

AS FUNÇÕES DO ESTADO

Miguel Cadilhe

UCP, 2007- 2010

FDL, 11 05 2014

Actualizado para ICAFG 24 e 31 03 2015

I) O Estado e a equação dos “fins” e dos “meios” : sustentável?

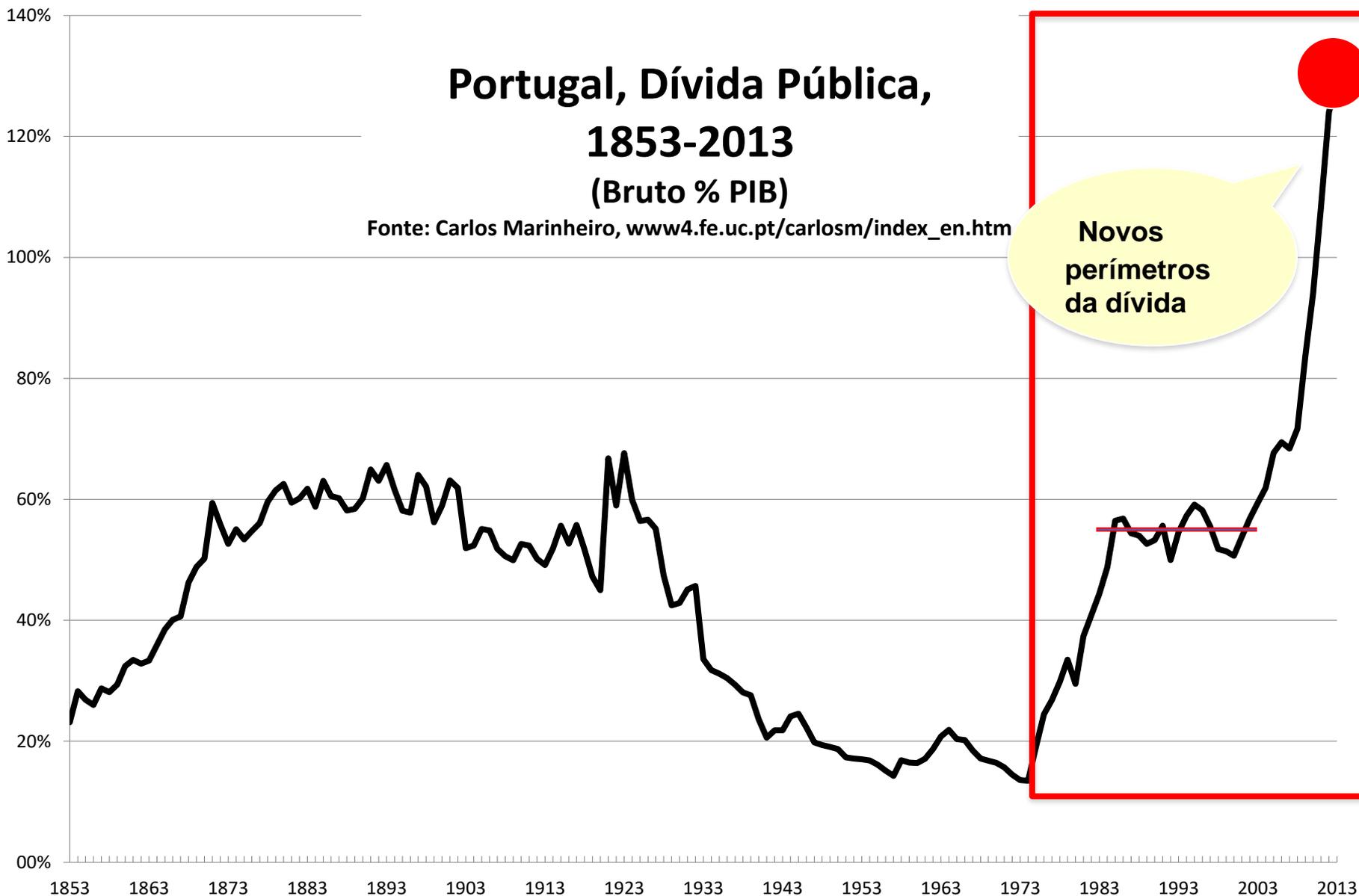
II) As funções do Estado...
Estado *minimalista*, Estado *wagneriano*.

III) Como passar do Estado *wagneriano* ao Estado “*sustentável*” ?

I) O Estado e a equação dos “fins” e dos “meios” : sustentável?

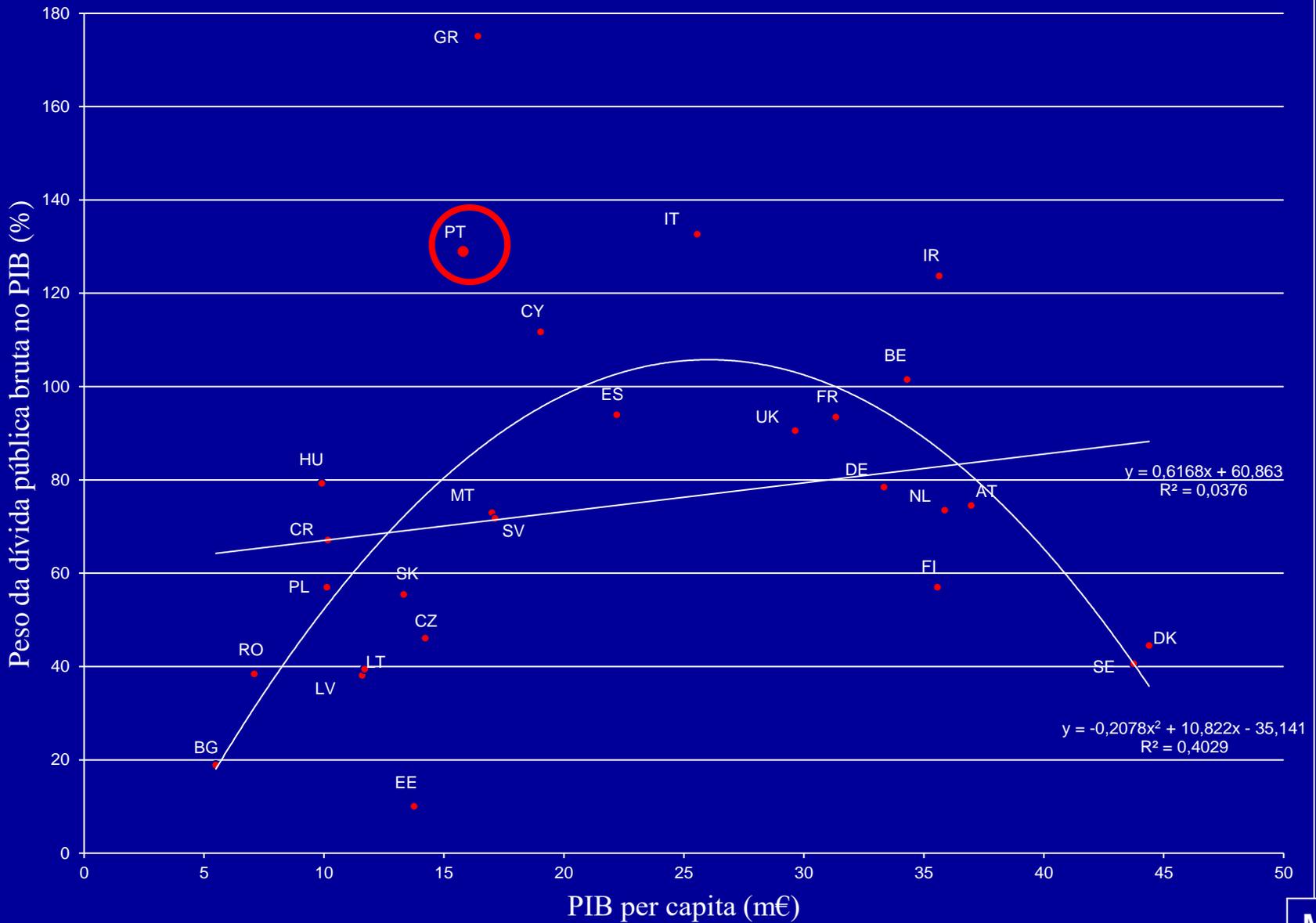
Portugal, Dívida Pública, 1853-2013 (Bruto % PIB)

Fonte: Carlos Marinheiro, www4.fe.uc.pt/carlosm/index_en.htm

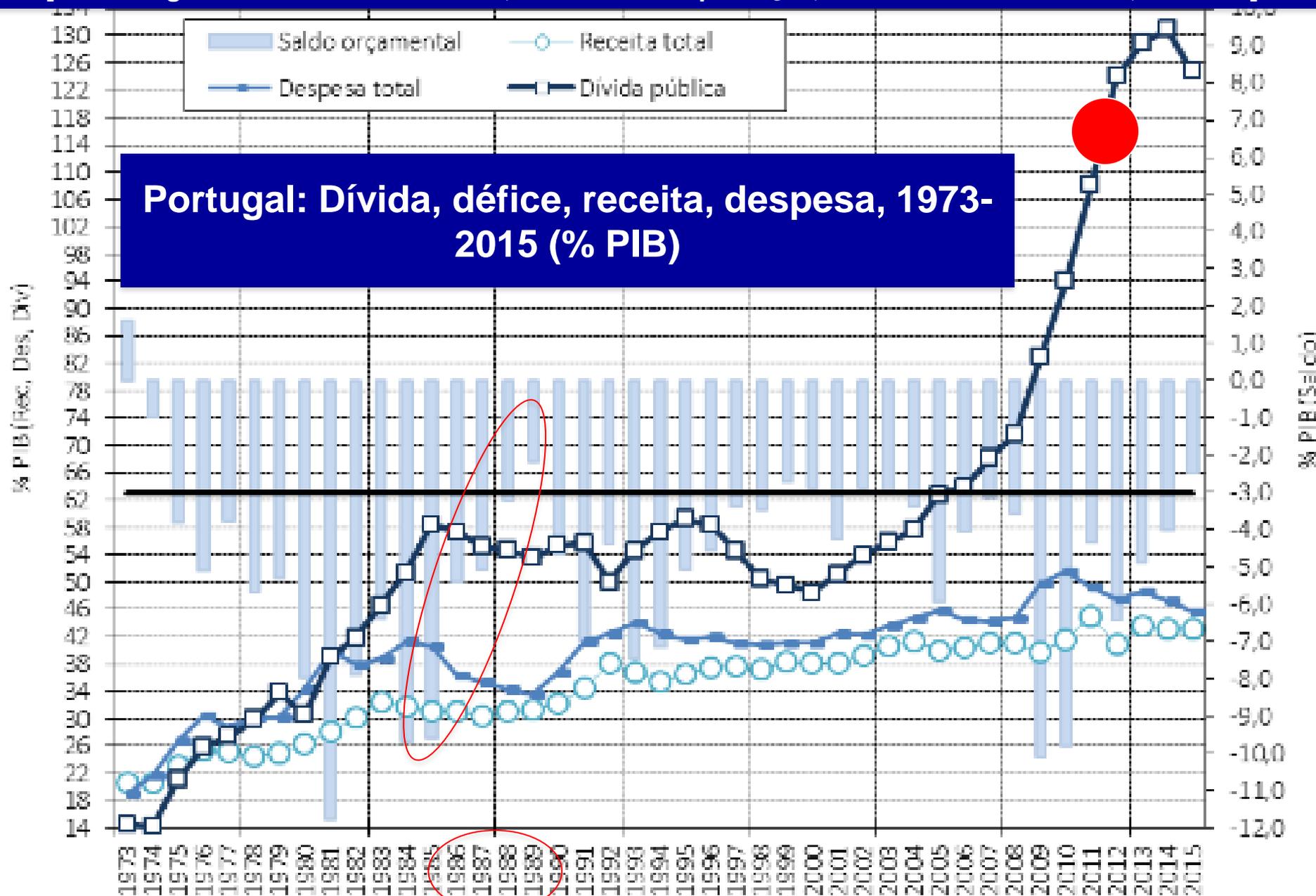




Dívida pública bruta e PIB *per capita*, 2013

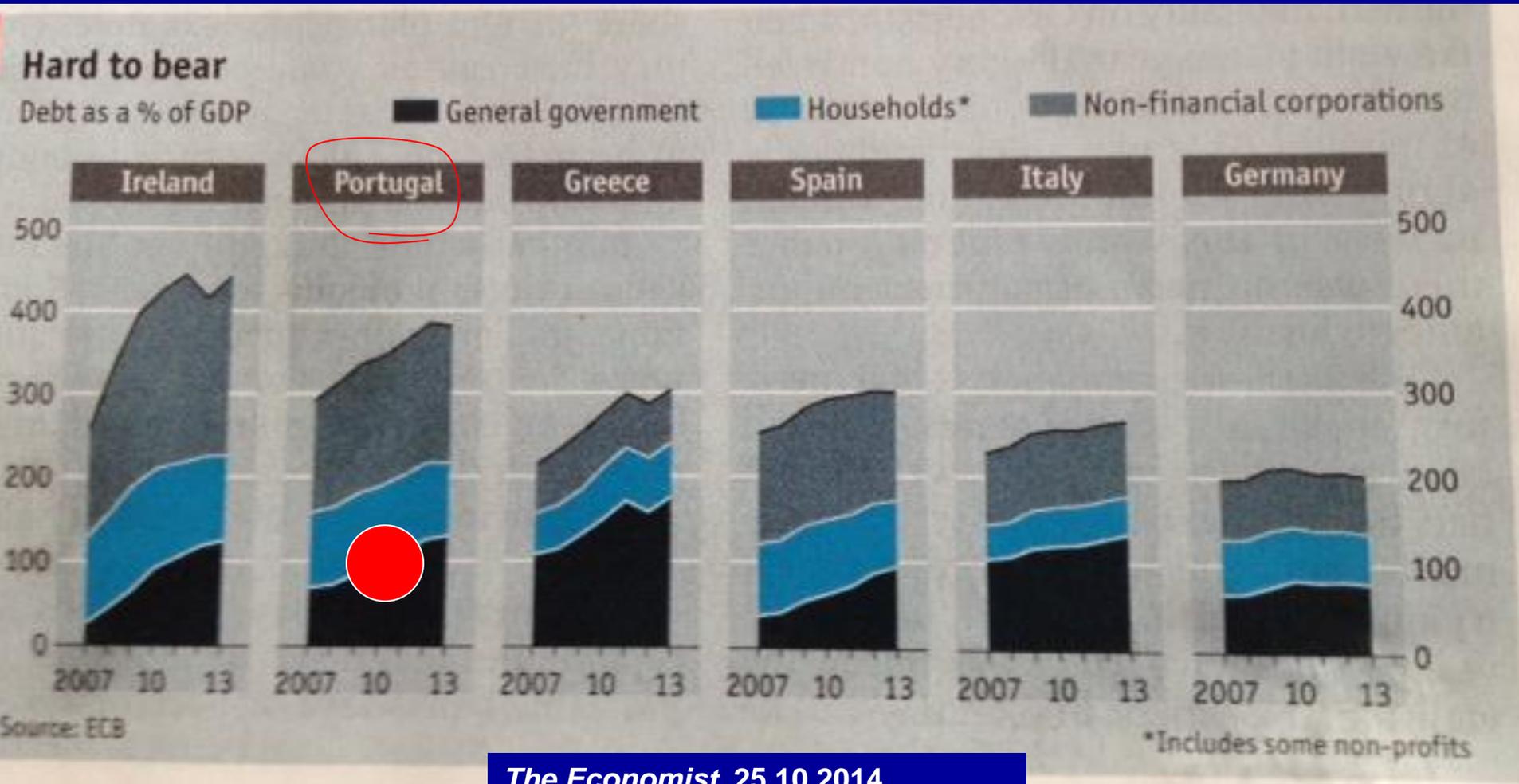


Com Manuel Correia de Pinho



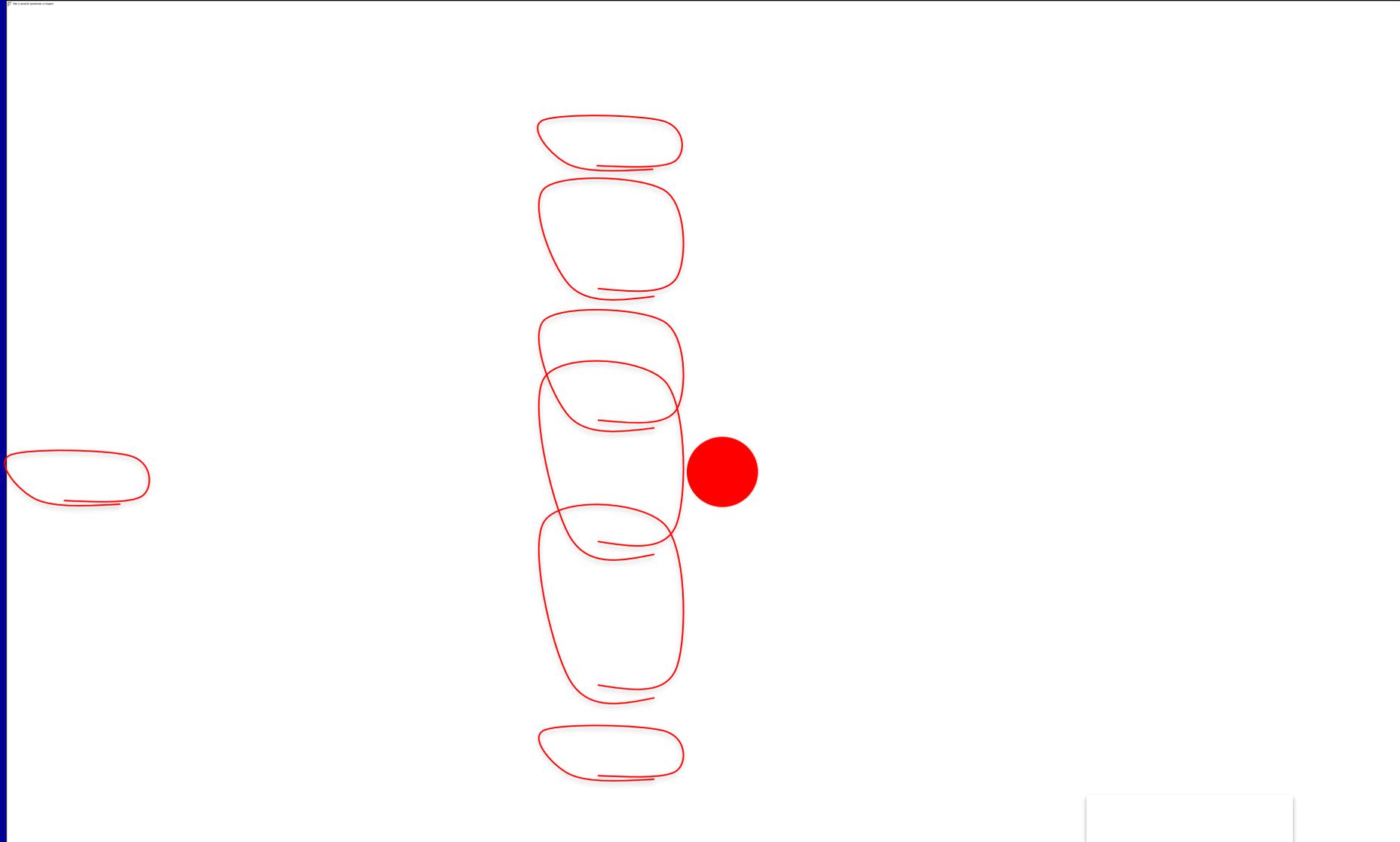
- O esforço fiscal é severo... Mesmo assim,
 - Há déficit “excessivo”...
 - E há dívida “excessiva”. 
- Portanto, há excesso de “fins” versus “meios”...
- Há um problema de “fins” e de despesa...
- E há um problema de organização...
- Falta a reforma das funções e dos regimes públicos
= Reforma “estrutural” do Estado (efeitos permanentes).

“The euro crisis... The debt of some euro-zone economies looks unsustainable”



The Economist, 25 10 2014

Dívida/PIB (%)

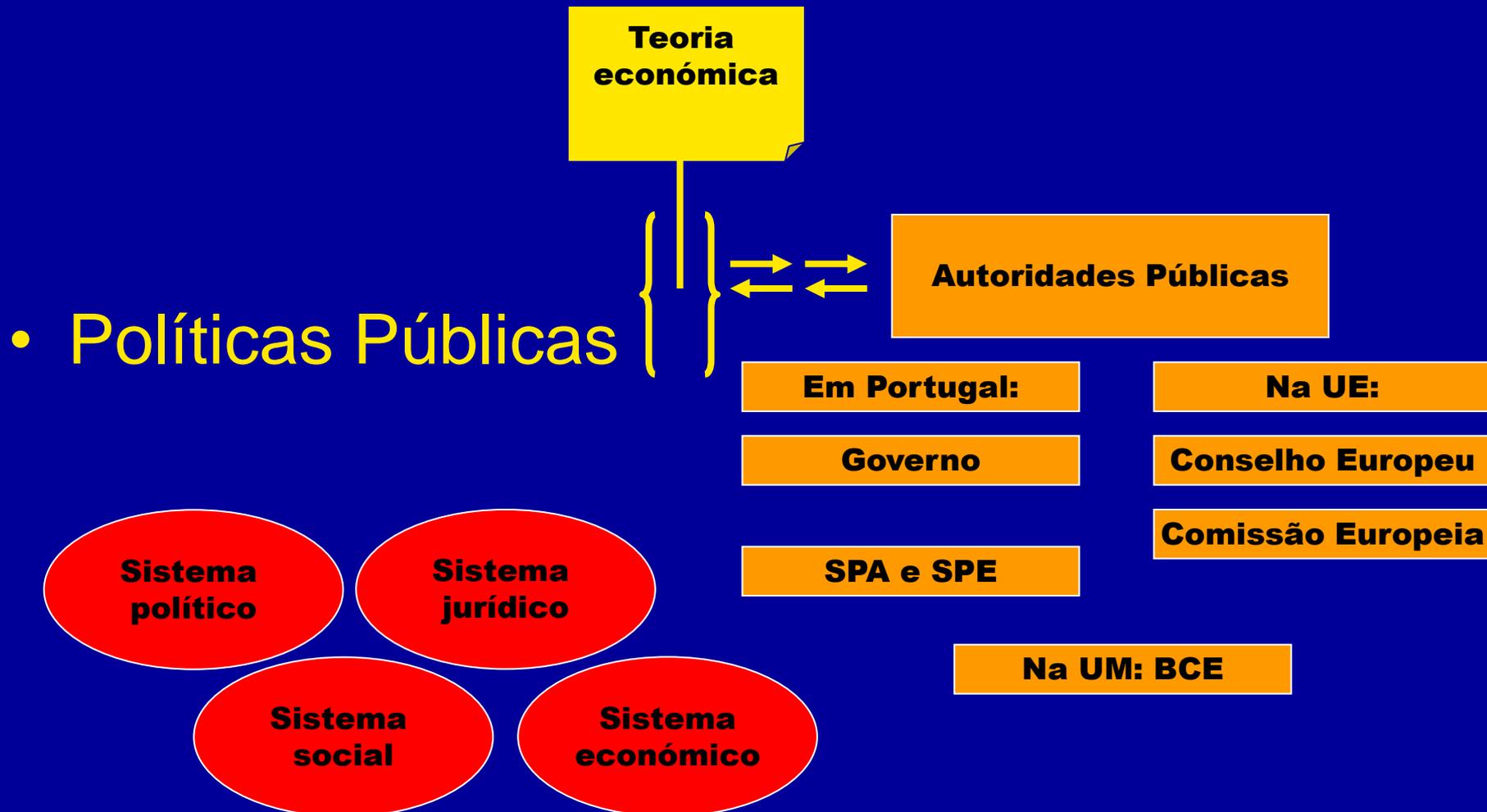


[O gráfico de *The Economist*, 25 10 2014, corresponde aqui a e).]

II) As funções do Estado...

Estado *minimalista*, Estado *wagneriano*

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) FRONTEIRAS DAS FUNÇÕES DO ESTADO

(Estado em sentido mais amplo = SPA + SPE)

ESTADO “MINIMALISTA” (LAISSEZ FAIRE)

“Economia
de Mercado”

CAPITALISMO

ESTADO “SUPLETIVO” (SUBSIDIARIEDADE)

ESTADO “PATERNALISTA” (INTERVENCIONISMO)

SOCIALISMO

COMUNISMO

ESTADO “MAXIMALISTA” (DIRIGISMO, COLECTIVISMO)

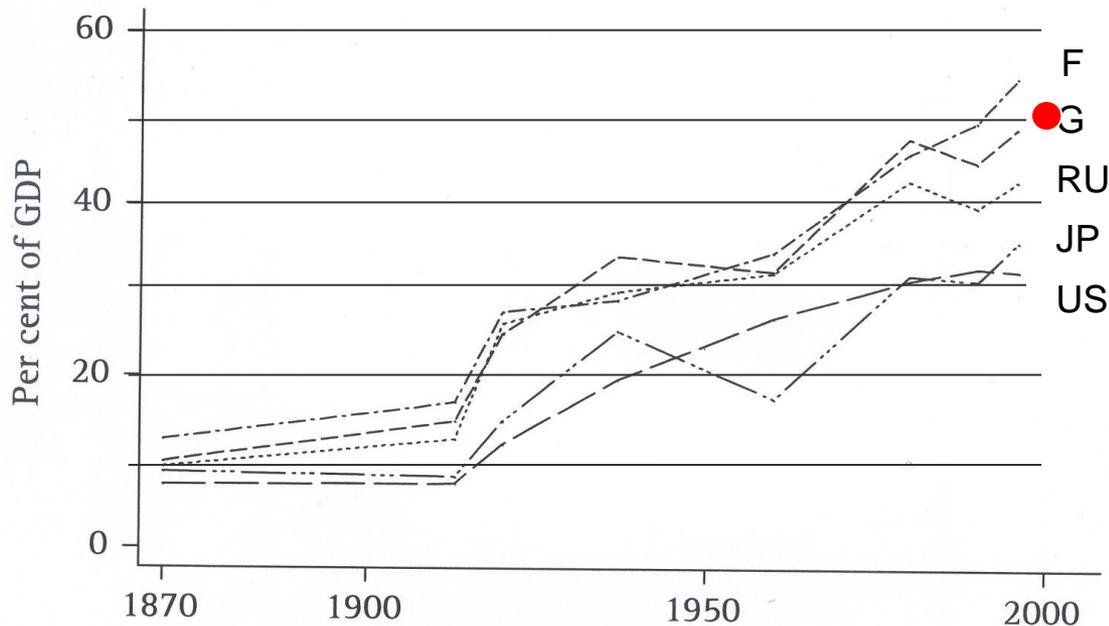
... 1) FRONTEIRAS DAS FUNÇÕES DO ESTADO (Estado em sentido mais amplo = SPA + SPE)



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

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

(SPA em % do PIB)



Portugal 2010
51,3%

Source: Tanzi and Schuknecht (2000).

2) ESTADO “*minimalista*” FUNÇÕES INTRANSMISSÍVEIS

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 “Wagneriano” = 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 “Wagneriano” 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 “Wagneriano” OS POTENCIADORES

POTENCIADORES

Burocratas e Sindicalistas

SPA “trabalho intensivo”

Ciclos e semiciclos eleitorais

Crescimento económico

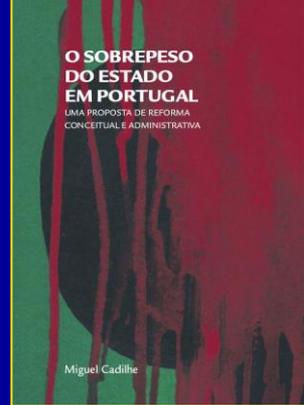
...

Novas necessidades públicas

Demografia

“Falhas de mercado” (Bens públicos puros)

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



• Políticas:

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

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



... 3) ESTADO “Wagneriano” OS POTENCIADORES FISCAIS (cont.)

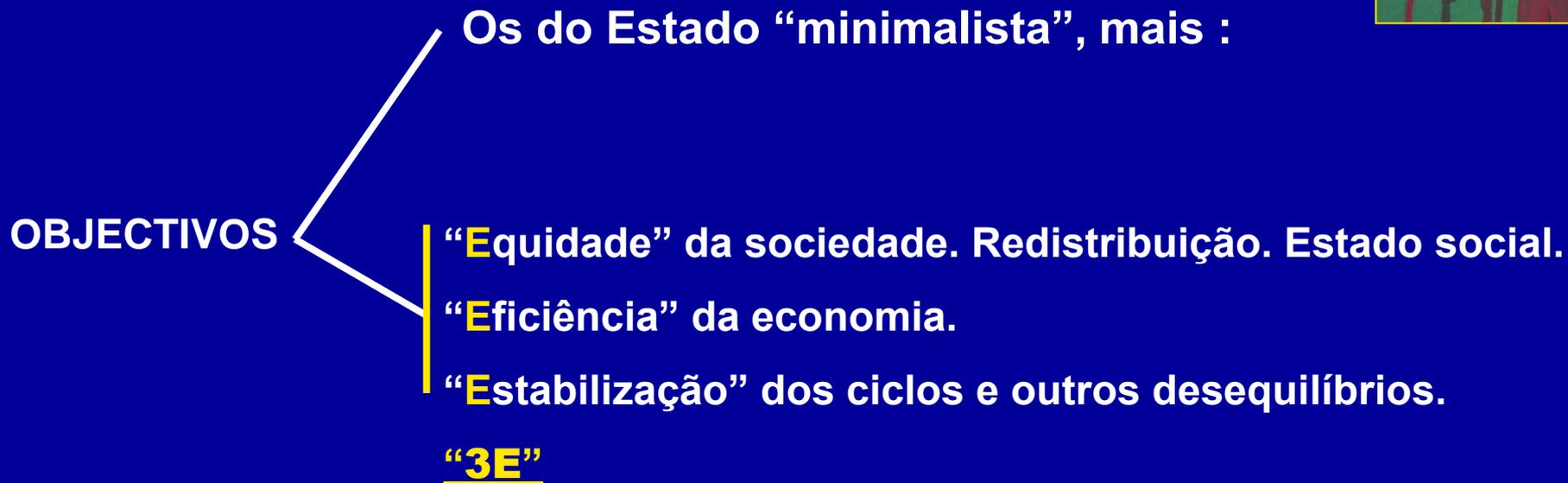
Mais impostos?

«Não concordo com o Governo quando se propõe arrecadar receitas que, a meu ver, são permissivas, acomodatícias e wagnerianas (tendencial apetência do Estado pela despesa e pelo tamanho). »

Miguel Cadilhe, in *Visão*, 07 10 2010

4) Os “3E”

AGREGAÇÃO dos OBJECTIVOS ou FUNÇÕES do ESTADO “Wagneriano”



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

Noções próprias da Economia Pública

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
 - Estado social
 - Redistribuição pessoal, funcional, regional



POLÍTICAS PÚBLICAS

- Exemplos?

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

- **Justiça social**
- **Estado 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»

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”
-

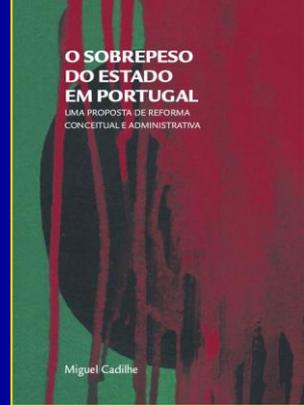
... 4.2) OS “3E” - O OBJECTIVO “EFICIÊNCIA”

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



- **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’

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

Política orçamental de estabilização

Tipos de estabilizadores orçamentais	Monetarismo	Keynesianismo
• Automáticos ou endógenos	Sim	Sim
• Mistos (semi-automáticos)	Não/Sim	Sim
• Discricionários	Não	Sim

**III) Como passar do Estado *wagneriano*
ao Estado “*sustentável*” ?**

Objectivo político: Estado “sustentável”



Como reduzir a DESPESA Pública de modo permanente?
DCP + J + I

• DCP, “despesa corrente primária”?
>>> Reforma “estrutural” de funções e regimes do Estado

• J, “juros”?
>>> “Renegociação honrada” da dívida pública

• I, “investimento público”?
>>> ACB de GPDP

PORTUGAL

ESTADO “Wagneriano”

Despesa de Investimento



Miguel Cadilhe, 2004 , 2005, 2013
(in *Nova Cidadania*, nº 20, ou no livro)

A boa, a má e a péssima afectação de recursos públicos

«Os **investimentos públicos autênticos**, de efectiva reprodutividade económica ou social, não incluem, obviamente, certos desvarios, enormidades e deslumbramentos de que temos, infelizmente, muitos factos, entre nós. (...) São formidáveis desproporcionalidades, quando assentamos e atentamos no nosso nível de desenvolvimento. Ou nos nossos decepcionantes indicadores de crescimento da produtividade desde os anos 90.

Por isso, admito ser legítimo e salutar propor um exercício do tipo “*como...se*”:

- Como estaria a modernização da Administração Pública portuguesa e correlativamente a produtividade nacional, se o Estado lhe afectasse os montantes gastos na Expo 98, nas obras do Porto 2001, nos estádios de futebol, nos submarinos?»

ESTADO “Wagneriano” ACB, Análise Custos-Benefícios (a propósito do projecto NAL) -

Despesa de Investimento 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).

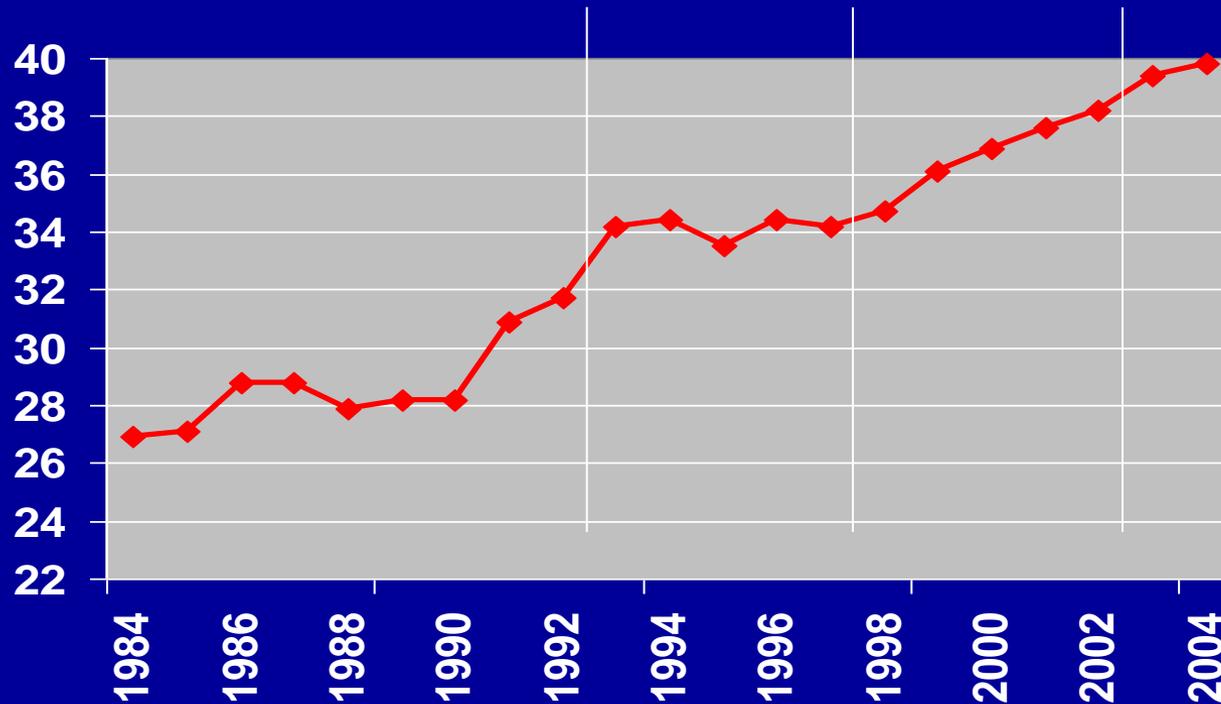
O político teme as ACB. Quem as não teme é o cidadão contribuinte.

PORTUGAL

ESTADO “Wagneriano”



Despesa Corrente Primária (simples, % PIB)



● 2010: 42,7%

2014: 40,7%

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

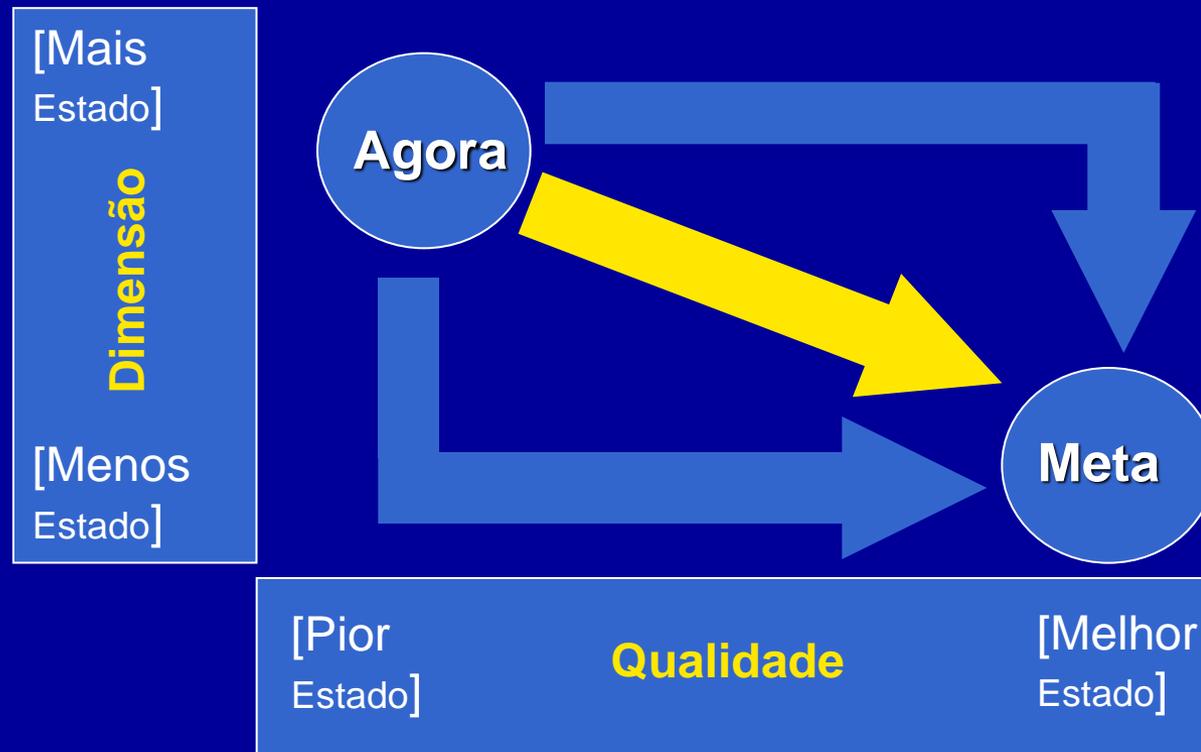
Reformar o Estado: as difíceis DCP !

Despesa corrente primária

	2011INE		2012E		2013OE	
	<u>M€</u>	<u>%</u>	<u>M€</u>	<u>%</u>	<u>M€</u>	<u>%</u>
Consumo intermédio	8 019,1	11,3%	7 751,9	11,8%	7 573,1	11,2%
Despesas com pessoal	19 425,7	27,5%	16 661,4	25,4%	17 285,9	25,7%
Prestações sociais	37 623,9	53,2%	36 851,9	56,1%	37 628,9	55,8%
Subsídios	1 198,9	1,7%	1 325,7	2,0%	1 206,0	1,8%
Outra despesa corrente	4 410,2	6,2%	3 100,9	4,7%	3 697,3	5,5%
	70 677,8	100,0%	65 691,8	100,0%	67 391,2	100,0%

PORTUGAL – Como passar do ESTADO “Wagneriano” ao ESTADO “sustentável” ? Em 2005...

Como passar para “Menos Estado, Melhor Estado” ?



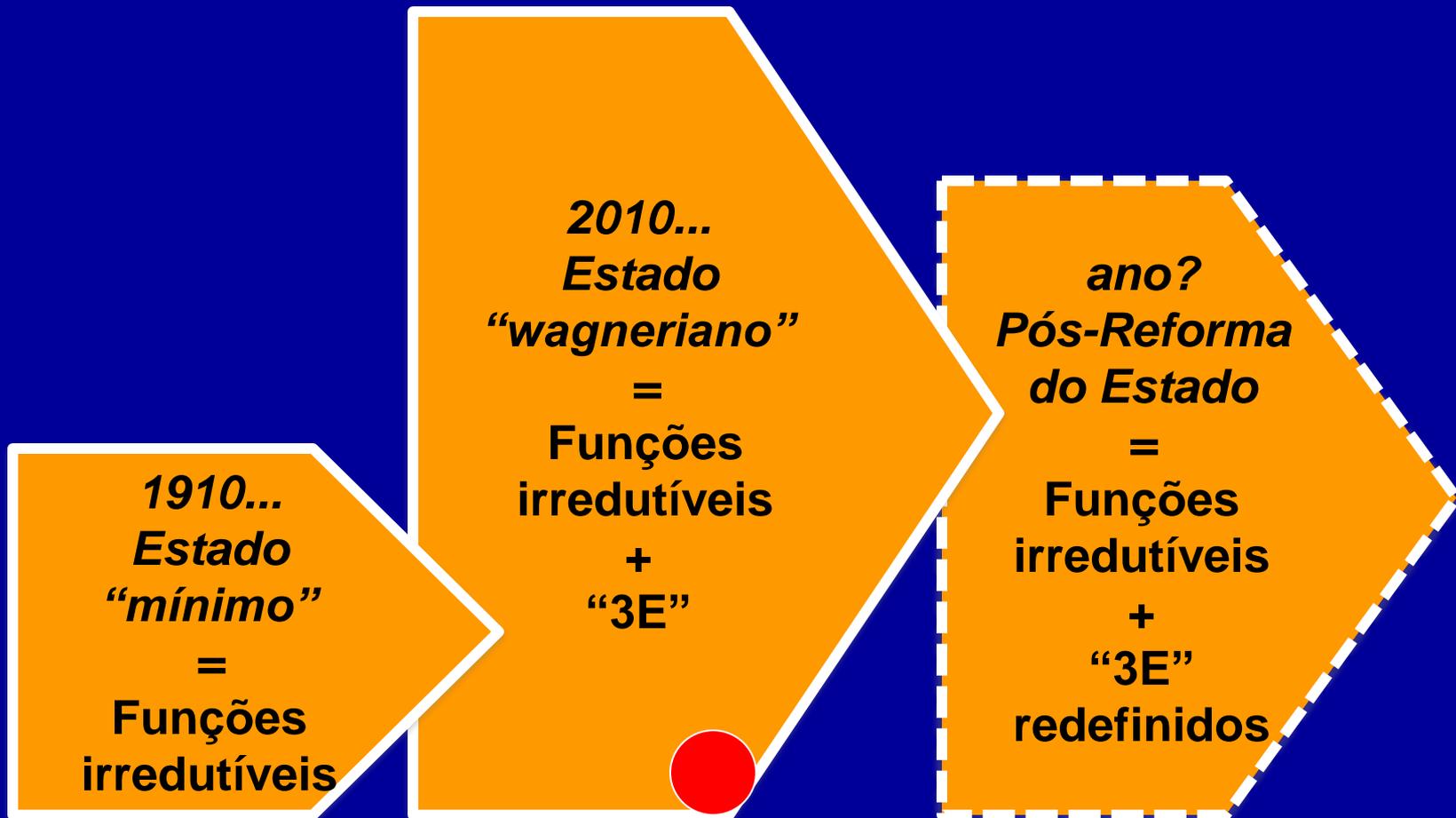
PORTUGAL, COMO REFORMAR o ESTADO “Wagneriano”? Em 2005...

- 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?
-

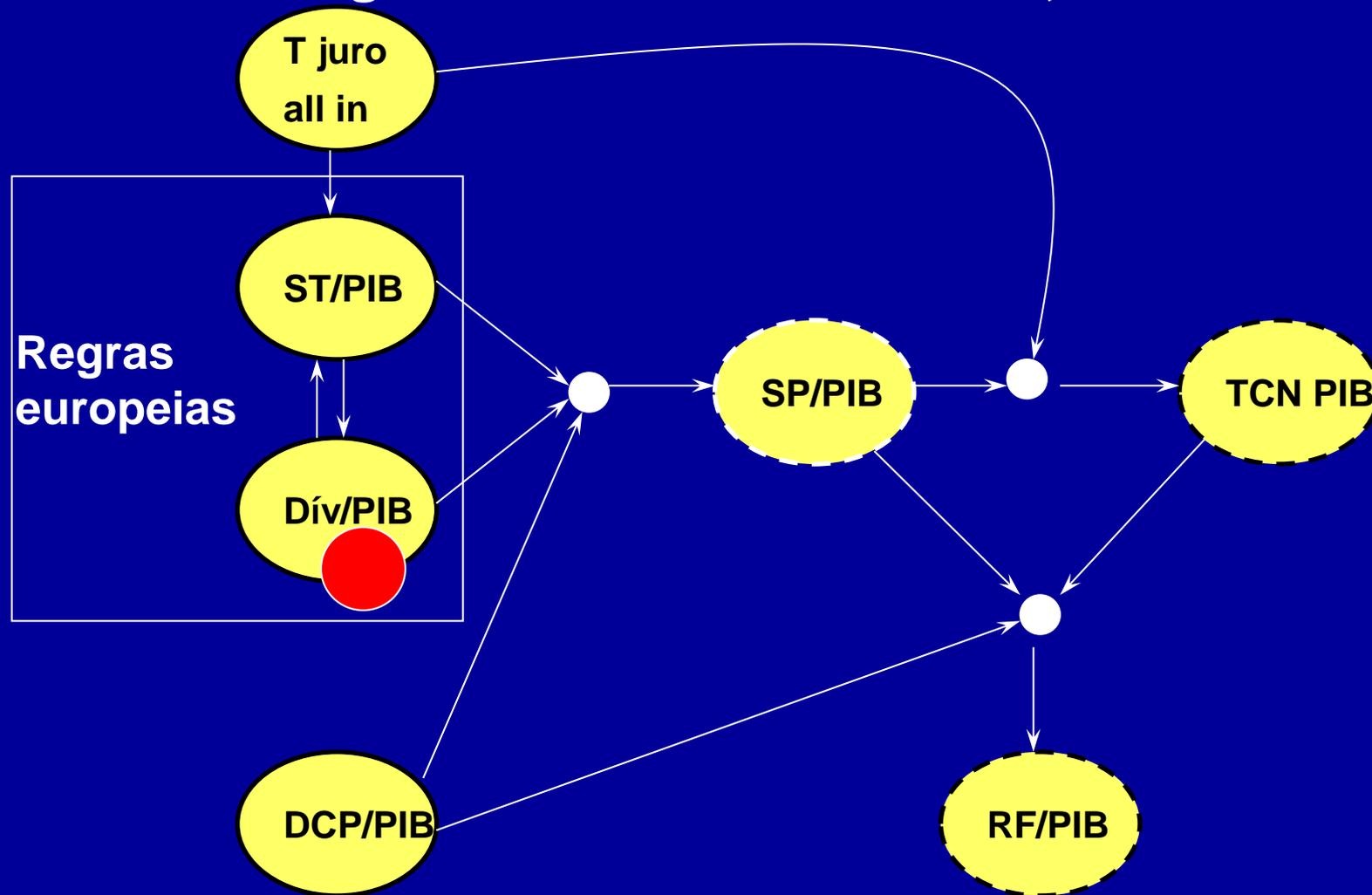
“Reforma
conceitual e
administrativa
do Estado”

PORTUGAL, COMO REFORMAR O ESTADO “Wagneriano”? Em 2013...



Funções e Dimensão do Estado
(figura puramente aproximativa, em % do PIB...)

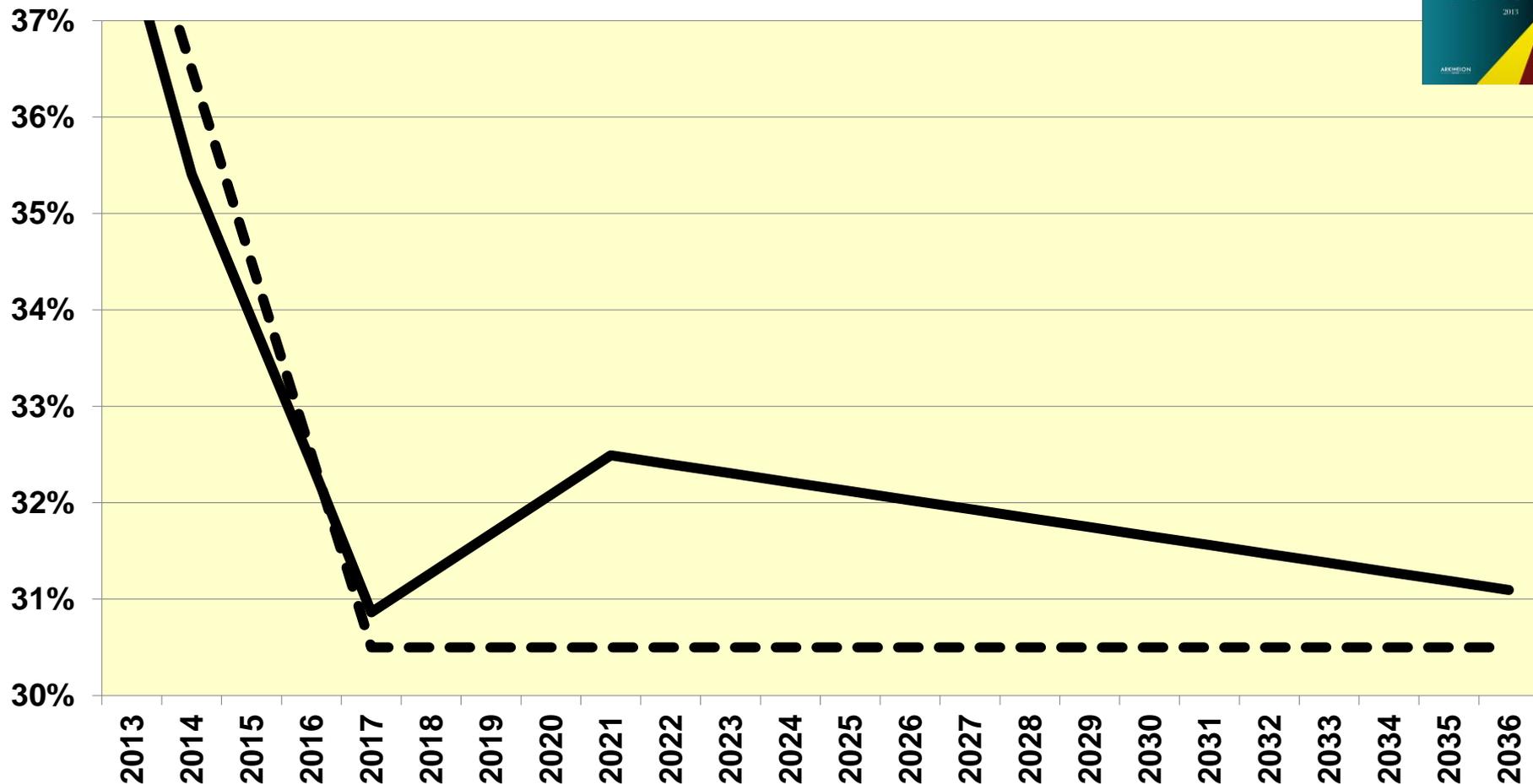
Fluxograma do Cenário do livro, 2013



**PORTUGAL, COMO REFORMAR O ESTADO
“Wagneriano”? Em 2013...**

Carga Fiscal Estrutural e Despesa Corrente Primária Estrutural, Cenário 2013-36 (% PIB)

(Cenário do livro "Sobrepeso do Estado", 3013)



PORTUGAL, COMO REFORMAR O ESTADO "Wagneriano"? Em 2013...

--- DCP/PIB

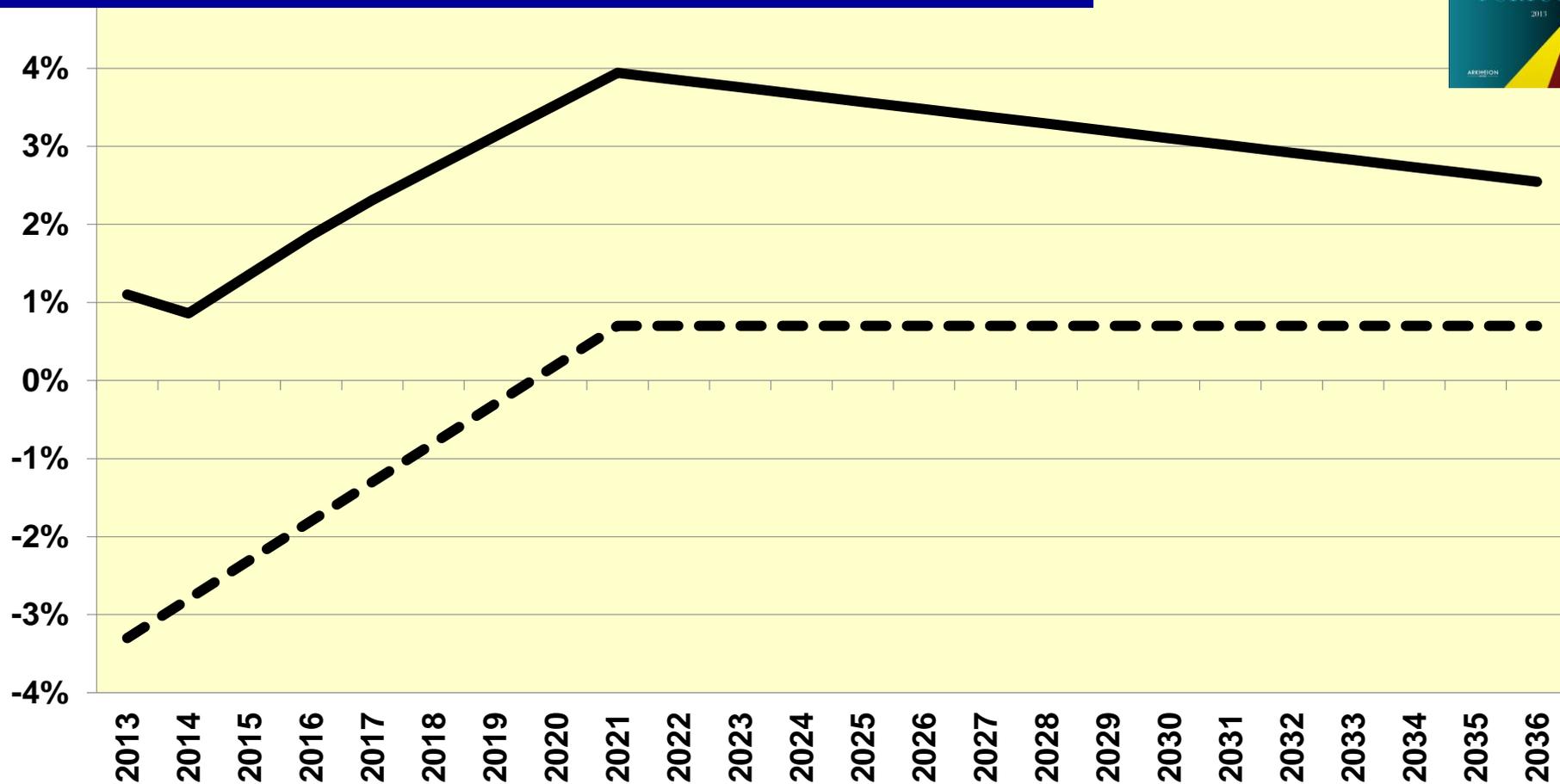
— RF/PIB

Saldos Públicos Estruturais, Total e Primário

Cenário 2013-36 (% PIB)

Cenário do livro "Sobrepeso do Estado", 2013)

MIGUEL
CADILHE
O
SOBREPESO
DO
ESTADO
EM
PORTUGAL
2013
ARXIBION



PORTUGAL, COMO REFORMAR O ESTADO
"Wagneriano"? Em 2013...

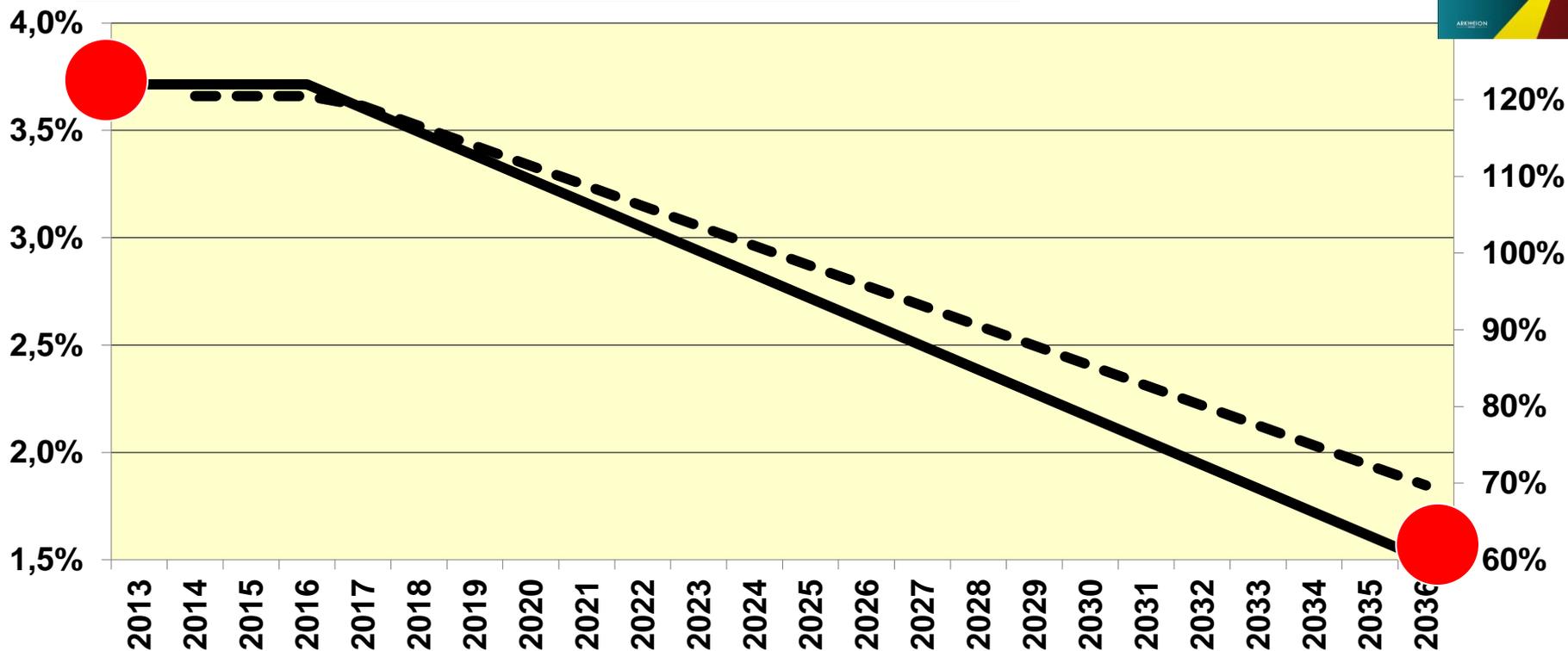
--- ST/PIB

— SP/PIB

Dívida Pública e Despesa de Juros

Cenário 2013-36 (%PIB)

(Cenário do livro "Sobrepeso do Estado, 2013)



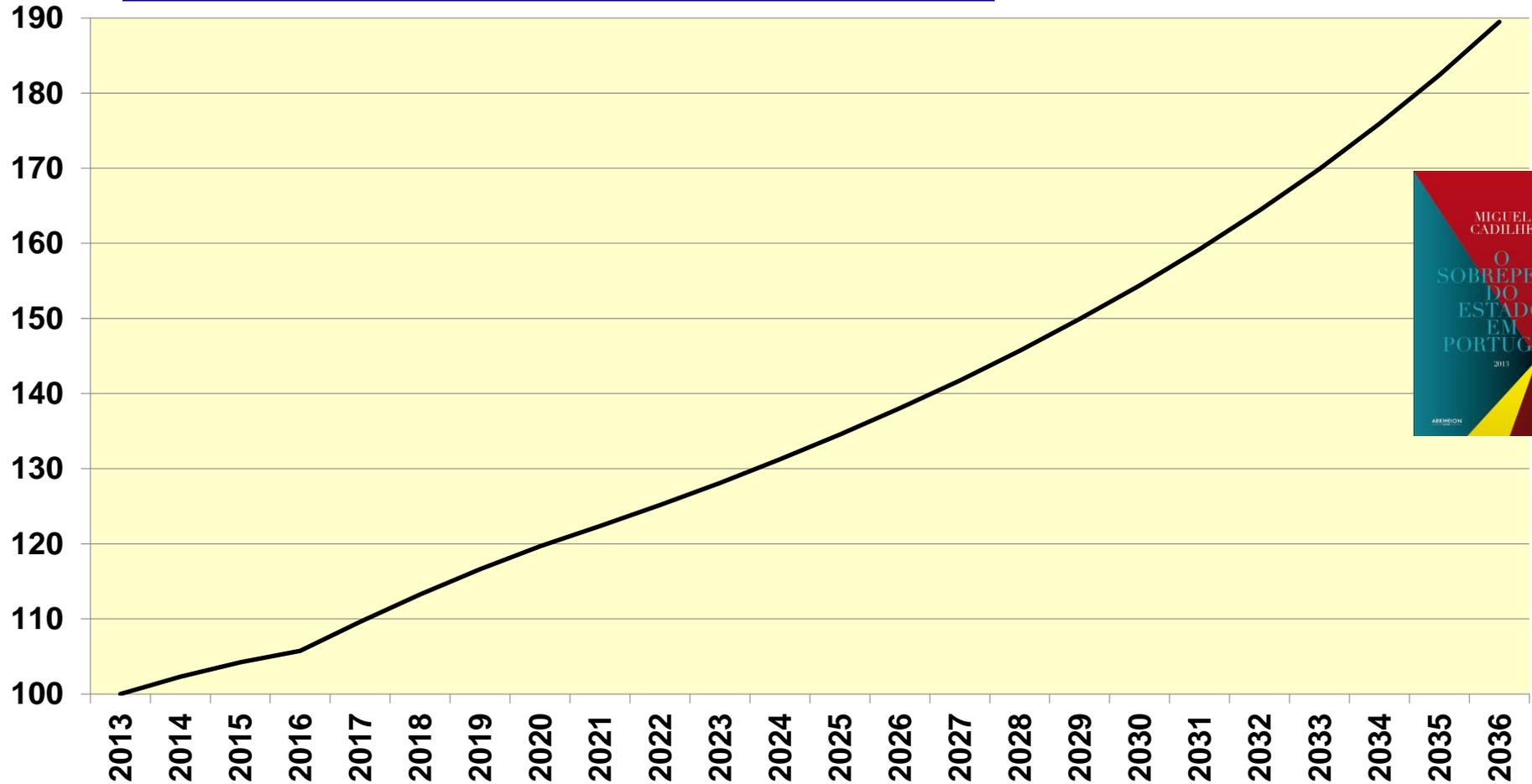
PORTUGAL, COMO REFORMAR O ESTADO "Wagneriano"? Em 2013...

--- J/PIB

— DivP/PIB (escala direita)

PIB Nominal (índice base 100 em 2013)

Cenário 2013-36 (Cenário do livro)



PORTUGAL, COMO REFORMAR O ESTADO “Wagneriano”? Em 2013...

PORTUGAL, COMO REFORMAR O ESTADO “Wagneriano”? Em 2013...



The Economist
25 05 2013

The
Economist

MAY 25TH-31ST 2013

Economist.com

How to save Obama's second term

China's wild west

Underbanked India

Defence offsets, a bad idea

When feminists go topless

THE SLEEPWALKERS

A euro disaster waiting to happen



"Fifty Shades of Grey,
without the sex"



"A snore de force!"



"Non-stop inaction!"



Sub Africa... 850.00
Middle East... 500.00
Europe... 350.00
Asia... 11.50
AU... Dirhams 45



PORTUGAL, COMO REFORMAR O ESTADO
"Wagneriano"?

