11.1 – Funções e organização do Estado

**Noção e funções do Estado**

O Estado é um dos vários agentes económicos intervenientes na atividade económica, tendo a sua ação fundamentalmente o objetivo de satisfazer as necessidades coletivas, garantindo a vida em sociedade. O conceito de Estado engloba assim 3 elementos essenciais:

* **O povo:** conjunto de pessoas unidas pelo vínculo da nacionalidade;
* **O território:** espaço geográfico sob o poder do Estado, que inclui o solo e subsolo terrestres e os espaços aéreos e marítimos;
* **A soberania ou Órgãos de Soberania:** poder político inerente ao Estado, ou seja, poder supremo do Estado sobre o povo e o território. (Presidente da República, Assembleia da República, Governo e Tribunais)

Com vista a cumprir o seu principal objetivo (a satisfação das necessidades coletivas) o Estado desenvolve um conjunto de atividades que se designam por funções:

* **Legislativa:** elaboração de leis que regulam a vida da comunidade;
* **Executiva ou administrativa:** trata da execução das leis, colocando-as em prática (cumprir e fazer cumprir);
* **Judicial:** intervenção em matéria de resolução de conflitos.

Nas sociedades atuais verifica-se que, para além das atividades desenvolvidas no cumprimento das suas funções, o Estado intervém em diversas esferas, de forma a garantir o bem-estar de todos os cidadãos:

* **Política:** o Estado criou diversos mecanismos com vista ao controlo da execução das leis e das medidas adotadas. Os Tribunais, a Procuradoria-Geral da República e a Provedoria da Justiça são exemplos de órgãos criados a fim de garantir a aplicação das leis e o cumprimento das medidas tomadas.
* **Social:** com vista a garantir o bem-estar de todos os indivíduos, em especial os mais desfavorecidos, o Estado fornece serviços essenciais, como a saúde ou a educação, e concede subsídios, como é o caso do subsídio de desemprego, de invalidez ou o rendimento social de inserção.
* **Económica:** atua como dinamizador ou regulador da atividade económica, intervindo com vista à sua estabilização e bom funcionamento.

**Setor Público**

O Estado desenvolve 2 tipos de tarefas: as atividades clássicas, como manter a justiça, o bem-estar, a ordem ou a paz, e as atividades de produção de bens e serviços, podendo dividir-se o Setor Público em 2 grandes setores.

* Setor Público Administrativo (SPA): corresponde ao conjunto de serviços que o Estado presta no desempenho das suas atividades tradicionais, tendo assim como única finalidade a máxima satisfação das necessidades coletivas, não visando qualquer obtenção de lucro (educação pública, defesa e segurança nacionais, saúde e justiça). Este setor inclui:
  + - **Administração Central:** Ministérios e respetivas Secretarias de Estado e todas as entidades sob a sua tutela.
    - **Administração Local e Regional:** a Administração Local diz respeito às autarquias e serviços autónomos de natureza local (mais próximos dos interesses e necessidades da população), a Administração Regional diz respeito aos Orgãos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.
    - **Segurança social:** este subsetor dispõe de um regime próprio e é dotado de fundos e orçamentos próprios.
* Setor Empresarial do Estado (SEE): é o setor produtivo do Estado, que tem como grande objetivo participar para a obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades, através da venda de bens e serviços. Dele fazem parte as:
  + - **Empresas públicas:** o Estado ou outra entidade pública estadual pode exercer uma influência dominante (deter a maioria do capital ou dos votos ou o direito de designar/destituir a maioria dos órgãos de administração).
    - **Empresas participadas:** têm uma participação permanente do Estado ou qualquer outra entidade pública estadual, ou seja, detenham mais de 10% do capital.
    - **Empresas municipais:** empresas nas quais os municípios podem exercer uma influência dominante.

Após o 25 de Abril de 1974, deu-se um processo maciço de nacionalizações, o Estado passou a ser o detentor de parte ou da totalidade do capital social de algumas empresas privadas. Pretendia-se acabar com a situação monopolista dos grandes grupos económicos da época mas também contribuiu o facto de algumas empresas se encontrarem em situação deficitária, pondo em risco a produção nacional e contribuindo para o aumento do desemprego.

* Nacionalizar: tornar nacional, transferir para o Estado a propriedade dos meios de produção que pertenciam a pessoas particulares.
* Privatizar: transferir para o setor privado os meios de produção que pertenciam ao Estado.

11.2 – A intervenção do Estado na atividade económica

* **Estado Liberal:** o peso do Estado na atividade económica deve ser mínimo.
* **Estado-providência:** a intervenção do Estado deve ser feita de forma a corrigir eventuais falhas de mercado.
* **Estado Imperfeito:** defende-se a intervenção permanente do Estado na atividade económica, embora com moderação, para que o setor público não assuma um peso relativamente elevado na economia.

**Evolução do papel do Estado**

O Estado Liberal surge no seculo XVIII em resultado das revoluções liberais ocorridas em França e Inglaterra. Este defende fundamentalmente a não intervenção do Estado na esfera económica, a propriedade privada dos meios de produção, a livre iniciativa e livre concorrência e a liberdade das trocas entre nações. O liberalismo assentava em ideais como a propriedade privada, redução do poder politico, igualdade perante a lei e funcionamento livre do mercado. O Estado deveria apenas garantir a segurança externa, defender a ordem social e as liberdades individuais, criar condições para garantir o bom funcionamento dos mercados e participar apenas pontualmente na satisfação das necessidades coletivas quando a iniciativa privada não o fizesse.

Este começa a entrar em crise com o início da 1ª guerra mundial, obrigando o Estado a intervir diretamente na economia de forma a satisfazer as exigências da guerra. Também a crise económica de 1929, originada nos EUA, contribuiu para o agravamento dos problemas, por isso devido à destruição provocada pela guerra nas infraestruturas sociais e económicas, o desemprego, a inflação e a escassez de bens essenciais levaram o Estado a chamar a si toda a tarefa de reconstrução, entrando agora noutra fase que se caracteriza pelo seu forte intervencionismo.

O Estado Intervencionista, defendido por John Maynard Keynes que como resposta à crise defendeu que o Estado deveria alargar a sua intervenção a determinadas áreas de cariz social. O Estado passou a assumir a responsabilidade de corrigir as desigualdades, de garantir melhores condições sociais aos indivíduos, em especial aos mais carenciados, atribuindo subsídios e fornecendo serviços, ou sejas bens primários (bens que todos devem consumir independentemente do seu rendimento), como a educação e a saúde. Caracterizando-se esta teoria em 3 áreas:

* Estabilização da economia (combate ao desemprego e inflação);
* Redistribuição dos rendimentos (subsídios);
* Fornecimento de bens primários a toda a população.

11.2.1 – Funções económicas e sociais do Estado

A intervenção do Estado na atividade económica tem como objetivo garantir:

* Eficiência**:** o Estado deve incentivar a utilização racional e eficiente dos recursos, que permitam um elevado grau de satisfação a um baixo custo, garantindo um desenvolvimento sustentável. Contudo, acabam sempre por gerar-se interferências ou desperdícios, sou seja, falhas de mercado:
* **Existência de mercados de concorrência imperfeita**, como é o caso dos monopólios, em que existe um única empresa a oferecer o bem ou serviço que, impedindo a formação do preço de equilíbrio, anulam a concorrência.
* **Existências de externalidades**, ou seja, o impacto que a ação de um agente económico tem sobre o bem-estar de outros que não participem nessa ação. Podem ser positivas como é o caso das descobertas e invenções realizadas por cientistas, das quais vêm a beneficiar muitas pessoas ou negativas como é o caso da poluição ambiental provocada pelas fábricas.
* **Existência de bens públicos**, isto é, bens que devido às suas características não apresentam oferta privada. Os bens públicos apresentam as características de não rivalidade, ou seja, se alguém usufrui do bem não pode impedir outro de usufruir dele também e de não excluibilidade, ou seja, não se pode impedir o acesso de qualquer pessoa a esse bem (defesa e segurança do pais; iluminação publica; pesquisa cientifica).
* Equidade**:** para evitar a existência de situações de desigualdades económicas e sociais, o Estado, orientado por princípios de justiça social, deverá garantir uma maior equidade entre os cidadãos, efetuando assim uma redistribuição dos rendimentos. O Estado deve assim assegurar a todos os cidadãos o acesso a bens essências e a condições de vida com dignidade.
* Estabilidade**:** para evitar situações de instabilidade caracterizadas por forte desemprego, aumento dos preços, encerramento de empresas ou quebras na produção, o Estado deve intervir como estabilizador implementando medidas de combate ao desemprego e à inflação, de criação de emprego ou para equilibrar as contas externas, garantindo assim a estabilidade. Ao Estado compete agir (regular), promover o desenvolvimento económico (dinamizar), verificar como são aplicadas as normas (fiscalizar) e, para que tudo decorra como o previsto planificar as ações futuras.

11.2.2 – Instrumentos de intervenção económica e social do Estado

O Estado utiliza alguns instrumentos de intervenção para que possa alcançar os seus objetivos, nomeadamente o planeamento e um conjunto de políticas económicas e sociais.

* Planeamento: através deste o Estado fixa um conjunto de objetivos económico-sociais que pretende alcançar em diferentes períodos de tempo, a longo, médio e a curto prazos. O Estado conduz o país de acordo com um plano, efetuando com rigor e de forma fundamentada, de moda a dar resposta às necessidades dos cidadãos. O Estado consegue assim integrar as iniciativas privadas com a ação do Estado. Os planos têm um caracter imperativo quando se aplicam ao setor público, sendo, por isso, obrigatórios e um caracter indicativo quando se destinam a orientar o setor privado, servindo como instrumento de apoio estratégico.
* Políticas económicas e sociais: constituem instrumentos de ação utilizados pelo Estado com vista a atingir os resultados considerados desejáveis nos domínios sociais e/ou económicos. São o conjunto de atuações desenvolvidas pelo Estado nas esferas económica e social com vista a atingir objetivos previamente fixados (incentivos ao desenvolvimento, redistribuição do rendimento, realização de investimentos em infraestruturas geradoras de emprego etc.). Na maioria das vezes as políticas económicas são indissociáveis das sociais, apresentando-se umas diretamente relacionadas com as outras.

Orçamento de Estado (OE)**:** é o documento apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia da Republica, e antecipadamente previsto para ser aplicado no ano civil seguinte. Este é um instrumento de intervenção fundamental, porque, através da sua observação é possível compreender quais as prioridades do governo para o ano em questão. As despesas de maior valor correspondem às áreas de atuação em que o governo está a apostar mais intensamente. Podem associar-se 3 elementos ao conceito de Orçamento de Estado:

* **Económico:** uma vez que o OE constitui uma previsão anual das receitas e despesas do Estado;
* **Politico:** uma vez que o OE tem de ser aprovado pela Assembleia da República;
* **Jurídico:** pois o OE apresenta-se sob a forma de lei.

Despesas Públicas:são os gastos efetuados pelo Estado durante um período económico (1 ano). As despesas são inscritas no OE atendendo a vários critérios de classificação como o funcional, sendo desagregados pelas diferentes áreas de intervenção do Estado, o orgânico, sendo desagregadas por departamentos (ministérios) e o económico, sendo desagregadas em despesas correntes e de capital.

* **Correntes:** encargos permanentes do Estado no desempenho das suas funções num determinado ano (vencimentos dos funcionários públicos; pensões de reforma; aquisição de bens não duradouros)
* **De capital:** correspondem aos encargos do Estado num determinado ano mas cujos efeitos de prevê que possam prolongar-se nos anos seguintes (investimentos em infraestruturas; aquisição de capital fixo).

Receitas Públicas:são os recursos obtidos pelo Estado que permitem suportar os encargos com as despesas públicas. As receitas podem ter várias origens, estas podem ser coativas, quando dizem respeito aos impostos, taxas e outras contribuições que o Estado cobra aos cidadãos, podem ser patrimoniaisquando se referemaentradas de dinheiro relativas ao património de que o Estado é proprietário (alugueres de prédios e terrenos), nos lucros de empresas públicas ou privatizações, ou então creditícias que são as que se obtêm quando é necessário recorrer a financiamento para cobrir as despesas publicas. Estas são então inscritas no Orçamento de Estado de acordo com uma classificação económica (desagregadas em receitas correntes e de capital) ou orgânica (desagregadas em departamentos – Ministérios).

* **Receitas correntes:** derivam de rendimentos criados no período de vigência do OE e que se prevê que se voltem a repetir no próximo ano (impostos; taxas; multas)
* **Receitas de capital:** receitas que podem não se repetir nos anos seguintes (venda de património; privatizações; obtenção de empréstimos)

Saldos Orçamentais:

* **Saldo Orçamental Corrente:** valor das receitas correntes – valor das despesas correntes
* **Saldo Orçamental de Capital:** valor das receitas de capital – valor das despesas de capital
* **Saldo Global ou Efetivo:** valor das receitas totais – valor das despesas totais, excluindo ativos e passivos financeiros (recurso a empréstimos contraídos ou reembolso de empréstimos concedidos)
* **Saldo Orçamental Primário:** saldo global – despesa relativa a juros e outros encargos da dívida pública

Situações do saldo orçamental:

* **Equilíbrio Orçamental:** valor das despesas = valor das receitas
* **Défice Orçamental:** valor das despesas > valor das receitas
* **Superavit Orçamental:** valor das despesas < valor das receitas

Dívida Pública: quando o montante das despesas ultrapassa o montante das receitas (défice orçamental), significa que há necessidade de financiamento e por isso o Estado tem de recorrer a empréstimo. O total de empréstimos que o Estado tem de contrair para cobrir o défice orçamental constitui a Dívida Pública.

* **Dívida Pública fundada:** o Estado tem necessidade de recorrer a empréstimos a amortizar nos anos seguintes (nos OE’s dos anos seguintes), sendo necessária a autorização da Assembleia da República para poder obter financiamento de médio e longo prazo.
* **Dívida Pública flutuante:** recorre-se a financiamentos de curto prazo sem ser necessária a autorização da Assembleia da República, ou seja, embora haja recurso a crédito, este é amortizado no próprio ano em que é pedido.

**Políticas económicas e socias**

São o conjunto de atuações desenvolvidas pelo Estado nas esferas económica e social com vista a atingir objetivos previamente fixados (incentivos ao desenvolvimento, redistribuição do rendimento, realização de investimentos em infraestruturas geradoras de emprego etc.). Na maioria das vezes as políticas económicas são indissociáveis das socias, apresentando-se umas diretamente relacionadas com as outras.

Objetivos da definição destas políticas:

* Regular a atividade económica, de forma a evitar ou a minimizar os efeitos da ocorrência de desequilíbrios (desemprego; inflação).
* Garantir uma melhor afetação dos recursos disponíveis, de forma a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.
* Intervir na repartição dos rendimentos, de forma a reduzir as desigualdades económicas e sociais e garantir a justiça e equidade social.

Fases de construção de uma política económica:

* Fixar **finalidades**, ou seja, os resultados de ordem geral que se pretendem atingir.
* Definir os **objetivos** a atingir, ou seja, aquilo que se pretende modificar ou melhorar.
* Escolher os **instrumentos** mais adequados para alcáçar os objetivos, ou seja, definir as medidas concretas e precisas para que os objetivos sejam alcançados e não se reduzam a meras intenções.
* **Avaliação** dos resultados, através da medição do grau de concretização.

Tipos de instrumentos da política económica:

* **Qualitativos**: privatização de empresas ou alteração das leis laborais.
* **Quantitativos**: aumento da taxa de IRS ou abolição do imposto de selo.

Políticas conjunturais:politicas de curto prazo, esperando-se resultados dentro de um a dois anos; destinam-se a corrigir desequilíbrios que se vão gerando na economia (desemprego; inflação).

Políticas estruturais: quando os seus efeitos se fazem sentir a médio e longo prazo (3 a 6 anos, 6 a + anos, respetivamente); pretendem alterar as condições de funcionamento da economia.

* Politica Fiscal: medidas de natureza fiscal (incidem sobre os impostos), estão incluídas a criação ou alteração de impostos e a aplicação de taxas progressivas que se destinam a promover a justiça social. O Estado aplica esta política quando, por exemplo, decide aumentar ou diminuir determinado imposto, podendo este incidir de igual modo sobre todos os cidadãos ou incidir de uma forma progressiva de acordo como os diferentes escalões de rendimento.
* Política Monetária:o objetivo principal é garantir a estabilidade dos preços como forma de assegurar o crescimento económico e o emprego. Pretende-se através da política monetária atuar sobre o crescimento da massa monetária em circulação, o qual, sendo maior do que o crescimento do volume da produção, pode causar a subida dos preços dos bens e serviços. Desde que aderiu à moeda única, Portugal deixou de poder decidir em matéria de política monetária e cambial, vigorando a política monetária única, definida pelas autoridades monetárias. Os principais instrumentos utilizados pela política monetária são:

**O enquadramento do credito**, ou seja, limitando ou expandindo o volume de credito a conceder quer ao consumo quer à produção.

**As operações de mercado aberto**, que consistem na compra ou na venda de títulos da divida publica, aumentando ou diminuindo a quantidade de moeda em circulação.

**As reservas obrigatórias**, podendo o Estado aumentar ou diminuir a massa monetária em circulação ao reduzir a reserva monetária que os bancos são obrigados por lei a ter para poderem responder aos seus clientes.

* Política Orçamental: consiste na utilização do OE para atingir a satisfação das necessidades coletivas, investindo mais nas áreas da saúde, defesa, educação, etc.; redistribuição do rendimento com vista a corrigir desigualdades provocadas pela repartição do rendimento efetuada pelo mercado; e a estabilização da economia, através da manipulação de receitas ou das despesas, estabilizar a atividade económica e promover o seu crescimento (sem fazer disparar a inflação). Os principais objetivos desta política são a satisfação das necessidades coletivas, a redistribuição do rendimento e a estabilização da economia.
* Política de Rendimentos: pretende-se garantir a estabilidade dos preços e ao mesmo tempo promover o crescimento do emprego; procura controlar os fatores preços e salários criando-se um clima de estabilidade, propicio ao aumento do investimento e do emprego. Esta política pressupõe que as instituições patronais e sindicais se sentem à mesa das negociações e concertem estratégias, formando aquilo que se designa por Concertação Social.
* Política de Redistribuição dos Rendimentos: pretende promover a equidade social, atuando na repartição dos rendimentos de forma a diminuir as desigualdades verificadas, assegurando ao mesmo tempo um nível de bem-estar adequado às famílias de menores rendimentos. Utiliza fundamentalmente os seguintes instrumentos:
  + **Carga fiscal**, aplicando impostos progressivos, cuja taxa varia proporcionalmente com o rendimento auferido, e descontando mais quem recebe, a recolha destes impostos irá ser utilizada na disponibilidade de serviços às famílias mais carenciadas.
  + **Fixação de salário mínimo**, assegurando assim um remuneração mínima do fator trabalho, protegendo os trabalhadores menos qualificados dos mecanismos por vezes arbitrários do mercado.
  + **Fixação de preços**: consiste no controlo dos preços dos bens de grande consumo, como os produtos alimentares, com o objetivo de proteger as camadas de rendimentos menos elevados.
  + **Sistemas de Segurança Social**: através da taxa única que todos os trabalhadores pagam para a Segurança Social, o Estado recolhe fundos que serão transferidos para as famílias sob a forma de subsídios, como o de desemprego, o de doença, o de invalidez, etc.

11.3 – As políticas económicas e sociais do Estado português

Uma das medidas de caracter estrutural que o Estado português tem vindo a aplicar, desde a adoção da moeda única, é a consolidação orçamental, procurando a contenção do défice excessivo que vinha assolar o país. Outra medida desenvolvida prende-se com o reforço da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, particularmente devido ao contexto de envelhecimento populacional que o país vive.

O país tem lançado vários programas com o objetivo de melhorar áreas que necessitam de intervenção, como por exemplo, o Programa Nacional de Ação para a Inclusão juntamento com as Grandes Opções do Plano 2005-2009.