

GEOGRAFIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A problemática da espacialização das finanças públicas ganhou significado no século XIX com a questão do crescimento urbano e a necessidade de prover os centros com diferentes níveis de bens e serviços. A sua importância voltou a estar em foco nos estudos de análise econômica que se desenvolveram no período de 1920-1930.

No entanto, foi a partir de 1960 que o tema atraiu a atenção de muitos estudiosos, na medida em que naquela década se acentuaram os problemas econômicos, tais como a inflação e o desemprego, o crescimento das disparidades entre países e regiões, o aumento das dúvidas sobre a manutenção do crescimento econômico face ao declínio dos recursos naturais e à redução dos investimentos públicos. Neste período ocorreu por isso a expansão do conceito e das teorias sobre o bem-estar social (*welfare state*), que se haviam desenvolvido entre 1930-1950 e que conduziram à maior distribuição dos bens públicos, a alterações nos conceitos de crescimento econômico e de justiça na repartição dos rendimentos e ao incremento da resistência das populações às estruturas formais existentes.

Os estudos então desenvolvidos ultrapassaram o conceito tradicional de finanças públicas, que relacionava apenas os benefícios recebidos por uma dada população com o fisco, e centravam-se sobre a repartição espacial daquele balanço. É pela importância que a localização geográfica assume na provisão dos bens públicos e na repartição das finanças públicas que a geografia adquire papel relevante neste domínio. No entanto, este tema não tem atraído a atenção dos geógrafos e é neste contexto que salientamos a obra de R. J. BENNETT intitulada *The Geography of Public Finance*, publicada em 1980 ⁽¹⁾ e onde o autor analisa os diferentes sistemas de finanças públicas conducentes à igualdade que constitui a base das teorias do «bem-estar social».

O livro está organizado em três partes, destinando-se a primeira a clarificar o conceito de bem público, suas relações com a política econômica e o modo como as finanças públicas devem ser orientadas de acordo com uma hierarquia de bens e serviços.

O cap. I desta primeira parte refere-se à definição das finanças públicas, considerando que a análise destas envolve o conhecimento da proveniência dos rendimentos, a distribuição dos dinheiros públicos para financiamento de bens e serviços e o balanço entre os rendimentos e as despesas.

Para se providenciar a existência de bens públicos é necessário conhecer a sua natureza, tanto mais que o conceito de bem social é uma questão de natureza ideológica. Este tema é tratado no cap. II, que se detém ainda na descrição e críticas que as diferentes escolas formulam

⁽¹⁾ R. J. BENNETT — *The Geography of Public Finance*. London, Methuen, 1980, 498 p.

às teorias relativas à organização e financiamento dos referidos bens. A presença destes nas diferentes áreas geográficas é função do mecanismo de preços, do planeamento social e da política económica, aspectos que são desenvolvidos no cap. III.

Contudo, uma das maiores questões da geografia das finanças públicas é a determinação dum sistema fiscal concordante com a distribuição dos rendimentos e despesas, e sua incidência espacial, já que ao pensar-se na sua organização estão em causa não só a igualdade dos indivíduos em todos os seus atributos, mas também os efeitos na sociedade. Na elaboração dos sistemas fiscais avalia-se, em regra, a capacidade de rendimentos e despesas, e comparam-se as medidas obtidas de forma a determinar, por um lado, os benefícios recebidos numa dada área, proporcionados por um determinado sistema e, por outro, as necessidades detectadas. Este tema ocupa o cap. IV, salientando-se quais as capacidades, benefícios e necessidades que podem ser comparadas, quais as maiores causas de diferenças no fisco geradas por diferentes políticas de localização de actividades, com conseqüente reflexo a nível espacial.

A parte II analisa os diferentes elementos que devem ser considerados na elaboração de um sistema fiscal: necessidades, capacidade de rendimento, incidência espacial dos rendimentos, benefícios e capital acumulado.

O cap. V é dedicado à discussão do conceito e do valor de necessidade em termos geográficos e políticos e ao exame de vários indicadores que permitem comparar as diferentes áreas geográficas neste domínio.

As mesmas necessidades e níveis de serviços para as satisfazer requerem diferentes despesas em diferentes localizações e, se as necessidades podem ser determinadas ainda que numa maneira discutível, é mais difícil diferenciar se os vários custos dos mesmos serviços em unidades espaciais diferentes resultam das preferências locais ou das diferenças reais dos custos sob o controle das instituições administrativas. Este problema é tratado no cap. VI, que apresenta um método de diferenciação dos vários factores de custo para os bens públicos em diferentes áreas geográficas, sem contudo fazer uma análise sobre a validade e generalidade da metodologia apresentada.

A capacidade de colectar os rendimentos como componente dum sistema fiscal é tratada no cap. VII, onde se analisa o percurso do dinheiro desde o local de pagamento até à incidência final na capacidade de rendimento. Esta é comparada (cap. VIII), através duma análise de fluxos, com a realidade geográfica, o que põe em evidência a fragilidade dos índices considerados, debilidade que é agravada pela desagregação dos impostos em função da localização geográfica e dos rendimentos de grupo. Um outro aspecto analisado é a inter-relação entre a base de rendimento local e os diferentes níveis de governo, em virtude de ser difícil igualar a capacidade de rendimento por meios autónomos.

O cap. IX trata dos elementos específicos dos benefícios, já que o estudo da sua distribuição equitativa não pode ser feito isoladamente, requerendo uma avaliação das necessidades, custos e capacidades. Os benefícios são hierarquizados em função dos custos de base e do seu

papel no bem-estar social, seguindo-se um subcapítulo dedicado ao balanço da incidência dos benefícios a nível espacial, balanço que permite definir estratégias de actuação do fisco.

O último componente do sistema fiscal, o capital, é tratado no cap. X, onde se aborda a relação entre a formação do capital, a capacidade de rendimento e as despesas públicas, a nível regional.

A parte III analisa a coordenação requerida entre os vários níveis de governo, de modo a alcançar-se a igualdade fiscal.

O interesse da relação entre rendimentos e despesas e os diferentes níveis de governo que se verificam têm sido incrementados com o ênfase dado às questões de descentralização administrativa e à necessidade de adaptação das instituições governamentais às alterações suscitadas na procura de bens e serviços públicos decorrentes do avanço tecnológico.

Os critérios de participação das fontes de rendimento e despesas entre os vários níveis de governo são considerados no cap. XI, que apresenta ainda contribuições metodológicas para a elaboração duma hierarquia das finanças públicas adequada aos vários escalões governamentais. Contudo, os sistemas não são rígidos, pelo que se torna necessário analisar a forma como as relações institucionais se ajustam a novas influências tecnológicas e alterações de identidade cultural e social.

Além de hierarquizadas, as finanças públicas devem ser coordenadas horizontal e verticalmente, de modo a suprimirem-se as desigualdades geográficas e individuais. Os métodos de coordenação intergovernamental, destinados à obtenção duma distribuição equitativa dos benefícios dos serviços públicos em relação às necessidades e distribuição dos rendimentos, ocupam o cap. XII, que debate com maior ênfase o papel da coordenação vertical na supressão das carências.

No entanto, na prática, a coordenação das finanças públicas entre níveis e tipos de governo não é regulamentada, conforme mostram as comparações internacionais elaboradas no cap. XIII. Contudo, um sistema de finanças públicas não é independente de factores de natureza social, económica e histórica, e por isso, apesar da importância relativa com que estes factores entram na elaboração dos sistemas fiscais existentes, a análise comparativa permite tirar ilações sobre os efeitos, realizações e características dos diferentes processos de coordenação.

A acção conjunta das componentes dum sistema fiscal e da coordenação intergovernamental determina a incidência do fisco numa dada situação. A natureza dos problemas dum modelo de incidência fiscal é estudada no cap. XIV, onde se inserem também estudos de aplicação do modelo construído aos níveis urbano e regional.

Mas as políticas fiscais dependem de quem decide na natureza e distribuição das finanças públicas, pelo que o cap. XV se refere ao modo como as preferências individuais são transmitidas e chegam aos centros de decisão política e administrativa, ao papel dos partidos políticos e às relações entre as estruturas administrativas e os receptores de benefícios. Em cada caso analisado, o objectivo é a exploração dos elementos políticos, de modo a determinar quais os benefícios fiscais a implementar, quem os recebe e onde devem ser localizados.

A obra termina com uma breve análise da relação entre finanças públicas, crescimento económico e bem-estar social (cap. XVI).

Ainda que nem sempre o autor utilize uma linguagem clara, os problemas de método que são levantados e resolvidos e a reduzida bibliografia geográfica existente sobre o tema permitem que a leitura deste trabalho seja aconselhada aos interessados nesta matéria.

MARIA CLARA MENDES