões definidas pela tutela governamental – p.e. em termos de impacto ambiental, de discriminação no mercado de trabalho, ou de impacto regional do projecto.

Portugal parece manter-se relativamente longe de um tal nível de aplicação da ACB.

... 3) Análise Custos-Benefícios

A ACB pode conferir transparência às decisões a tomar sobre projecto públicos.

Contudo, convirá não descurar que essa transparência pode resultar iludida pela elegância formal inerente à análise técnica, designadamente se esta se submeter a influências do tipo 'conclusão à partida'.

A ilusão de transparência pode também sobrevir de uma listagem 'filtrada' dos projectos a avaliar, de que constem uns e não outros.

...3) Análise Custos-Benefícios

- Regras da ACB (a propósito do projecto NAL) -

Sem autêntica ACB?

Pelo que está em causa, o NAL, novo aeroporto de Lisboa, não deve ser dispensado de uma impecável ACB, análise custos-benefícios.

O que o Laboratório de Engenharia Civil agora vai fazer não é uma ACB do NAL, porque a autêntica ACB tem regras.

Eis algumas.

- A independência. A ACB não se faz sob hierarquia ou tutela dos políticos.
- A exaustão das alternativas. Seria um erro, por exemplo, a ACB do NAL omitir 'Portela mais um'.
- O fundamento e a transparência. Sobretudo quanto a projecções e pressupostos (taxa de desconto, vida útil, procura, 'preços sombra', ...).
- A medição dos impactos económicos, sociais, ambientais. Ou seja, os custos e benefícios em bem-estar, meio-ambiente, satisfação do utilizador, segurança, PIB efectivo e potencial, eficiência, produtividade, competitividade, balança externa, emprego e imigração, custos de contexto, carga fiscal, défice e dívida públicos, etc.
- A relevação das perdas de oportunidade. É a crucial questão da renúncia a outros fins meritórios, porque há limites ao financiamento total da economia (incluindo a dívida externa).

O político teme as ACB. Quem as não teme é o cidadão contribuinte.

[Miguel Cadilhe, jornal *Expresso*, 16 Junho 2007]

AS FUNÇÕES DO ESTADO

II)

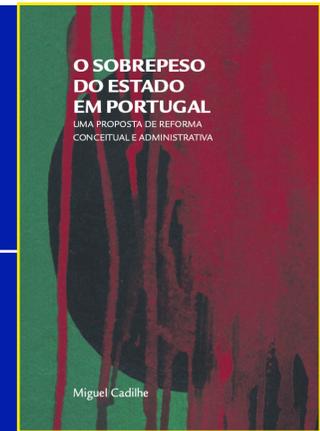
- 1) Introdução
- 2) Estado mínimo
- 3) Estado 'majorante'
- 4) Os "3E"
 - 4.1) Equidade
 - 4.2) Eficiência
 - 4.3) Estabilização

[Ver capítulos 1.1, 1.2 e 1.4 do livro *O Sobrepeso do Estado em Portugal*]

1) FRONTEIRAS DAS FUNÇÕES DO ESTADO

(Estado em sentido mais amplo = SPA + SEE)

- Questão política, jurídica, histórica, económica
- Questão de escala e de “mix”
- Questão de ‘Q.U.E.’
- Questão de ‘satisfação dos clientes’



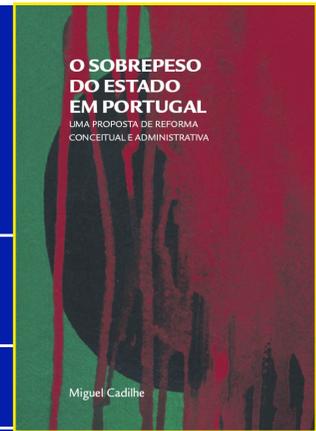
... 1) FRONTEIRAS DAS FUNÇÕES DO ESTADO (Estado em sentido mais amplo = SPA + SPE)

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

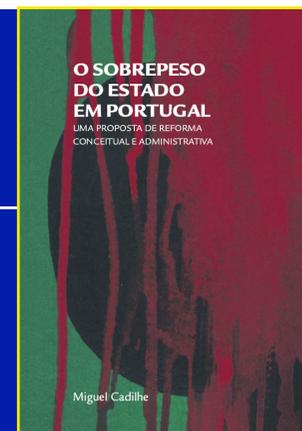
Miguel Cadilhe



... 1) FRONTEIRAS DAS FUNÇÕES DO ESTADO (Estado em sentido mais amplo = SPA + SPE)

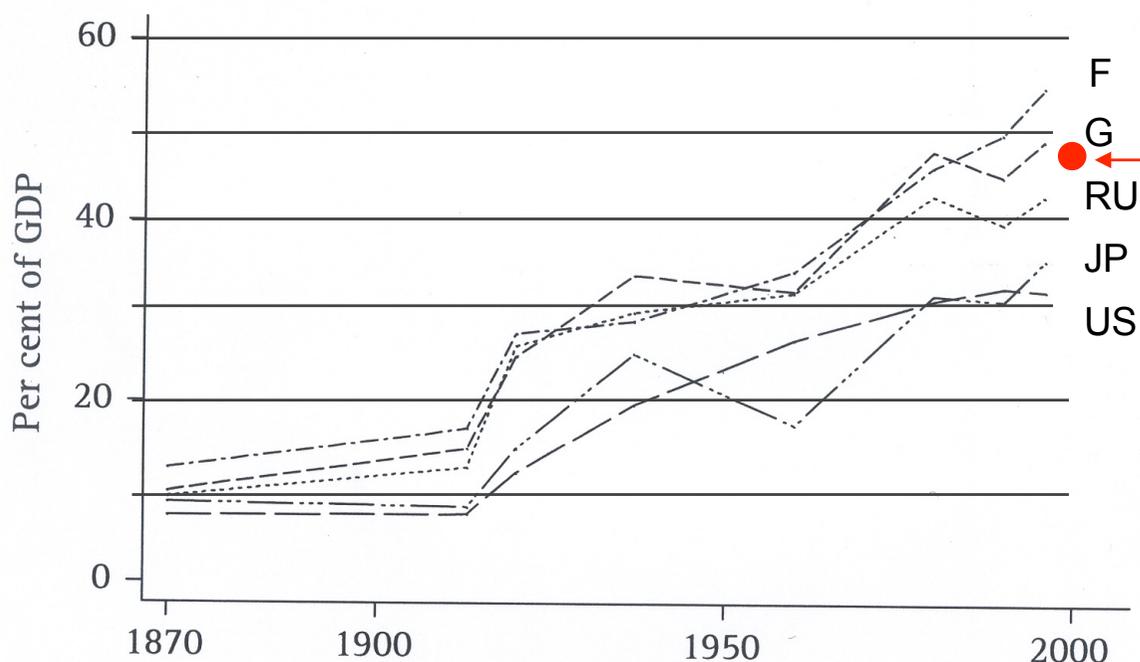


... 1) LEI DE WAGNER (1883) ou o ESTADO LEVIATÃ (HOBBES, 1651)



Despesa Pública Total/PIB em longa tendência
(EUA, Japão, Reino Unido, França, Alemanha)

(SPA em % do PIB)



Source: Tanzi and Schuknecht (2000).

2) ESTADO “MINIMALISTA” FUNÇÕES INTRANSMISSÍVEIS

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

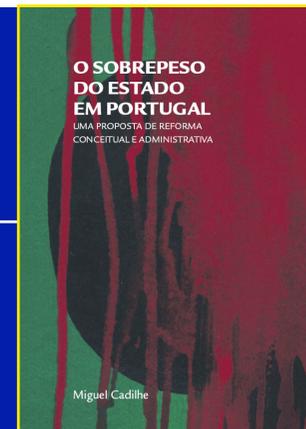
Miguel Cadilhe

O Estado:

- Garante a soberania e a organização política
- Garante a identidade nacional
- Garante a defesa
- Garante o “Estado de Direito”
- Garante a segurança interna
- Garante a propriedade e a iniciativa privada
- Garante a liberdade de escolha
- Não intervém ou intervém pouco no mercado
- Legisla e regulamenta (pouco)
- Arrecada impostos (poucos)

Economia

... 2) ESTADO “MINIMALISTA” - AS FUNÇÕES para ADAM SMITH -



«A Riqueza das Nações», 1776 (*):

**Estado
mínimo**

- Garante a soberania e a organização política
- Garante a identidade nacional
- Garante a defesa
- Garante o “Estado de Direito”
- Garante a segurança interna
- Garante a propriedade e a iniciativa privada
- Garante a liberdade de escolha
- Não intervém ou intervém pouco no mercado
- Legisla e regulamenta (pouco)
- Arrecada impostos (poucos)

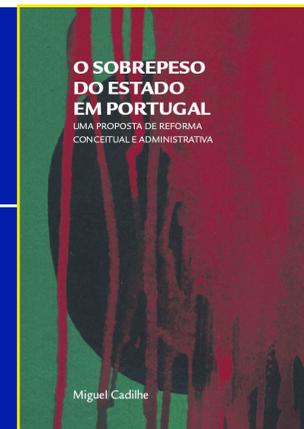
**Liberalismo
de
Adam Smith**

E ainda, desde que ‘a bem do mercado’:

- Certas obras públicas...
- Certos bens públicos como Educação...

(*) Edição integral em português nos manuais da Fundação C Gulbenkian.

3) ESTADO “MAJORANTE” = PATERNALISMO + INTERVENCIONISMO



ALÉM DAS FUNÇÕES DO ESTADO “MINIMALISTA”:

+

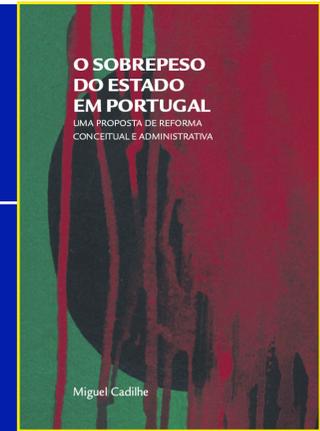
**Políticas
Públicas**

- Educação + Saúde + Pensões + Cultura + Transportes + ...
- Infra-estruturas + Obras públicas
- Regulação + Supervisão + Estabilização = Intervenção
- (.....)



- Legisla e regulamenta (muito mais)
- Arrecada impostos (muitos, e muito mais)

... 3) ESTADO “MAJORANTE” O PANO DE FUNDO



PRINCIPAIS FACTOS SUBJACENTES:

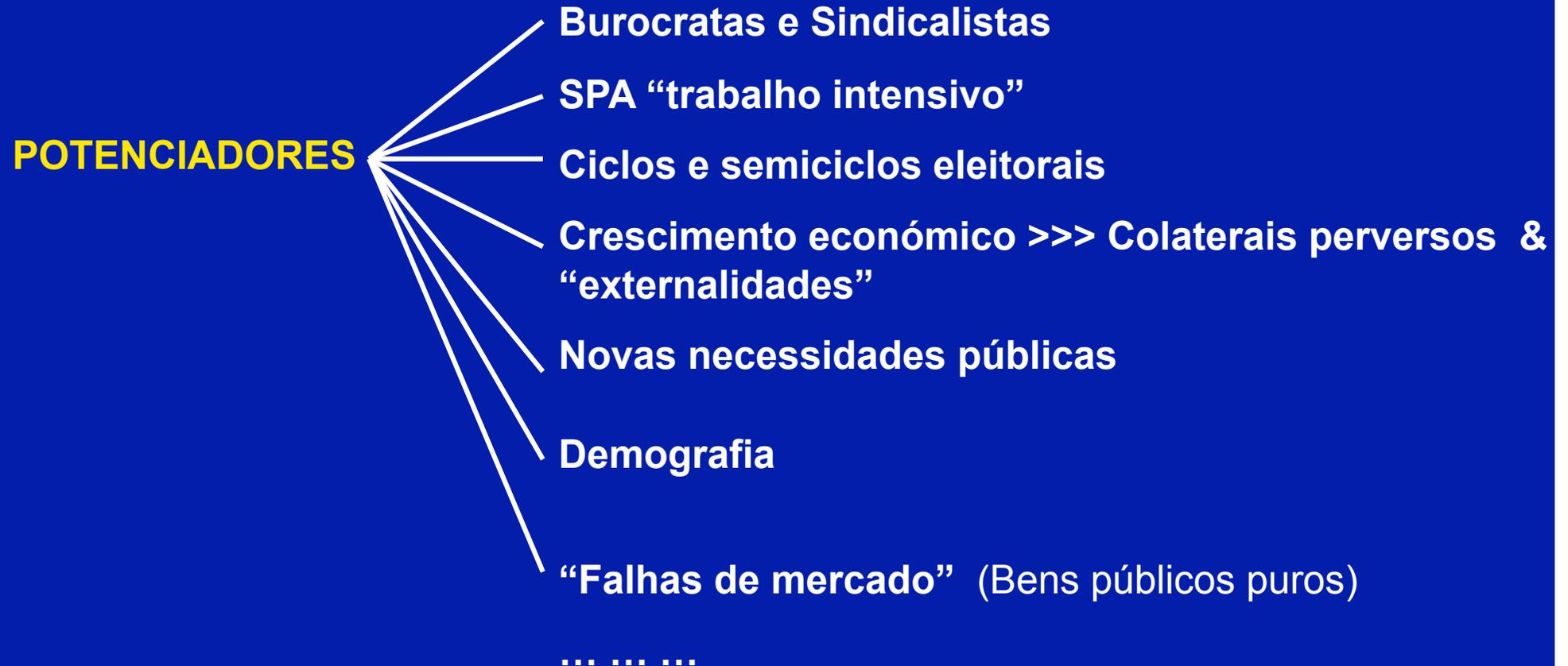
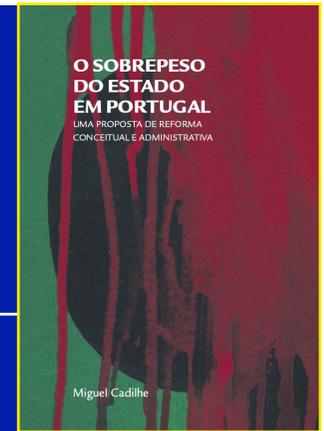
-
- Revoluções socialistas no Leste europeu (Rússia 1917)
- “Grande Depressão” 1929-Anos 30
- “Falhas de mercado”, “externalidades”

PRINCIPAIS DOUTRINAS E TEORIAS SUBJACENTES:

-
- Maquiavel (*O Príncipe*, 1513) (‘fundador’ da moderna Ciência Política)
- Adam Smith (*Riqueza das Nações*, 1776) (“mão invisível”, só?)
(‘fundador’ da Ciência Económica)
- Marx (*Manifesto Comunista* 1848; *O Capital* , 1867)
- Doutrina Social da Igreja
 - **contra o marxismo**
 - **contra excessos do capitalismo**
 - **pró solidariedade social**
- Keynes (*Teoria Geral*, 1936)
 - **pleno-emprego e liberalismo**
 - **eficiência e equidade**
 - **política anti-cíclica**

**MAJORAÇÃO
DO ESTADO**

... 3) ESTADO “MAJORANTE” OS POTENCIADORES



... 3) ESTADO “MAJORANTE” O POTENCIAMENTO DO **BUROCRATA**

- “Renda” do burocrata monopolista:

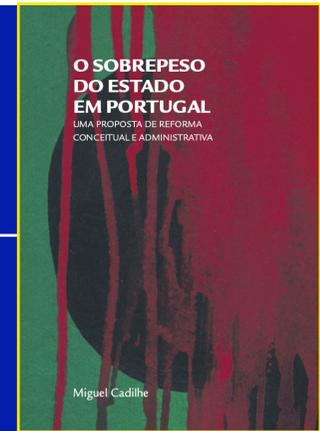
- Poder, imagem
- Dimensão (em funcionários, em dotação, em m², etc)
- Concede / recebe favores

- O efeito dos “monopólios de bens públicos”:

- Capacidade a mais
- Barreiras à entrada / intromissão (reavaliações, reconceituações, ...)
- Postura anti-downsizing

- Políticas:

- Reconceituação, redimensionamento, reafecção de pessoal;
- Cortes orçamentais;
- Auditorias externas de recursos, produtividades, efectividade, utilidade para cidadãos ou empresas.



... 3) ESTADO “MAJORANTE” O POTENCIAMENTO DO **BUROCRATA** É COISA ANTIGA, ENTRE NÓS...

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEPTUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

Há uns 3/4 de século, Oliveira Salazar:

“(...) a forte pressão dos nossos defeitos administrativos, da nossa prodigalidade, do nosso prazer de gastar, das nossas aspirações desmedidas, do secreto desejo dos serviços de furtar as despesas a uma fiscalização rigorosa”. (...)

“É no campo das finanças públicas que mais se tem sentido, em profundidade e em duração, a nossa desordem administrativa.”

(in *Discursos*, 1928)

... 3) ESTADO “MAJORANTE” O POTENCIAMENTO DO SINDICALISTA

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe



• Políticas:

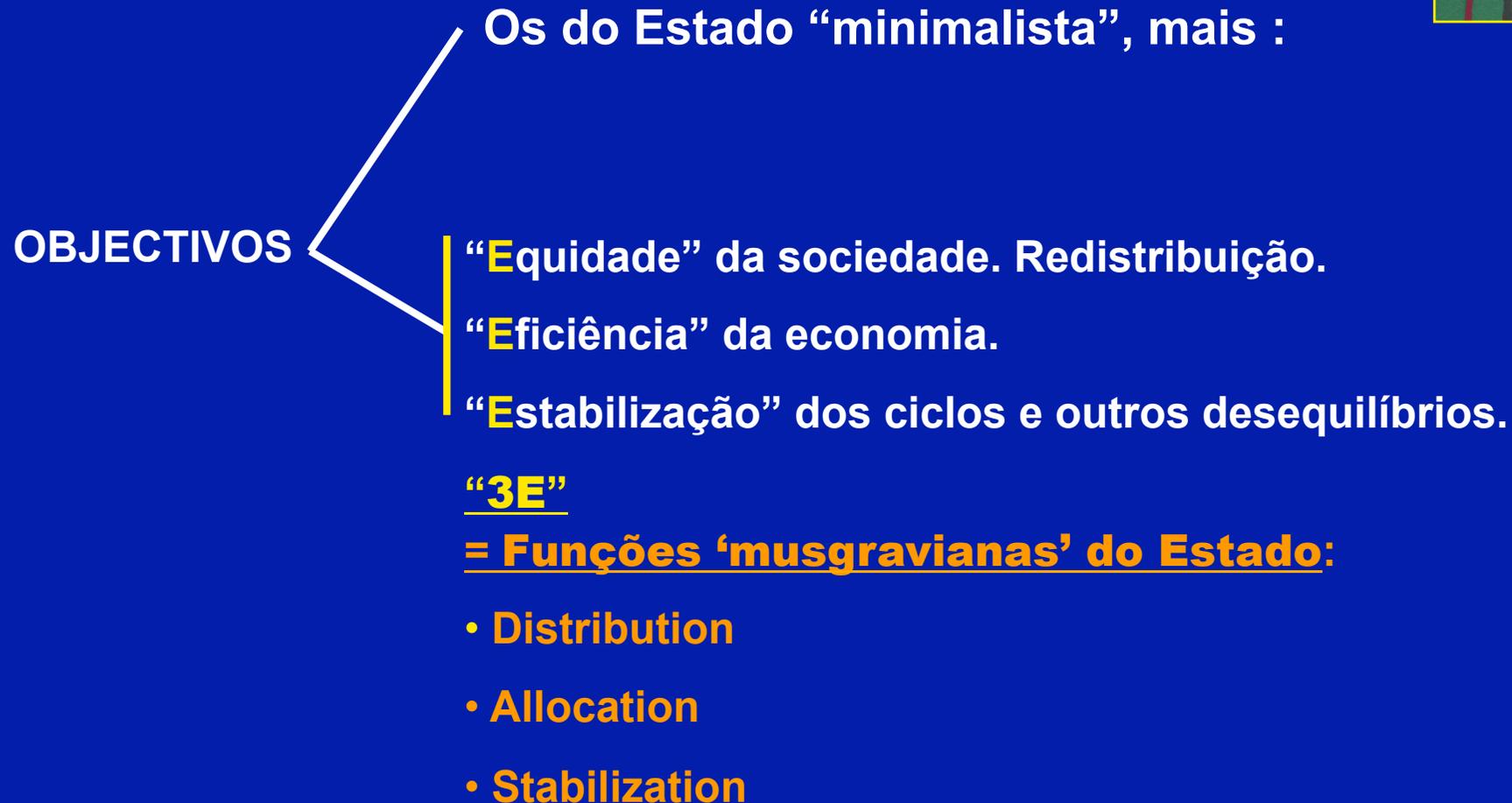
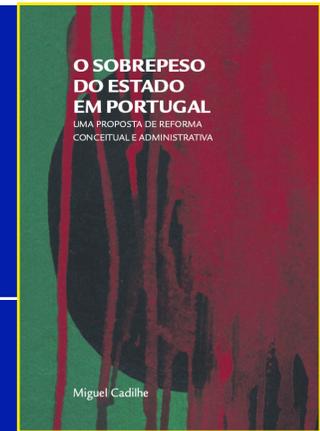
- Concertação social
- Reconceituação, redimensionamento, reafecção de pessoal;
- Cortes orçamentais;
- Auditorias externas de recursos, produtividades, efectividade, utilidade para cidadãos ou empresas.

... 3) ESTADO “MAJORANTE” OS POTENCIADORES FISCAIS



4) Os “3E”

AGREGAÇÃO dos OBJECTIVOS ou FUNÇÕES do ESTADO MAJORANTE



[Musgrave e Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*,

5ª ed, 1989, pp 6/13]

... 4) Os “3E” e as Políticas Públicas

Noções próprias da Economia Pública

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

4.1) Objectivo “**Equidade**” da sociedade. Ou função “**Distribuição**”.
É mais domínio das “**políticas sociais**”.

Políticas de Equidade visam diminuir desigualdades sociais.

Instrumentos: i) impostos (sobre fluxos e patrimónios), ii) despesas públicas (transferências, serviços básicos, acessibilidades, ...), iii) regimes legais (tempos de trabalho, ...); iv) outros.

4.2) Objectivo “**Eficiência**” da economia. Ou função “**Afectação**”.
É mais domínio das “**políticas microeconómicas**”.

Políticas de Eficiência visam melhorar a afectação de recursos na economia. [Num ponto óptimo, a melhoria de um é a pioria de outro, Num ponto sub-óptimo, a melhoria de um não é a pioria de outro]

Instrumentos: i) impostos e incentivos; ii) despesas (serviços públicos, infra-estruturas); iii) regimes legais, regulação e supervisão de mercados; iv) relevação e valorimetria de externalidades; v) outros.

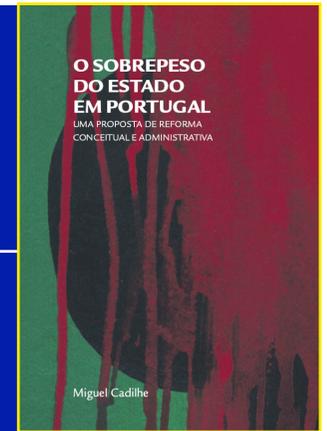
4.3) Objectivo ou função “**Estabilização**” da economia.
É mais domínio das “**políticas macroeconómicas**”.

Políticas de Estabilização visam atenuar as flutuações (ciclos) e os desequilíbrios da economia.

Instrumentos : i) impostos; ii) despesas; iii) liquidez e taxas de juro; iv) câmbios; v) salários; vi) outros.

Ou seja: i)+ii) é P Orçamental. iii)+iv) é P Monetária. V) é P Rendimentos.

4.1) OS “3E” - O OBJECTIVO “EQUIDADE”



- Equidade** {
- Justiça social
 - Redistribuição pessoal, funcional, regional



POLÍTICAS PÚBLICAS

- Exemplos?

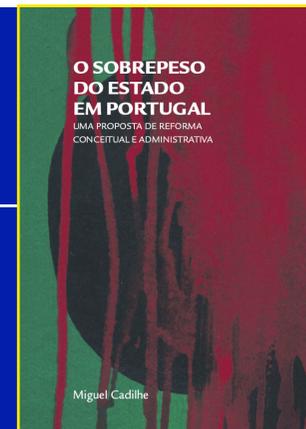
... 4.1) OS “3E” - O OBJECTIVO “EQUIDADE”

- **Justiça social**
- **Redistribuição pessoal, funcional, regional**

POLÍTICAS PÚBLICAS:

- **de Impostos: Impostos e contribuições redistributivos**
- **de Despesa pública: Educação + Saúde + Pensões + Habitação + Outras Transferências + Obras públicas +**
- **de Rendimentos**
- **de Desenvolvimento**
- **de Igualdade de Oportunidades**
- **de Acessibilidades**
- **de Emprego**
- **... ..**

... 4.1) OS “3E” - O OBJECTIVO “EQUIDADE” E AS TENTAÇÕES DOS POLÍTICOS



- Extensões de regimes... Populismos... Eleitoralismos...
[“Uma vez concedido, é adquirido...”]
 - Não-validação da aritmética geracional e sustentabilidade
(de novo, a demografia)
 - Progressividade a mais
 - Carga fiscal a mais
 - Redistribuição a mais
- Flagelam mérito e eficiência
“Voto com os pés”
- Não-validação da real necessidade do beneficiário
 -

... 4.1) OS “3E” - O OBJECTIVO “EQUIDADE” e a EXIGUIDADE «UTILIZADOR - PAGADOR»

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

USA, PODE, NÃO PAGA

O nosso Estado-social precisa de reconceituar e moderar os seus regimes. E de se reposicionar em níveis mais apropriados ao convívio da equidade com a eficiência, mais proporcionados à competitividade de uma economia europeia e aberta. Além disso, há injustiças no seio da própria justiça social. O actual Governo tem feito coisas apreciáveis, mas tudo é, ainda, muito pouco.

Por exemplo, deve gradualmente passar-se a uma plena e equitativa aplicação do regime ‘utilizador-pagador’ nos serviços passíveis de preço: ‘quem usa e pode paga, quem não pode não paga, ou paga quando puder’.

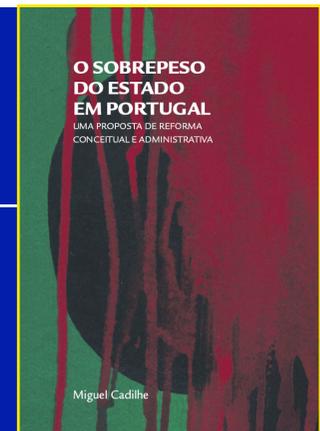
A prática deste regime é exígua. Tal exiguidade dilacera a equidade, todavia fala-se desta para justificar aquela, depois vê-se um rico a usar e não pagar, como um pobre. Então diz-se, com certa razão, quem pode já paga esses serviços por via dos pesados IRC e IRS progressivo (quando paga). Mas, como sobrevive esta razão quando a competitividade exige reduzir IRC e IRS? E, com menor receita fiscal, como sobrevivem os serviços do ‘utilizador-não-pagador’?

[Miguel Cadilhe, jornal *Expresso*, 27 Janeiro 2007]

4.2) OS “3E” - O OBJECTIVO “EFICIÊNCIA”

REQUER ACTUAÇÕES CONTRA:

- Falhas de mercado. Falhas de informação
 - Rigidezes dos mercados (laboral, financeiro, imp e exp,...)
 - Entorses por ‘poder de mercado’ (Monopólio. Cartel. União sindical)
 - Inexistência ou obsolescência de infra-estruturas
 - Externalidades negativas
 - Custos ambientais. Desordenamento do território
 - Ineficiências do próprio Estado
 - Défices de Capital Humano
 -
 - Em geral: “Custos de contexto”
-



... 4.2) OS “3E” - O OBJECTIVO “EFICIÊNCIA”

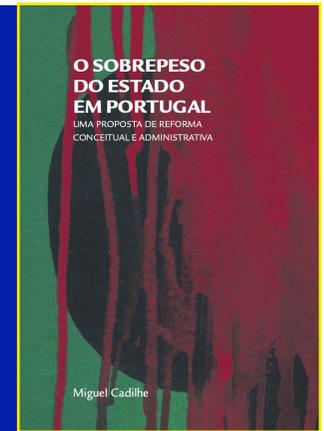
O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

POLÍTICAS PÚBLICAS:

- O Estado impõe o consumo ou o não consumo...
- O Estado regula, supervisiona, fiscaliza... (BP, CMVM, ISP, AdC, ERSE,...)
- O Estado incentiva...
- O Estado tributa...
- O Estado promove o ensino, formação, reconversão...
- O Estado impõe “poluidor, pagador”...
- O Estado impõe “utilizador, pagador” (versus *Equidade?*)
- O Estado investe...
- O Estado automoderniza-se e equipa-se...
- O Estado cria empresas, nacionaliza, ou privatiza, subcontrata...
- O Estado elimina (cria) “custos de contexto”...
-

4.3) OS “3E” - O OBJECTIVO “ESTABILIZAÇÃO” dos ciclos económicos



-
- ➔ Atenuar amplitudes, frequências, impactos dos ciclos económicos
 - ➔ Política de estabilização orçam. e monet. “activa” ou “passiva”?
 - **Keynesianos**: Estabilizadores: os endógenos e os discricionários
 - **Monetaristas**: Estabilizadores endógenos e “Regras”
-

4.3) OS “3E” - O OBJECTIVO “ESTABILIZAÇÃO” dos ciclos económicos

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

- **Keynesianos:** Modigliani, 1977

“ [Uma economia de mercado] needs, can and therefore should be stabilized by appropriate monetary and fiscal policies”

→ Papel estabilizador “activo” do Estado

- **Monetaristas:** Lucas, 1980

“The main task of monetary and fiscal policy is to provide a stable, predictable environment for the private sector of the economy”

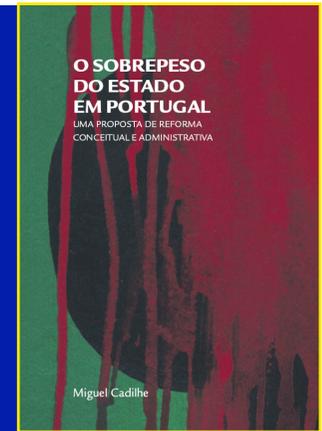
→ Papel estabilizador “passivo” do Estado e ‘Regras’

AS FUNÇÕES DO ESTADO

III) KEYNES e o papel do Estado

[Ver capítulo 1.3 do livro *O Sobrepeso do Estado em Portugal*]

WRITING “THE GENERAL THEORY”



“I believe myself to be writing a book on economic theory, which will largely revolutionize – not, I suppose, at once but in the course of the next ten years – the way the world thinks about economic problems”

[Keynes, 1935, carta a Bernard Shaw]

“AM I A LIBERAL?”

“I LEAVE IT TO OTHERS TO ANSWER...”

[Keynes, 1925, “Am I a Liberal” in *Essays in Persuasion*]

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
LIMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

“I believe that in the future, more than ever, questions about the economic framework of society will be far and away the most important of political issues.”

“How could I bring myself to be a Conservative? (...) it leads nowhere; it satisfies no ideal; it conforms to no intellectual standard (...) Ought I, then, to join the Labour party? (...) It is a class party, and the class is not my class. (...) The class war will find me on the side of the educated ‘*bourgeoisie*’. (...)”

“AM I A LIBERAL?”

“I LEAVE IT TO OTHERS TO ANSWER...”

[Keynes, 1925, “Am I a Liberal” in *Essays in Persuasion*]

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL

LIMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadiñe

“What then do I want Liberalism to be? On the one side, Conservatism is a well-defined entity with a right of diehards, to give it strength and passion, and a left of what one may call ‘the best type’ of educated, humane, Conservative free traders, to lend it moral and intellectual respectability. On the other side, Labour is also well defined – with a left of catastrophists, to give it strength and passion, and a right of what one may call ‘the best type’ of educated, humane, socialistic reformers, to lend it moral and intellectual respectability. Is there room for anything between? (...‘the best type’...)”

“What I conceive to be the philosophy and practice of such a (Liberal) Party. (...) I divide the questions of today into five headings: (1) peace questions; questions of government; (3) sex questions; (4) drug questions; (5) economic questions.”

“AM I A LIBERAL?”

[Keynes, “Liberalism and Labour”, 1926; “The end of Laissez-faire”, 1926,
in *Essays in Persuasion*]

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

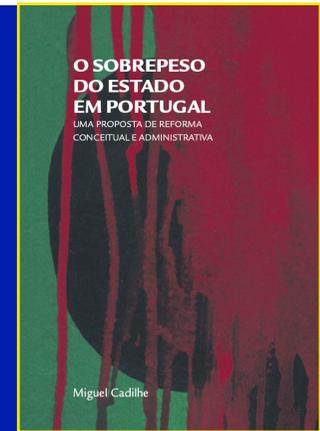
“The political problem of mankind is to combine three things:

- Economic efficiency;
- Social justice;
- And individual liberty”

“For my part, I think that capitalism, wisely managed can probably be made more efficient than any alternative system yet in sight, but that in itself is in many ways extremely objectionable. Our problem is to work out a social organisation which shall be as efficient as possible without offending our notions of a satisfactory way of life.”

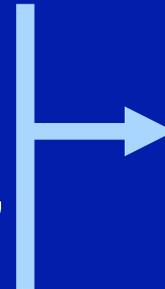
O PAPEL DO ESTADO E O LIBERALISMO DE KEYNES

[Keynes, “Liberalism and Labour”, 1926; “The end of Laissez-faire”, 1926,
in *Essays in Persuasion*]



“The political problem of mankind is to combine three things:

- Economic efficiency;
- Social justice;
- And individual liberty”



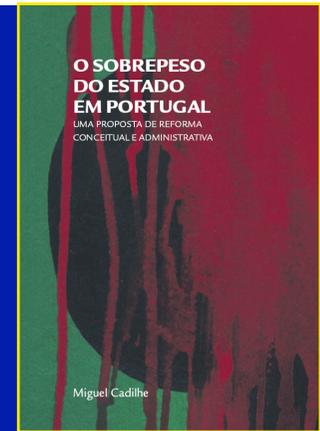
Papel do Estado

- **Eficiência**
- **Equidade**
- **Liberdade e funções minimalistas”**

**Liberalismo
‘intervencionado’**

O PAPEL DO ESTADO E O LIBERALISMO DE KEYNES

[Keynes, "Liberalism and Labour", 1926; "The end of Laissez-faire", 1926,
in Essays in Persuasion]



“I think that capitalism, wisely managed, can probably be made more efficient than any alternative system (...),

but that in itself is in many ways extremely objectionable.”



Papel do Estado

- Eficiência
- Equidade
- Estabilização

= Liberalismo e
Intervencionismo

O PAPEL DO ESTADO E O LIBERALISMO DE KEYNES

[Keynes, “Can Lloyd George do it?”, 1929, in *Essays in Persuasion*]



Panfleto escrito por Keynes e Henderson em apoio ao programa do Partido Liberal, nas Eleições de 1929, visando reduzir o desemprego mediante política orçamental, especialmente programa de investimentos públicos.

“Except for a brief recovery in 1924, (...) one-tenth or more of the working population of this century have been unemployed for eight years – a fact unprecedented in our history.”

“We hope to show that the Liberal policy is not only common sense, but follows, as the appropriate remedy, from a far-reaching analysis of the fundamentals of our position. Is the pledge too optimistic? Can Lloyd George do it? Our conclusion will be that his optimism is reasonable.”

“We Can Conquer Unemployment will be sufficient to set the ball rolling, and to shift the whole outlook of the country from depression to prosperity.”

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL

LIMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

O PAPEL DO ESTADO E O LIBERALISMO DE KEYNES

[Keynes, “Can Lloyd George do it?”, 1929, in Essays in Persuasion]

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

Programa de políticas anti-Grande Depressão do Partido Liberal:

“(...) The Liberal policy is not only common sense, but follows from a far-reaching analysis of the fundamentals.(...)”

‘We Can Conquer Unemployment’ will be sufficient to shift the country from depression to prosperity.”



Papel do Estado

- **Estabilização
macroeconómica**
- **Liberalismo
‘intervencionado’**

O PAPEL DO ESTADO E O LIBERALISMO DE KEYNES

[Keynes, *The General Theory of Employment Interest and Money*, 1936,
Concluding notes on the Social Philosophy]

“I believe that there is social and psychological justification for significant inequalities of incomes and wealth, but not for such large disparities as exist today.”

“The world will not much longer tolerate the unemployment which is associated with present day capitalistic individualism. But it may be possible by a right analysis of the problem to cure the disease whilst preserving efficiency and freedom.”

“To ensure full employment will, of course, involve a large extension of the traditional functions of government, in which the free play of the economic forces may need to be curbed or guided. But there will still remain a wide field for the exercise of private initiative and responsibility. Within this field the traditional advantages of individualism will still hold good.”

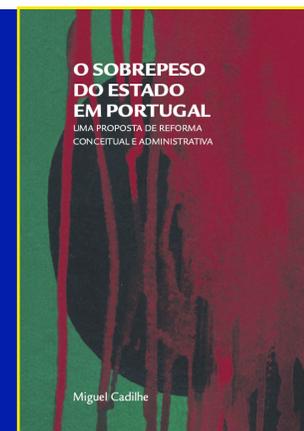
“Individualism if it can be purged of its defects and its abuses, is the best safeguard of personal liberty. It is also the best safeguard of the variety of life, it is the most powerful instrument to better the future.”

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
LIMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

O PAPEL DO ESTADO E O LIBERALISMO DE KEYNES

[Keynes, “The General Theory of Employment Interest and Money”, 1936,
Concluding notes on the social philosophy]



Social philosophy concluding notes:

1. “ (...) There is social and psychological justification for significant inequalities of incomes and wealth, but not for such large disparities as exist today.”



Papel do Estado

- **Equidade (Redistribuição)**
- **Liberalismo 'intervencionado'**

O PAPEL DO ESTADO E O LIBERALISMO DE KEYNES

[Keynes, “The General Theory of Employment Interest and Money” , 1936,
Concluding notes on the social philosophy]

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

Social philosophy concluding notes:

2. “ (...) The unemployment (...) it may be possible to cure the disease whilst preserving efficiency and freedom.”



Papel do Estado

- **Estabilização**
- **Eficiência**
- **Liberdade e funções “minimalistas”**

**Liberalismo
‘intervencionado’**

O PAPEL DO ESTADO E O LIBERALISMO DE KEYNES

[Keynes, “The General Theory of Employment Interest and Money” , 1936,
Concluding notes on the social philosophy]

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL

LIMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

3. “To ensure full employment will, of course, involve a large extension of the traditional functions of government, in which the free play of economic forces may need to be curbed or guided. (...)



Papel do Estado

- **Estabilização**
- **Liberalismo
'intervencionado'**

The traditional advantages of individualism will still hold good.”

MC

O PAPEL DO ESTADO E O LIBERALISMO DE KEYNES

[Keynes, "The General Theory of Employment Interest and Money" , 1936,
Concluding notes on the social philosophy]

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

4. Individualism

purged of its defects and its abuses,
is the best safeguard of personal liberty. (...)
the best safeguard of the variety of life,
the most powerful instrument to better the future."



Papel do Estado

— **Eficiência**

— **Equidade**

— **Estabilização**

— **Liberdade e funções mínimas**

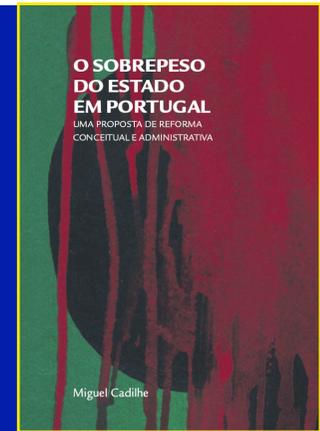
= **Liberalismo e Intervencionismo**

MC

O PAPEL DO ESTADO E O LIBERALISMO DE KEYNES

**“THERE IS NO POSSIBILITY OF BALANCING THE BUDGET
EXCEPT BY INCREASING THE NATIONAL INCOME”**

[Keynes, “The Means to Prosperity”, 1933 in *Essays in Persuasion*]



“It is a complete mistake to believe that there is a dilemma between schemes for increasing employment and schemes for balancing the budget. Quite the contrary. There is no possibility of balancing the budget except by increasing the national income, which is much the same thing as increasing employment.”



Papel do Estado

• **Estabilização**

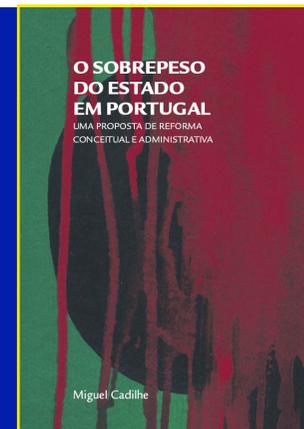
Obs: Em 2007 são muito distintas as condições das economias da UE.

Não há Grande Depressão.

Há muito maior abertura ao exterior. Há globalização.

A política monetária é independente (BCE na zona euro).

A MENSAGEM PRÁTICA FUNDAMENTAL “ANTI-CÍCLICA” DA “GENERAL THEORY” DE KEYNES: = POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO “ACTIVA”



CITANDO DE NOVO:

Uma economia de mercado

“needs, can and therefore should be stabilized by appropriate monetary and fiscal policies”

[Modigliani, “The Monetarist Controversy...”, 1977]



Papel do Estado

- **Estabilização**
- **Liberalismo ‘intervencionado’**

PARAFRASEANDO KEYNES ...

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

VENDO DE OUTRO ÂNGULO:

- Pode um social-democrata ser monetarista?

- No longo prazo, sim...
- “But this long run is a misleading guide to current affairs. In the long run we are all dead.”

[Keynes, *Tract on Monetary Reform*, 1923]

PODE UM SOCIAL-DEMOCRATA SER MONETARISTA?

No longo prazo diria sim, um sim oco de real alcance.

Releio, a propósito, os magníficos *Essays in Persuasion*, de Keynes.

Começo pelo economista. 1933: - Deve equilibrar-se o orçamento do Estado à custa de mais depressão? Não, nunca.

É o contrário. É com a economia a crescer que se equilibra o orçamento.

Passo pelo filósofo. 1925: “*Am I a liberal?*” Sim, ele era um liberal atento à vida. Depois, liberais e monetaristas, de braço dado, antagonizaram keynesianos, filhos do liberal e da grande depressão.

Parafraseio e pergunto-me, sou monetarista? Hoje, quem o não é?

Não sou.

Como os monetaristas, detesto o despesismo do Estado, as derrapagens e indisciplinas orçamentais, as burocracias, as sobrecargas fiscais, as péssimas afectações de recursos.

Algo diferente deles, porém, rejeito todo e qualquer prociclicismo político nos ciclos económicos, por exemplo, subir impostos ou cortar investimentos numa depressão. E sempre admiti três boas causas de défice público num país como o nosso: - bom investimento; boa reforma estrutural; má recessão (reforçando os estabilizadores automáticos). Por isso, saudei o novo Pacto europeu de 2005 e estive contra o velho Pacto de 1997.

[Miguel Cadilhe, jornal *Expresso*, 9 Setembro 2006]

AS FUNÇÕES DO ESTADO

IV) PORTUGAL e o peso do Estado

[Iniciação à parte 2 do livro *O Sobrepeso do Estado em Portugal*]

PORTUGAL

ESTADO “MAJORANTE”

[Fonte: BP, Relatório anual, 2003]

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

Despesa Pública – 2003

(SPA em % do PIB)

Total **47,6%**

Correntes **42,3%**

14,9% Pessoal

16,9% Transferências → Famílias

1,5% Transferências → Empresas

6,1% Outras

2,9% Juros

Correntes

Primárias **39,4%**

PORTUGAL

ESTADO “MAJORANTE”

Para o Aluno completar...

Despesa Pública – 2004 ?

(SPA em % do PIB)

Total ??,?%

Correntes ??,?%

??,?% Pessoal

??,?% Transferências → Famílias

?,?% Transferências → Empresas

?,?% Outras

?,?% Juros

Correntes
Primárias ??,?%

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL

UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

PORTUGAL

ESTADO “MAJORANTE”

Para o Aluno completar...

Despesa Pública – 2005 ?

(SPA em % do PIB)

Total ??,?%

Correntes ??,?%

??,?% Pessoal

??,?% Transferências → Famílias

?,?% Transferências → Empresas

?,?% Outras

?,?% Juros

Correntes
Primárias ??,?%

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL

UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

PORTUGAL

ESTADO “MAJORANTE”

Para o Aluno completar...

Despesa Pública – 2006 ?

(SPA em % do PIB)

Total ??,?%

Correntes ??,?%

??,?% Pessoal

??,?% Transferências → Famílias

?,?% Transferências → Empresas

?,?% Outras

?,?% Juros

Correntes
Primárias ??,?%

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL

UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

PORTUGAL

ESTADO “MAJORANTE”

Para o Aluno completar...

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

Despesa Pública – Estimativa 2007 (SPA em % do PIB)

Total ??,?%

Correntes ??,?%

??,?% Pessoal

??,?% Transferências → Famílias

?,?% Transferências → Empresas

?,?% Outras

?,?% Juros

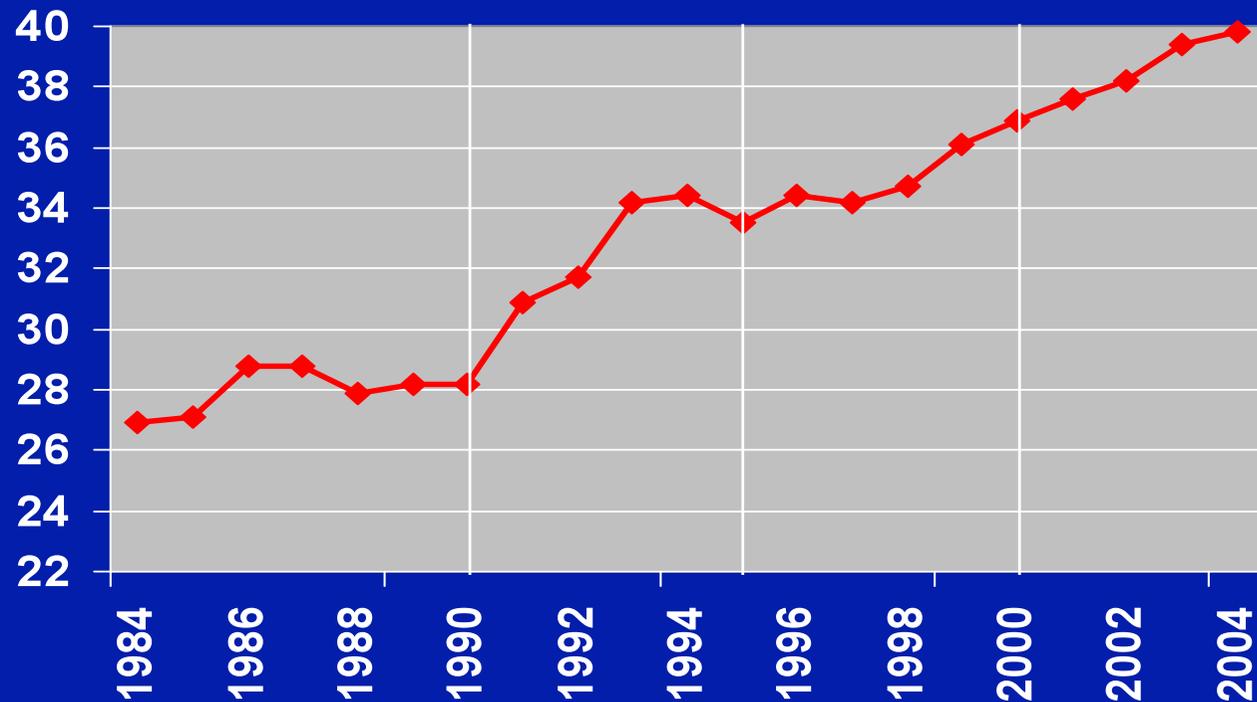
Correntes
Primárias ??,?%

PORTUGAL

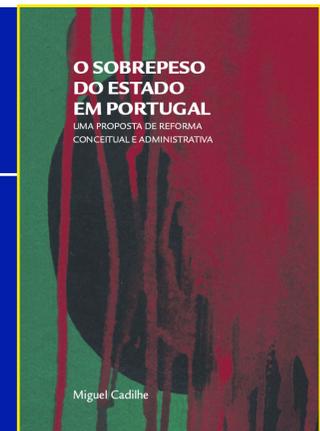
ESTADO “MAJORANTE”

SPA: 20 Anos do rácio

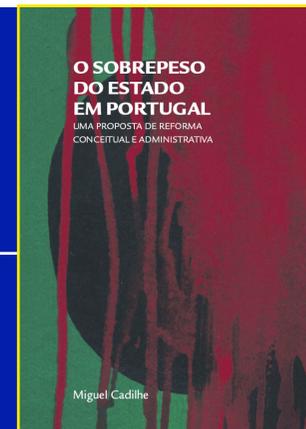
Despesa Corrente Primária (DCP / PIB)



Fonte: INE e BP. Anos 1985-94, retropolação da base 1995, conforme SEC95. Anos 1995-2000, contas definitivas. Anos 2001-2003, estimativas. Ano 2004, projecção.



PORTUGAL - ESTADO “MAJORANTE” ... MESMO ASSIM, HÁ “FALHAS DE ESTADO”



FALHAS DE ESTADO

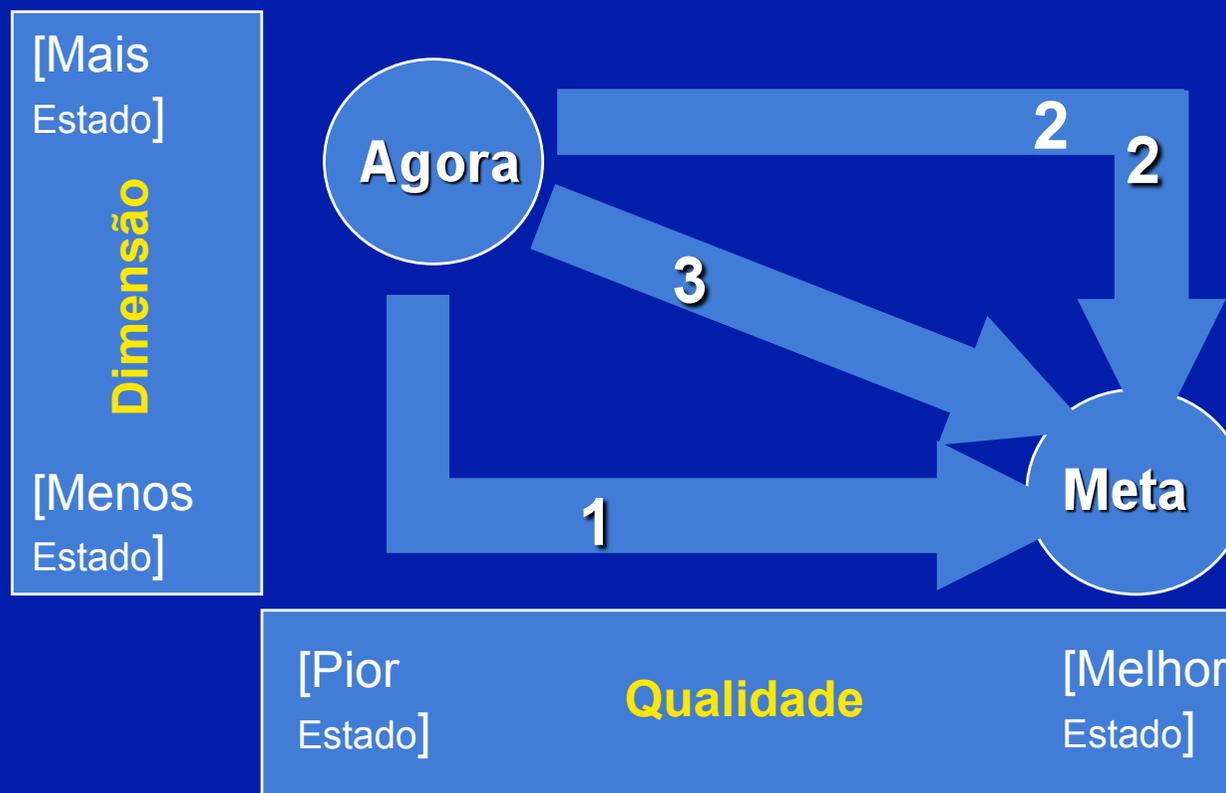
- Administração da Justiça
- Administração do Ensino
- Administração Fiscal
- Fiscalização parlamentar da execução orçamental
- Regulação da comunicação social
- Atrasados de pagamentos correntes
- Descentralização, desconcentração
- Organização política.
-

PORTUGAL – ESTADO “MAJORANTE” - COMO INFLECTIR A TENDÊNCIA?

Como passar de “Mais Estado, Pior Estado” para
“Menos Estado, Melhor Estado”? Tempos 1, 2 ou 3?

O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe

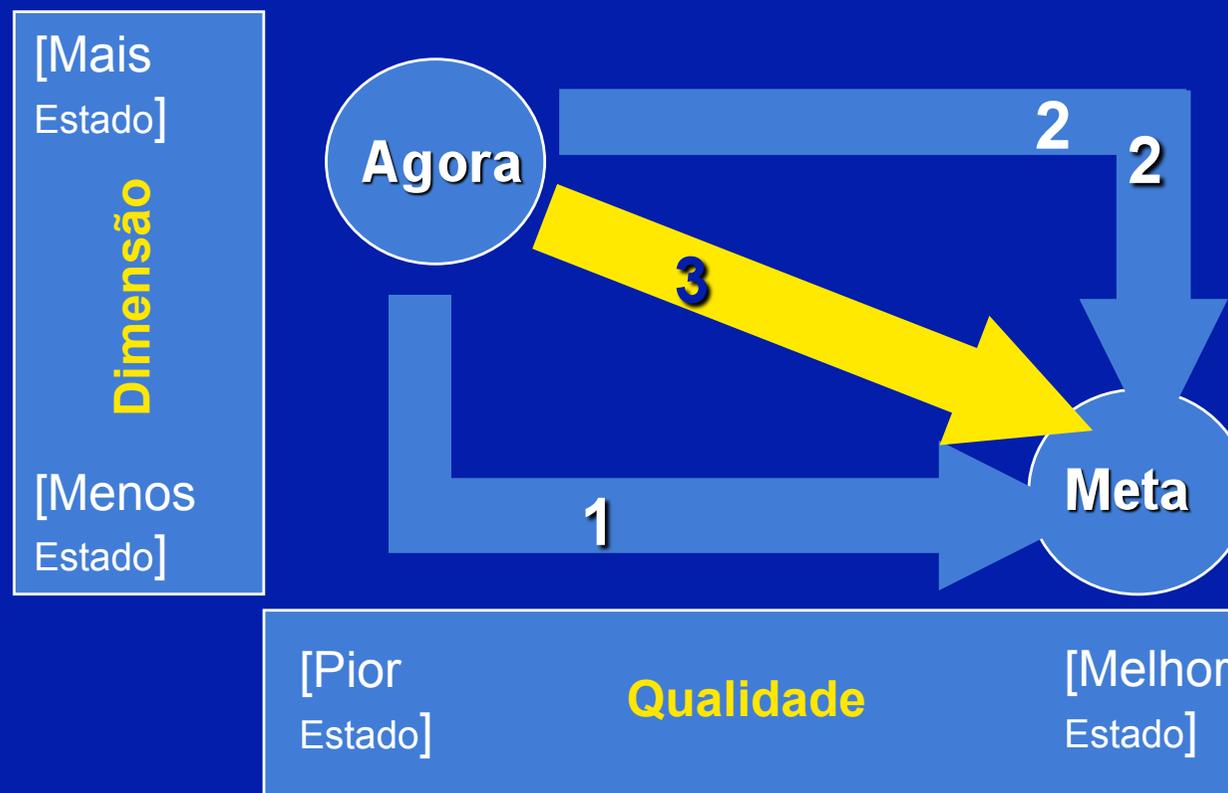


PORTUGAL – ESTADO “MAJORANTE” COMO INFLECTIR A TENDÊNCIA?

Como passar de “Mais Estado, Pior Estado”
para “Menos Estado, Melhor Estado”?

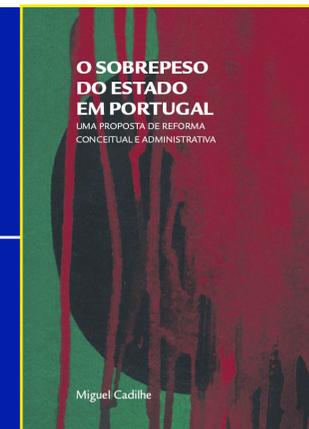
O SOBREPESO
DO ESTADO
EM PORTUGAL
UMA PROPOSTA DE REFORMA
CONCEITUAL E ADMINISTRATIVA

Miguel Cadilhe



PORTUGAL

COMO REFORMAR O ESTADO “MAJORANTE”?



POLÍTICAS DE REFORMAS

- Como reduzir e modernizar o Estado?
- Há resistências de burocratas e sindicalistas...
- Há propensão despesista de políticos...
- Há pessoas! (Funcionários. Beneficiários. Eleitores...)

Como passar de “Estado excessivo e fraco” para “Estado moderno, forte e contido” ?

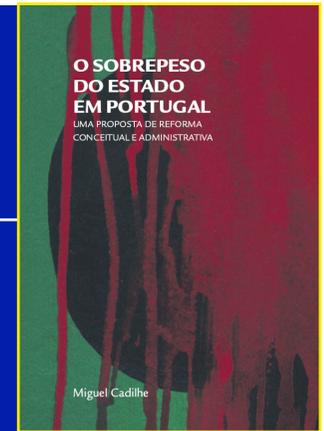


É sobre as “Despesas Correntes Primárias” que se deve actuar.
Meta: Cortar ... (quanto?) nos rácios “DCP/PIB” e “RF/PIB”.

PORTUGAL

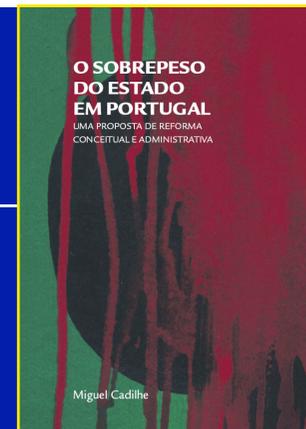
COMO REFORMAR O ESTADO “MAJORANTE”?

- Restrição orçamental
- Verdade orçamental
- Plano alongado [4 + 4 anos]
ou
Plano acelerado [4 anos]
- Contexto de crescimento robusto do PIB



PORTUGAL

COMO REFORMAR O ESTADO “MAJORANTE”?



- 
- Restrição orçamental
 - Verdade orçamental
 - Plano alongado [4+4 anos] ou Plano acelerado [4 anos]
 - Contexto de crescimento robusto do PIB

CONJUGAÇÃO DE RESTRIÇÕES ORÇAMENTAIS

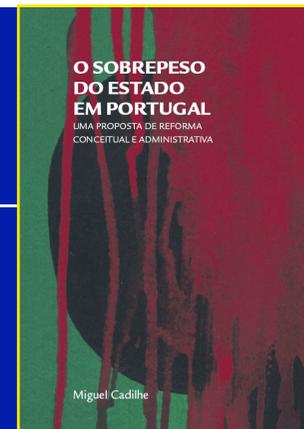


Baixar
DCP/PIB

- Baixar a carga fiscal (**RF / PIB**).
- Regra do défice excessivo (**3% PIB**) e ‘OMP’
 - todavia, “regra de ouro” das finanças públicas...
 - todavia, “reformas estruturais importantes”...
 - sempre “ccmt” (corrigido do ciclo e de medidas temporárias)
- Regra da dívida excessiva (**60% PIB**).

PORTUGAL

COMO REFORMAR O ESTADO “MAJORANTE”?



- 
- Restrição orçamental
 - Verdade orçamental
 - Plano alongado [4+4 anos] ou Plano acelerado [4 anos]
 - Contexto de crescimento robusto do PIB

- **TRIBUNAL DE CONTAS + PARLAMENTO**
- **COMISSÃO INDEPENDENTE DE VALIDAÇÃO do DÉFICE?!**
 - Foi o caso em 2002!
 - Foi o caso em 2005!
- Não a ‘DESORÇAMENTAÇÕES’, ‘CONTABILIDADES CRIATIVAS’, etc
- Não a ‘MEDIDAS TEMPORÁRIAS’ (‘mt’) para melhoria do défice

Um à parte: COMISSÃO DE VALIDAÇÃO DO DÉFICE PÚBLICO?

“(...) Uma palavra sobre a verdade do déficit em cada Estado-Membro da UE (...)

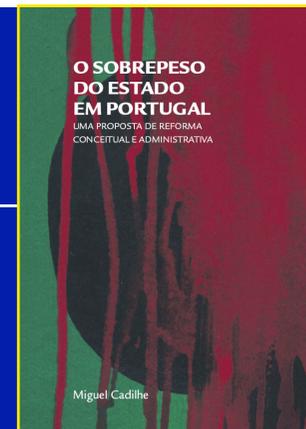
Criar qualificadas comissões de validação do déficit público. (...)

Acaso não existisse o Tribunal de Contas (ainda bem que existe), seria muito mais convicto a recomendar que o País desse o exemplo e tomasse a iniciativa de instituir uma tal comissão independente de especialistas, a quem caberia identificar e integrar eventuais défices ocultos e dívidas ocultas e contribuir para a transparência e a credibilidade das finanças públicas”.

[Miguel Cadilhe, Trivialidades sobre Recessão e Défices Públicos, 1997]

PORTUGAL

COMO REFORMAR O ESTADO “MAJORANTE”?

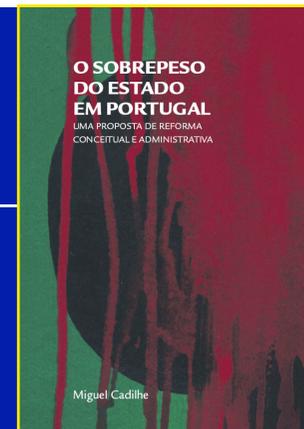


- Restrição orçamental
- Verdade orçamental
- Plano alongado [4+4 anos] ou Plano acelerado [4 anos]
- Contexto de crescimento robusto do PIB

- 
- **Crescimento tem sido muito débil nos anos 2000...**
 - **Competitividade tem sido decepcionante...**
 - Euro demasiado forte
 - Salários reais acima da produtividade
 - “Custos de contexto”
(burocracia; carga fiscal e parafiscal; capital humano; ...)
 - **Política orçamental tem sido “pró-cíclica” em recessão...**

PORTUGAL

COMO REFORMAR O ESTADO “MAJORANTE”?



- Restrição orçamental
- Verdade orçamental
- Plano alongado [4+4 anos] ou Plano acelerado [4 anos]
- Contexto de crescimento robusto do PIB

- **Objectivos?**
- **Calendários?**
- **Instrumentos?**
- **Financiamentos?**
- **Responsáveis pela execução?**
-

**“Reforma
conceitual e
administrativa
do Estado”**

AVALIAÇÃO *a final* da REDORMA do ESTADO

Porquê os indicadores 1), 2) e 3)?

Medir o Reformismo

Os méritos das reformas do Estado deveriam medir-se por grandes critérios sociais, económicos, financeiros. Critérios de competitividade, eficiência, modernização, bem-estar.

Critério europeu seria, é, o do défi ce público.

E o novo Pacto de 2005 traz-nos o precioso conceito de 'reforma estrutural importante' e a sua sujeição à análise custos-benefícios, que é um critério compósito.

Na hora da verdade, todavia, mais do que o défi ce, deveriam relevar três outros critérios, todos relativizados pelo PIB, os dois primeiros reajustados pelo ciclo:

1) carga fiscal;

2) despesa corrente primária;

3) economia paralela.

Estes seriam os meus critérios. Todos em decrescendo. Por aí passa quase tudo.

A avaliação política do reformismo, seja pelo Parlamento, seja em eleições, estará sempre presente, por certo que sim, é o que é.

Bom seria que também houvesse uma avaliação objectiva, independente, não propriamente política. Mas o Governo, nenhum governo, a deseja. E a democracia, não sei, talvez receasse laivos de tecnocracia.

[Miguel Cadilhe, jornal *Expresso*, 24 Fevereiro 2007]