

1 | INCENTIVO FISCAL COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL OU REGIONAL

Jair do Amaral Filho*

Resumo

O presente artigo trata da relação entre incentivo fiscal e desenvolvimento local e regional e tem como objetivo jogar uma luz teórica sobre o tema. Grosso modo, podem-se visualizar três cenários no desenvolvimento regional. No primeiro cenário, os protagonistas locais lutam por seu território, e por ele empreendem esforços para fixar, preparar e atrair recursos; no segundo cenário revelam pouca ligação com o território, por isso procuram preparar os recursos móveis do local para servirem a outros territórios; no terceiro cenário, são indiferentes ao território e à população que nele reside e, por causa disso, deixam os recursos viverem a sua própria sorte. A reflexão empreendida neste trabalho procura mobilizar referências teóricas e idéias que se mostram favoráveis ao primeiro cenário mencionado, envolvendo uma discussão sobre o por que dar incentivos fiscais pelos governos locais, quanto dar de incentivo fiscal, para quem dar e que projeto escolher. O risco moral, o monitoramento e a punição, bem como a aliança entre incentivos fiscais e instrumentos genuinamente endógenos devem estar na raiz dessas questões. Os resultados mostram que a concessão de incentivos fiscais deve priorizar políticas combinadas, no lugar de se pensar em uma política linear para todas as regiões, além de privilegiar o rigor na seleção do projeto com vistas para o fortalecimento das vantagens locacionais e a consolidação da especialização produtiva da economia local. Conclui-se que os incentivos fiscais podem ser eficazes apenas no campo dos ajustes e redução dos custos e preços relativos, mas, geralmente, não são muito efetivos no campo da geração de economias externas e rendimentos crescentes, o que exige a aliança entre os incentivos fiscais e os instrumentos genuinamente endógenos de desenvolvimento, únicos capazes de fortalecer, transformar e dinamizar as estruturas e instituições territoriais e promover uma vantagem competitiva sustentável.

* Doutor em Economia pela Université de Paris XIII, Professor Titular de Desenvolvimento Econômico, Professor e Pesquisador do Curso de Pós-Graduação em Economia (CAEN), da Universidade Federal do Ceará (UFC). Coordenador do Grupo de Pesquisa "Região, Indústria e Competitividade (RIC)" (UFC/CNPq) e Membro Associado da Rede de Pesquisa em Sistema e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST). amarelo@fortalnet.com.br e amarelo@netbandalarga.com.br.

Palavras-chave: Incentivo fiscal. Desenvolvimento local e regional. Políticas de Desenvolvimento.

Abstract

This article shows the relationship between tax incentives and local and regional development, highlighting some theoretical issues. Roughly speaking, there are three scenarios for regional development. In the first scenario, local actors fight for their territory and make efforts to secure, prepare and attract new resources; in the second scenario, they show little connection with the territory and try to prepare mobile capabilities of the site to serve other areas; in the third scenario, they are indifferent to the territory and population, and because of that, resources not explored. This research aims at to make a reflection in order to mobilize theoretical references and ideas that are better suited for the first scenario, involving a discussion of why granting tax incentives for local governments, how much and to whom should tax incentives go and which projects should receive these incentives. Moral hazards, surveillance and punishment, and the alliance between tax incentives and genuinely endogenous instruments should be central issues. The results show that granting tax incentives should prior combined policies instead of a linear policy for all regions, and should focus on a strict project selection process, in order to strengthen the location advantages and consolidate the local economy's productive specialization. We conclude that tax incentives are only effective for setting and reducing costs and relative prices, but usually are not very effective in the generation of external economies and increasing profits, which suggests an alliance between tax incentives and genuinely endogenous development instruments, the only ones capable of strengthening, transforming and improving structures and institutions and promoting regional sustainable competitive advantages.

Key words: Tax incentives. Local and regional development. Development policies.

Introdução

O debate brasileiro sobre “incentivos fiscais e política de atração de investimentos” parece estar apenas começando, em vista dos resultados insatisfatórios, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico. Teoricamente, os argumentos são insuficientes e parciais; empiricamente, não há resultados robustos que possam orientar ou reorientar as políticas estaduais sobre essa matéria. Ademais, atraído pela metáfora da “guerra fiscal”, o debate escorregou para um foco fiscalista, muitas vezes moralista, prejudicando a compreensão mais abrangente sobre o tema, que inclui aspectos importantes como a funcionalidade, a forma e os impactos causados pela concessão de incentivos fiscais aos investimentos privados, por parte dos governos locais e estaduais.

Muito provavelmente, essa vulnerabilidade do debate pode ajudar a explicar o fato de que, apesar dos argumentos contrários à “guerra fiscal”, os estados continuaram praticando as suas políticas de incentivos fiscais com a finalidade de atrair investimentos produtivos para as suas economias. Esse contraste, no entanto, não autoriza concluir que a força dos fatos foi maior do que a força das ideias, pois ainda é cedo para tal conclusão, mas pelo menos ele adverte para o aspecto de que as ideias não tiveram a força suficiente para neutralizar essa prática.

Não se pode dizer que uma política estadual de atração de investimento, com base na concessão de incentivos fiscais, é boa ou ruim, somente pelo ângulo fiscal. Não se pode afirmar, *a priori*, que essa política é boa na suposição de que ela pode ampliar a base arrecadadora local ou é ruim porque se supõe que vai subtrair receitas fiscais globais da federação. É evidente que a prática de concessão de incentivos fiscais deve ser por princípio responsável. Para atender ao objetivo da atração de investimento, entretanto, a concessão de incentivos deve obedecer a critérios filiados às necessidades de desenvolvimento do território, do local ou da região, como também a critérios associados às necessidades de desenvolvimento de setores produtivos, necessidades essas não supridas totalmente pelo mercado.

Desta maneira, a política de concessão de incentivos fiscais, com esse fim, não é uma política fiscal, mas uma política de desenvolvimento local e regional combinada com uma política industrial, que se utilizam de um instrumento fiscal para se viabilizarem. Esse uso, dependendo da forma e da intensidade, pode provocar ou não efeitos fiscais danosos para o conjunto das localidades ou dos estados.

Afora os argumentos fiscalistas, o debate em torno da concorrência fiscal entre os estados brasileiros ganhou pouca racionalidade, principalmente no campo do desenvolvimento regional e local. Curiosamente, essa falha aparece

não só do lado dos críticos, mas também do lado dos próprios praticantes. Do lado dos críticos, os argumentos sofreram, de um lado, a influência ideológica emitida pelas ideias e teses neoliberais e, de outro lado, a influência política exercida pelos interesses que orbitam a questão da repartição dos recursos entre os estados federados brasileiros. Do lado dos praticantes, predominou a discricção.

No amplo cenário do desenvolvimento regional, três tipos de situações chamam a atenção: no primeiro tipo, os protagonistas locais lutam pelo seu território, por ele empreendem esforços para fixar, preparar e atrair recursos; no segundo, os protagonistas revelam pouco apego ao seu território, por isso procuram preparar os recursos móveis do local para servir a outros territórios; finalmente, no terceiro tipo de região, os protagonistas locais são indiferentes ao seu território e à população que lá reside, por causa disso deixam os recursos viverem à sua própria sorte. A reflexão empreendida neste trabalho é dedicada ao primeiro tipo de região. O presente artigo não pretende realizar um balanço da eficácia dos incentivos fiscais em casos de políticas de desenvolvimento regional, nem disputar algum dos argumentos mencionados em parágrafos anteriores, mas simplesmente dar uma contribuição para aumentar o grau de racionalidade no uso do instrumento fiscal com vistas ao desenvolvimento local e regional, procurando buscar, na teoria econômica, argumentos sensatos para tal objetivo.¹

A estrutura do artigo está distribuída da seguinte forma: a primeira seção procurará situar o problema dentro da teoria econômica; a segunda seção deverá procurar responder à pergunta em torno do por que se recorrer aos incentivos fiscais para atrair investimentos; a terceira seção reunirá argumentos para tentar fixar alguns balizamentos que possam ajudar na definição do montante ou da dimensão do prêmio do incentivo; a quarta seção indicará algumas sugestões técnicas voltadas para os critérios de seleção dos projetos a serem incentivados; a quinta seção chamará a atenção para a necessidade de se constituir, dentro do sistema de incentivos, mecanismos que sejam capazes de mitigar e afastar a manifestação de desvios; a sexta seção sugerirá uma aliança entre a política de incentivos fiscais e a política geradora de externalidades.

¹ Dentre as várias referências que se dedicam ao balanço da eficácia dos incentivos fiscais vis-à-vis dos investimentos diretos, sugere-se ver Blomström e Kokko (2003), Schwartz (2006) e UNCTAD (2000).

Situando o problema

A única maneira de acolher, sem restrição, os argumentos contrários à concessão de incentivos fiscais pelos governos locais, com o fim de atrair investimentos, é admitindo que essa prática passa-se num mundo de concorrência perfeita. Nesse mundo, em que o território é uma abstração, não só o número de concorrentes é grande, mas todos os concorrentes dispõem das mesmas informações e são dotados de fatores homogêneos, de maneira que não há lugar para a manifestação de ações oligopolistas e monopolistas entre as localidades ou estados, na atração de investimentos.

Dentro desse quadro hipotético, o que dinamiza a concorrência entre as localidades são os diferenciais relacionados aos custos relativos dos fatores e do transporte. Nesse mundo de concorrência perfeita, a concessão de incentivos fiscais, para atração de investimentos, por parte de qualquer localidade, pode, sim, provocar um desequilíbrio, que se caracterizaria por uma prática monopolística (no caso de uma) ou oligopolista (no caso de algumas localidades). O desequilíbrio é observado quando, ao conceder incentivo fiscal aos investimentos, a localidade que o concede causa sobre os seus vizinhos uma externalidade negativa, que só pode ser corrigida com a generalização da mesma prática. Esse movimento pode repetir-se, levando ao aprofundamento das concessões, até levar a uma “guerra fiscal”, situação na qual nem há cooperação, nem há consolidação fiscal. Dentro desse quadro, os argumentos contrários à concorrência fiscal entre os governos locais encontram a sua legitimidade.

Entretanto, o mundo vivido pelas localidades, em geral, e pelas economias estaduais brasileiras, em particular, está muito longe da concorrência perfeita. De fato, no Brasil, a concorrência por investimentos, sobretudo de grande porte, ocorre somente dentro de um grupo muito reduzido e seletivo de estados, três no máximo (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais). Desta maneira, o padrão de concorrência regional está mais próximo do mundo da concorrência imperfeita do que da concorrência perfeita, cuja imagem pode ser retratada pela relação “centro-periferia” recuperada competentemente por Krugman (1991), sobre as heranças deixadas por Perroux, Myrdal, Kaldor e outros. Embora o primeiro autor não ofereça respostas suficientes para o desenvolvimento regional desigual, em matéria de políticas estrutural e industrial localizadas, ele possibilitou avançar a compreensão sobre as ligações entre economias externas e aglomerações industriais regionais e a sua relação com o desenvolvimento regional desigual (MARTIN; SUNLEY, 2000).

No mundo das firmas, quando essa correlação de força, desequilibrada, manifesta-se logo, o estado é convidado a intervir, procurando evitar a

formação de estruturas oligopolistas ou de monopólio, promovendo divisões no controle do capital etc.² Entretanto, no mundo das regiões, este tipo de procedimento não é possível, devendo o estado, central e subnacional, intervir, mas com o propósito de redistribuir a força de atração das regiões, o que significa corrigir as desigualdades regionais. É conveniente que essa intervenção não se canalize apenas pelas vias das transferências e das compensações financeiras, como normalmente se faz dentro das estruturas federais, para imprimir uma solidariedade ou coesão, mas passe também pela via da equalização estrutural, procurando, ao menos, reduzir as defasagens entre os estoques de capital e a sua qualidade, elevando, desta maneira, os incentivos privados nas regiões mais atrasadas. Não se trata, portanto, de penalizar a lógica de mercado e a eficiência que lhe é peculiar, apresentada por certa região polarizadora, mas de promover a sua difusão para outras regiões potencialmente candidatas.

Os estados pobres brasileiros, especialmente do Nordeste, vivem um círculo vicioso no seu processo de crescimento, no qual a defasagem de capital leva à escassez de incentivos privados e esta leva à falta de estímulos endógenos para a realização de investimentos privados, que, por sua vez, agrava a defasagem de capital. Como se não bastasse, os tradicionais sistemas produtivos locais nordestinos³ sucumbiram diante da abertura econômica e dos novos padrões produtivos e tecnológicos, aumentando ainda mais o excedente de mão de obra desempregada, enfraquecendo o mercado interno e afetando negativamente a escassez de incentivos privados aos investimentos. Como se vê, a escassez de incentivos privados encontra-se tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda.⁴

Tornou-se muito popular entre os economistas acadêmicos a recomendação, segundo a qual o governo não deve oferecer incentivos fiscais como estímulo à localização industrial, mas sim oferecer outros tipos de incentivos, mais indiretos, com o fim de criar as economias externas às empresas. Como se

² O caso do processo movido pelo estado americano contra a Microsoft, sob a suspeita de prática de traste, é o exemplo mais emblemático da história recente, rendendo de quebra um saboroso debate entre Paul Krugman, Brian Arthur e o jornalista John Cassidy na *Slate Magazine*, em 1998, em torno da questão dos rendimentos crescentes.

³ Tais como os do algodão, cacau e babaçu. Sem esquecer-se da perda de força de outros tantos, como do açúcar, da carnaúba e dos pescados e ainda do desaparecimento da indústria têxtil de vários estados nordestinos, principalmente Pernambuco.

⁴ Entretanto, em anos recentes, o Nordeste brasileiro vem recebendo uma forte injeção de recursos em nome das transferências financeiras (a exemplo do Bolsa Família), fato que tem estimulado a demanda efetiva da parte dos segmentos sociais populares, criando, assim, um incentivo razoável do lado da demanda.

diz normalmente, entre os utilitaristas, o governo não está em condições de escolher os vitoriosos, cabendo ao mercado esta decisão. Muito próxima das realidades e regiões desenvolvidas, essa modalidade de política pública também é válida para as regiões subdesenvolvidas e em desenvolvimento, mas pode ser insuficiente numa certa fase do seu processo de desenvolvimento, a fase do *catch up*, dado que não contribui direta e decisivamente para a aceleração da formação do capital. Deve-se notar que o mercado não é uma instituição anônima, mas constituído de estruturas e, como tal, não se apresenta de maneira homogênea no tempo e no espaço, deixando para trás muitas regiões. Por essa razão, não é demais se pensar em políticas combinadas, nas quais instrumentos de intervenção vertical combinem-se com outros de intervenção horizontal, no lugar de se pensar em uma política linear para todas as regiões.

Por que dar incentivos fiscais?

Depois de tudo que se viu e estudou em desenvolvimento econômico, pode-se dizer que chegar-se a ele significa experimentar uma grande aventura ou, como sugerem Arthur (1994) e Krugman (1991), significa ter que responder aos estímulos das necessidades, mas também ter que respeitar os caprichos dos acasos ou dos acidentes históricos. Difícil, no entanto, é precisar os fatores que determinam os resultados. Dentro desse mundo de incertezas e indeterminações, caberia perfeitamente uma pergunta: por que não imaginar a participação dos incentivos fiscais como um dos fatores coadjuvantes do processo histórico de desenvolvimento de uma região? Nessa perspectiva, não há razão para se negar tal participação, entretanto é mais do que razoável fazer-se um esforço para buscar argumentos palpáveis, a fim de justificar essa participação. Para isso, podem ser aproveitadas as trilhas abertas pelos próprios autores citados, dentre outros. Dentre estes, Rodrick (2002) e Stiglitz (2002), por exemplo, acham importante que, ao lado da geografia e das boas políticas públicas, haja instituições saudáveis e sólidas para se garantir maior chance em relação ao desenvolvimento econômico.

Acredita-se que, quando uma localidade oferece incentivos fiscais para atrair empresas, não se quer com isso declarar guerra contra as localidades vizinhas industrializadas e arrancar destas suas empresas. Em outras palavras, isto quer dizer que a oferta pura e simples de incentivos não é suficiente para fazer mudar radicalmente a posição geográfica das empresas; acreditar nisso seria subestimar a capacidade do mercado, e praticar isso seria uma ingenuidade. A história das relações interregionais mostra que os deslocamentos espaciais das empresas são motivados primeiramente por razões vinculadas ao local da sua origem, seja pelo custo da mão de obra, quando se eleva, seja pela manifestação das deseconomias de aglomeração. Somente depois é que as

empresas passam a considerar as vantagens de outras localidades, procurando nelas fatores substitutos que lhes proporcionem os retornos desejados, no tocante à maximização do lucro. Aí é que entra o incentivo fiscal, expressamente para adicionar um diferencial na cesta de fatores, tornando-a mais atraente. Dentro deste quadro, o incentivo fiscal pode desempenhar um papel importante, mas ele não é o fator exclusivamente decisivo, embora possa ser o empurrão necessário para a decisão quanto à localização.

A concessão de incentivo fiscal às empresas, com vistas à atração e retenção de investimentos, tem a função temporária de procurar corrigir as falhas manifestadas no campo dos incentivos privados do mercado de uma localidade ou região em relação a determinadas localidades onde essas falhas não existem. Entende-se aqui por incentivos privados não somente aqueles produzidos genuinamente pela iniciativa privada, mas também pelo setor público, e que são sintetizados pelo mercado por meio das externalidades. Num sentido estrito e quantificável, estes incentivos podem apresentar-se de duas maneiras: primeira, por meio dos custos dos fatores de produção; segunda, através dos custos de transporte. Para o Brasil, deve-se considerar também o custo fiscal, dado que o regime do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS) comporta alíquotas diferenciadas entre regiões. Num sentido mais extenso e menos quantificável, no tocante a preço de mercado, podem-se acrescentar as economias de localização e de aglomeração, produzidas pela escala do mercado consumidor e pelas externalidades. Aqui está o elemento diferencial mais importante numa localidade, a fonte geradora de rendimentos crescentes para as empresas.

Desde já, deve-se estabelecer uma diferença, fundamental neste trabalho, entre três campos responsáveis pela geração de estímulos e eficiência para as empresas: o primeiro está localizado dentro das próprias empresas e responsabiliza-se pela geração das economias internas; o segundo está localizado fora das empresas, mas dentro da indústria, e encarrega-se da geração das economias externas, ou das "externalidades marshallianas", ou ainda economias de localização; e o terceiro, está localizado fora da indústria, e ocupa-se também da geração das economias externas, mas economias associadas às aglomerações de atividades econômicas especializadas, para as quais contam a concentração de mercados, infraestrutura, oferta de serviços etc. Entende-se que os incentivos fiscais podem atuar direta e imediatamente sobre o primeiro campo, por meio de ajustes e da equalização de custos e preços relativos, e indireta e menos imediatamente sobre o segundo campo, caso a política de incentivos seja bem direcionada. Com relação ao terceiro campo, os seus impactos são ainda mais remotos.

Fazendo uma simulação um pouco exagerada, quanto mais baixos os custos de produção e de transporte e mais presentes as economias externas maiores

serão os incentivos privados oferecidos pelo local ou região aos investidores, o que torna os incentivos públicos, em forma de renúncia fiscal, desnecessários. Isto não significa papel neutro do governo na construção dos fatores de localização, porque muito provavelmente ele já realizou o seu papel por meio de investimentos passados em infraestrutura e formação de capital humano, e deverá continuar fazendo pela via da ampliação e da manutenção desses fatores. Afinal de contas, o governo deve continuar animando a classe empresarial, para que esta aumente as suas inversões na localidade. Caso contrário, especialmente quando os custos de transporte são elevados, e combinados com ausência ou escassez de economias externas, os incentivos privados são pequenos e a situação reclama a presença dos incentivos públicos, pela via do incentivo fiscal.

Quanto dar de incentivo fiscal?

A definição em torno do quanto oferecer de incentivo a um determinado projeto de investimento não é uma tarefa de execução fácil para as autoridades públicas locais. Pressionados pelas necessidades, variavelmente desprovidos de conhecimento técnico ou contaminados pelo clima de generosidade, muitas vezes os governos locais acabam transformando os incentivos fiscais em verdadeiros fomentadores do capitalismo de camaradagem, o que pode facilmente desencadear o processo de fracasso do sistema de incentivos. Para que isso seja evitado, é necessário, pelo menos, que se conheçam as principais fontes responsáveis pela definição do prêmio do incentivo a ser concedido para a empresa. A rigor, não há nenhuma fórmula que seja capaz de precisar o “valor justo” que um projeto deve receber como prêmio de incentivo. Dada certa restrição orçamentária, o que se pode dizer, entretanto, é que há, no mínimo, três fontes de influência sobre essa definição: a concorrência fiscal estabelecida entre as localidades ou estados; a relação entre os custos relativos; e a relação custo-benefício. Vamos apresentá-las e analisá-las, sob a forma de princípios, nos parágrafos seguintes.

Princípio da concorrência entre localidades

A concorrência entre as localidades, estados e regiões pela atração de investimentos é antiga. Entretanto, mais recentemente, segundo Colletis e Pecqueur (1993), a globalização introduziu alguns elementos novos nessa dinâmica. De um lado, aumentou a extroversão das empresas e, de outro, aumentou as escolhas de localização, reforçando a concorrência entre os diferentes espaços e regiões de acolhimento potenciais, em rivalidade para obter a localização das empresas. Combinada com a descentralização e ganhos de graus adicionais de autonomia por parte dos poderes subnacionais, essa concorrência ficou ainda mais acirrada, em praticamente todos os países. Os

Estados Unidos, onde a concorrência fiscal entre os estados é uma tradição, desde pelo menos os tempos de Roosevelt (BAER; MILES, 1999; COBB, 1993), viram os programas estaduais de incentivos multiplicarem-se nos anos 1990 (FARREL, 1996). No Brasil, em particular, na década de 1990, a abertura comercial conjugada com a defasagem cambial encarregaram-se de adicionar mais combustível à concorrência entre os estados por investimentos.

O princípio da concorrência, em si, não é um problema, porque ele pode contribuir para a organização e a dinamização da oferta de fatores dentro de cada localidade, e entre as localidades, contribuindo, assim, para o aumento do bem-estar. Essa concorrência também se dá entre os governos locais e regionais com o governo central, muitas vezes com vantagens para os primeiros. Aliás, essas vantagens estão por trás de todos os processos nacionais de descentralização no período recente, uma vez deixadas claras pelo “teorema da descentralização” (OATES, 1972), que tem causado um deslocamento parcial das políticas industrial e de desenvolvimento regional, do governo central para os governos locais e estaduais (ver, a propósito, CORNETT; HANSEN; YOUNG, 1998).

É natural que, dentro dessa concorrência, o instrumento fiscal seja utilizado, principalmente porque a distribuição dos fatores de localização é desigual, o que produz defasagens de incentivos privados entre as localidades. As localidades centrais, dotadas de melhores fatores locacionais, oferecem maior atratividade às empresas, enquanto as localidades periféricas, com fatores inferiores, exercem menos atratividade. A lógica é que cada localidade ofereça um incentivo que seja proporcional à defasagem de incentivo privado revelada, entretanto, o que se passa muitas vezes é que essa lógica é atropelada pela concorrência fiscal irracional entre as localidades, deixando ao “leilão tácito”, ou seja, sem leiloeiro, a função de fixar o valor do prêmio do incentivo à empresa. Este “leilão” passa-se, na maioria das vezes, entre as próprias localidades periféricas, e não propriamente dentro do universo de todas as localidades. O ideal é que essa concorrência funcione diferente, quem sabe, como uma espécie de mercado formador do prêmio do incentivo, mas que seja regulado e coordenado pelo governo federal.⁵

A concorrência fiscal estabelecida entre os estados brasileiros nos anos 1990 e anos recentes não deve ser vista como um paradigma de concorrência entre localidades, nem mesmo como um paradigma da própria concorrência fiscal, e sim como uma fase de aprendizagem de uma história “pendular” do federalismo brasileiro. Os protagonistas dessa história, ora centralizaram o poder, ora concederam maior autonomia para as instâncias subnacionais, de maneira que os estados brasileiros ainda se encontram numa situação na qual sabem muito

⁵ O Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), criado pela Lei Complementar n. 24, de 7.11.1975, parece não ter sido suficiente como órgão de coordenação das ações estaduais.

pouco sobre si próprios, além de saberem menos ainda sobre as possibilidades de relações horizontais de complementaridade e de cooperação entre eles.

Dado que não houve ações de coordenação nem de correção dos desequilíbrios regionais por parte do governo federal, logo após a descentralização de 1988, o resultado foi a prática de uma concorrência fiscal irracional, mal compreendida pelos acadêmicos, mas muito bem aproveitada pelas empresas. Desta maneira, os incentivos fiscais procuraram não só corrigir as falhas de mercado interestaduais e interregionais como também tentaram cobrir a falha do governo federal, por não ter uma política explícita de desenvolvimento regional. O jogo não cooperativo estabelecido pelos estados contribuiu para o inflacionismo do prêmio de incentivo dado às empresas, fato que vem impactando negativamente na relação custo-benefício das políticas de incentivos fiscais dos estados, visto pelo ângulo do custo público do emprego gerado pela empresa incentivada.

A autonomia relativa dos estados, no tocante à condução das suas políticas de desenvolvimento, a qual compreende também mecanismos fiscais de atração, não pode ser sacrificada em nome de uma “guerra fiscal”.⁶ Ao contrário, em nome dos princípios do federalismo cooperativo, essa autonomia deve ser preservada, e até fortalecida, desde que seja acompanhada de relações horizontais de cooperação entre os estados. Não só isso, a autonomia relativa dos estados deve ser também acompanhada de ações e marcos institucionais introduzidos pelo governo federal, visando a coordenação das ações dos estados, bem como a correção dos desequilíbrios estruturais entre estados e regiões.

No Brasil, verifica-se que as transferências constitucionais, referentes às compensações federais, somadas aos Fundos Constitucionais para investimentos, não são suficientes para a redução das desigualdades regionais, necessitando, portanto, de um papel mais ativo dos ministérios, ao mesmo tempo em que uma presença mais orgânica do governo federal nas regiões atrasadas, exatamente com a finalidade de buscar a coordenação entre os entes federados e a equalização regional. Neste sentido, a recriação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) é mais do que oportuna, porque poderá explicitar uma política federal “estruturante” de desenvolvimento regional, sem, todavia, perder de vista a importância, às vezes maior, da política regional implícita, normalmente embutida no orçamento e nas instituições federais, como lembra Coutinho (2003).

⁶ Quando se fala em “guerra fiscal” no Brasil, é preciso distinguir os mecanismos utilizados. Há quatro mecanismos fiscais e financeiros, sempre com base no ICMS, utilizados pelos estados: crédito presumido; dilação de prazo; corte nas alíquotas; e empréstimo a título de capital de giro (este fazendo parte do orçamento). Todos envolvendo renúncia fiscal.

No exercício da autonomia, é fundamental que os estados brasileiros mantenham uma margem de possibilidade para que continuem a oferecer incentivos fiscais, entretanto explorada dentro de um ambiente mais cooperativo e complementar, de maneira que a concorrência não elimine a possibilidade da cooperação. Esta última pode ocorrer por meio de acordos nas áreas da ciência e tecnologia (C&T), da infraestrutura, da educação e saúde, das cadeias produtivas regionais (como o turismo) etc. Para isso, não basta que os estados fiquem sujeitos a “códigos de conduta” estabelecidos por eles próprios ou por instâncias superiores, evitando a “guerra fiscal”, mas é necessário que tomem iniciativas com o fim de estruturar competências locais que sejam capazes de aprofundar e dominar o conhecimento sobre as vantagens comparativas e competitivas das suas economias. Em decorrência disso, cada estado saberá buscar o que é útil e necessário para as necessidades específicas das suas estruturas internas, e assim poder valorizá-las.

Princípio dos custos relativos

O primeiro passo para se aproximar de uma definição em torno do quanto oferecer de incentivo a um projeto é começar perguntando quanto custa à empresa produzir o seu produto em um determinado local. Com base na tradicional escola alemã de localização industrial, na qual se destacam autores como Von Thünen, Weber e Lösch, entre outros,⁷ o caminho viável para se atingir essa resposta é estabelecer algumas variáveis possíveis de serem quantificáveis. Neste caso, não resta outro caminho senão escolher aquelas variáveis responsáveis pela formação do custo total e unitário de produção,⁸ além dos custos de transporte, responsáveis pelo deslocamento das matérias-primas e insumos, assim como dos produtos finais.⁹ Pode-se representar graficamente essa situação, dizendo que a soma dos custos variáveis e fixos independe da distância entre o local de produção e os mercados enquanto o custo de transporte é uma função direta da distância, em relação aos mercados. De maneira que, quanto mais distante a produção dos mercados mais elevado será o custo unitário de produção para a empresa.

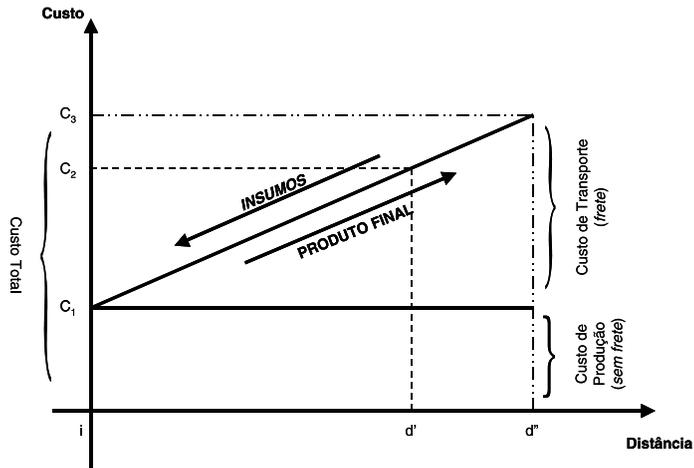
⁷ Apesar da escola alemã não desconsiderar os efeitos de aglomeração como fator de localização, ela a faz de maneira confusa ou praticamente inversa daquilo que é entendido hoje, levando a crer que a aglomeração de empresas num determinado local poderia elevar os custos dos fatores, pelo efeito da demanda, afastando assim a vantagem de localização para esse local.

⁸ Dentro dos custos de produção já estão considerados as taxas e os impostos.

⁹ Evidente que o “custo de transporte” não representa unicamente a “distância”; essa representação se dá pela força da dificuldade em se fazer representar algebricamente todas as outras formas de custo de transporte numa função de custo de uma empresa. Há um número grande dessas outras formas e apenas para ficar em algumas, pode citar-se o custo de *marketing* sobre mercados distantes; o custo de oportunidade do tempo de transporte para as pessoas; o custo psicológico da viagem; o custo da dificuldade da comunicação à distância; o custo pela perda do valor da informação, quando esta passa a ser feita por canais indiretos; custo pelo risco da perda de informação essencial; entre outros (CAMAGNI, 1996).

Gráfico 1

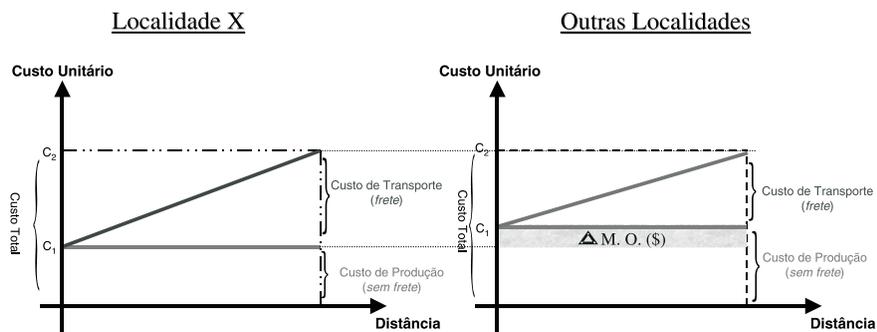
Formação do custo total e unitário de produção relativo ao projeto de investimento



De acordo com o que foi demonstrado, fica clara a importância de sintetizar o custo unitário de produção relativo ao projeto de investimento em questão. Todavia é mais importante para o propósito em questão, quando se compara esse custo com os custos de outras localidades, principalmente daquelas consideradas referências na produção do produto que será gerado pelo projeto. Neste caso, tomam-se como referência as localidades que apresentam índices elevados de especialização produtiva, a fim de permitir um contraste entre os seus custos relativos e revelar o diferencial monetário aproximado que será necessário ser coberto pelo incentivo fiscal. Com o objetivo de ilustrar esse contraste serão apresentados a seguir alguns cenários comparativos que mostram as diferenças de custos unitários de produção, indicando, portanto, as necessidades de incentivos fiscais.

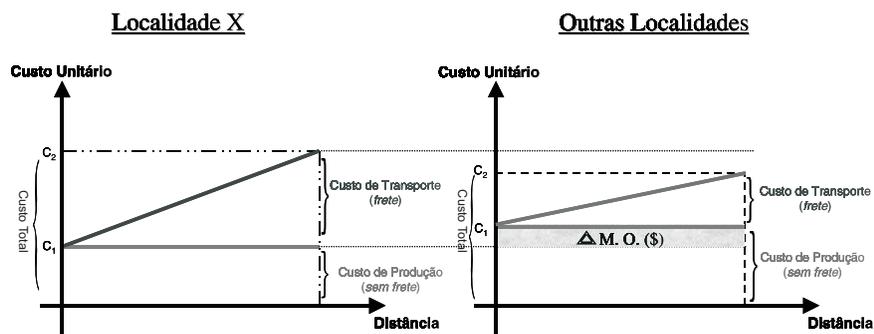
O Cenário I mostra a comparação dos custos unitários de produção entre a localidade X, provável receptora do investimento, e outras localidades consideradas referências na produção do produto desse investimento, portanto, localidades com grau elevado de especialização nesse produto. Neste cenário, constata-se que os custos unitários do produto são iguais, embora o custo do fator mão de obra seja inferior na localidade X. Tendo em vista que o custo de transporte é superior para a localidade X, na proporção exata da diferença dos custos de mão de obra, os custos unitários de produção convergem, entretanto, para o mesmo ponto. Neste caso, teoricamente, a necessidade por incentivo fiscal anula-se.

Cenário I



O Cenário II mostra que, apesar de a localidade X possuir uma mão de obra relativamente mais barata, ela comporta custos de transportes mais elevados, anulando, assim, aquela vantagem e tornando o custo unitário relativamente mais elevado. Vale observar que este cenário é aquele que mais se aproxima da realidade das regiões e localidades menos desenvolvidas como, por exemplo, a região Nordeste, onde há um grande excedente de mão de obra desqualificada e barata ao mesmo tempo em que se encontram distantes dos mercados, fornecedor e consumidor. Assim, mesmo tendo a vantagem no custo da mão de obra, esta vantagem é anulada pelos elevados custos de transporte. Neste caso, o incentivo fiscal deve procurar compensar essa diferença de custo.

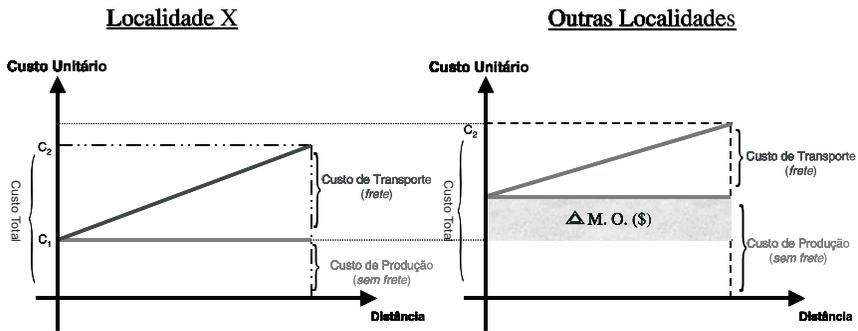
Cenário II



O Cenário III mostra que não só o custo da mão de obra é mais barato na localidade X como também os custos de transporte são menores para essa localidade, resultando, portanto, em um custo unitário de produção inferior para a localidade X, em relação às outras localidades. Isto indica, consequentemente, inexistência da necessidade de concessão de incentivos fiscais ao investimento. Este cenário está associado aos projetos que exploram matérias-primas locais,

que normalmente estão fixados aos recursos naturais (minerais não metálicos, terras próprias para o cultivo de camarão, terras próprias para agricultura irrigada, disponibilidade de recursos hídricos, entre outros).

Cenário III



Princípio do custo-benefício em relação ao projeto

Uma vez fixado o balizamento dos custos relativos entre as localidades, pode-se estabelecer um segundo nível de balizamento, agora em relação ao custo-benefício do projeto. Assume-se que não é justo todos os projetos terem o mesmo mérito, no tocante ao prêmio do incentivo. Os projetos de investimentos são distintos entre si, não só pelo volume do investimento, mas pelos impactos causados na economia local. Desta maneira, o governo deve estabelecer critérios objetivos, capazes de fazer essa distinção, ao mesmo tempo em que traduzi-la em prêmios diferenciados de acordo com a estratégia de desenvolvimento local.

Em consonância com essa estratégia, o governo estaria disposto a assumir custos mais elevados para aqueles projetos que aportarem o máximo de benefícios, seja quanto à intensificação da densidade industrial (K), seja quanto à geração de emprego e massa salarial (L) ou, se quiser ainda, quanto a outros tipos de variáveis que o governo considerar importantes para a sua estratégia. O ideal é que o sistema de incentivos procure equilibrar os custos assumidos pelo governo com os benefícios trazidos pela empresa incentivada, especialmente quando ela é atraída de fora. Neste caso, o sistema de incentivo deve ser capaz de refletir e tornar transparente o contraste latente entre esses dois campos, custo-benefício, dado que a comparação entre eles revela o confronto entre os argumentos pró e contra a concessão de incentivos fiscais. Do lado dos custos, os argumentos alertam para o desvio dos gastos públicos, dos altos custos dos empregos gerados pelas empresas incentivadas e dos incentivos excessivos concedidos às empresas; do lado dos benefícios, os argumentos,

com frequência, privilegiam os ganhos tecnológicos, a aprendizagem dos trabalhadores, o ambiente empresarial, a geração de emprego e renda etc.

$$\sum \text{Custos} = \sum \text{Benefícios}$$

Como mostra a equação a seguir, o critério de cálculo do prêmio do incentivo (P) deve representar essa equação de custo-benefício, e ele pode ser estabelecido por meio de uma distribuição de variáveis precedidas dos seus respectivos parâmetros, representando a percentagem relativa máxima de cada variável. O teto de cada percentual indica o grau de importância e prioridade dada pelo governo na avaliação do projeto de investimento. Na referida equação, considera-se como ilustração um número amplo de variáveis ou benefícios, que pode ser reduzido ou ainda aumentado.¹⁰ Uma das vantagens desse critério de cálculo está na dupla utilidade de estabelecer o montante do prêmio e de gerar um *ranking* de projetos que estão disputando os recursos públicos, normalmente escassos.

$$P = \alpha K + \beta L + \pi C + \lambda G + \psi T + \dots + \sigma S$$

Onde:

P = Quantidade máxima de incentivo ofertada.

αK = Percentual máximo relativo, correspondente ao volume do investimento.

βL = Percentual máximo relativo, correspondente à quantidade de emprego direto a ser gerado pelo projeto.

πC = Percentual máximo relativo, correspondente aos setores e cadeias produtivas.

λG = Percentual máximo relativo, correspondente à localização geográfica.

ψT = Percentual máximo relativo, correspondente aos impactos interindustriais e intersetoriais gerados pelas compras de insumos e serviços.

σS = Percentual máximo relativo, correspondente à responsabilidade social da empresa.

¹⁰ A quantidade e a natureza das variáveis utilizadas aqui, como exemplo, são exatamente as mesmas adotadas no sistema de concessão de incentivos fiscais aos investimentos no estado do Ceará. Ver Cavalcanti Dias, Holanda e Amaral Filho (2003).

De acordo com a estratégia de crescimento e de desenvolvimento econômicos, o governo poderá compor a sua cesta de objetivos em relação ao prêmio do incentivo. Se a sua principal estratégia for geração de emprego, ele procurará atrair empresas intensivas em trabalho e, atribuindo maior pontuação para o item emprego, descarrega os incentivos na relação trabalho/produto (L/Y). Se a estratégia for aumentar a densidade industrial, o sistema de incentivos terá que pontuar mais as empresas que trouxerem capital intensivo ou a relação capital/produto (K/Y). Se a estratégia for não só gerar emprego e densidade industrial, mas gerar mais competitividade para o sistema produtivo local, bem como qualidade para o crescimento econômico, outras variáveis poderão compor a cesta de pontuação do prêmio, tal como está demonstrado acima, no exemplo apresentado.

Disto que foi apresentado, deduz-se que a melhor maneira de se conseguir um equilíbrio entre custos e benefícios é procurar atrair empresas de grande escala, porque, através das economias internas de escala e dos rendimentos crescentes advindos dessa condição, as empresas poderão ter condições de compartilhar socialmente os seus benefícios. Resta saber se essa decisão não vai causar imperfeições na estrutura de mercado local, no caso de já abrigar empresas de pequeno porte, produzindo bens similares. Neste caso, a política de incentivos estará contribuindo para a formação de monopólios, mesmo que sejam temporários.

Para quem dar, que projeto escolher?

Se a definição do quanto conceder de incentivo não é um empreendimento fácil, a escolha do projeto de investimento a ser incentivado não é menos difícil. Ela constitui um dos pontos mais complicados de uma política industrial ou, mais especificamente, de uma política de incentivos fiscais, dado que a escolha de um projeto ocorre em detrimento de outros projetos. Cai-se aqui numa das questões centrais da política industrial, a dos critérios de seleção. De toda maneira, a eficácia da escolha dependerá em grande parte dos objetivos fixados pelo governo em relação ao que pretende desenvolver para a economia local, pretensão essa que pode variar de uma estratégia que visa a densidade industrial ou simplesmente a expansão da oferta de emprego, ou a combinação das duas. No caso da densidade industrial, o dilema passa a ser o tipo de atividade ou de indústria a ser privilegiado. Neste caso, é comum perguntar-se o que seria mais razoável: apoiar-se uma indústria nascente, uma indústria já existente, ou simplesmente uma atividade ou indústria inexistente?

Ainda que o critério de seleção seja acertado, o sucesso da concessão não estará garantido, pois depende também da estratégia e da posição da empresa

vis-à-vis dos mercados, da globalização e da política macroeconômica.¹¹ Diante de dois projetos semelhantes, quanto ao segmento em que atuam, nível tecnológico e reputação da governança, torna-se difícil a escolha, caso tenha-se que escolher uma apenas. Em se tratando de organizações, as empresas são, por natureza, diferentes umas das outras. Ademais, para uma política dessa natureza, não importa apenas que o projeto ou a empresa cumpra as suas metas de desempenho produtivo, mas que permaneça no local após o encerramento do prazo estipulado para o incentivo fiscal, aspecto que torna ainda mais aleatórios os resultados relativos ao sucesso duradouro. Enfim, como alertam Morvan e Marchand (1994), os fracassos de uma política de incentivo, quando acontecem, podem não estar associados aos princípios do sistema, mas a outros fatores, tais como má gestão da empresa, falha de mercado, utilização fraudulenta do sistema, entre outros.

De toda maneira, é razoável recomendar, como estratégia, que uma política de incentivo aos investimentos privados procure reforçar as vantagens comparativas já reveladas pela economia local, um caminho com certa endogeneidade. Se, de um lado, os bens são produzidos geralmente nas regiões em que o custo para a sua realização é mais barato, de outro, as regiões tenderão a se especializar na produção dos bens para os quais têm vantagens comparativas. Essa interdependência sugere que uma política de incentivos pode tornar-se mais barata e eficiente caso seja voltada para as vantagens comparativas do local, além de poder transformar-se num mecanismo de aceleração do fluxo circular cumulativo a favor da indústria ou do setor beneficiado. Com isso, a concessão de incentivos pode transformar-se numa ponte entre o mero mecanismo de equalização de custos e preços relativos e as transformações estruturais desejadas pelo governo local, dentro da sua estratégia do *catch up* ou “emparelhamento” em relação às regiões mais avançadas – segundo expressão de Castro (2002).

As vantagens comparativas de uma localidade podem manifestar-se de diversas maneiras, desde indícios de “dotações iniciais” e “acidentes históricos”, reconhecidos pela revelação e identificação de simples sistemas e arranjos produtivos locais (SAPL), até pela manifestação de traços mais fortes de especialização, revelados pela presença de cadeias produtivas avançadas. É recomendável, portanto, que a política de incentivos procure reforçar o grau de especialização da economia local, sem abandonar por completo estratégias de diversificação produtiva. Ademais, uma atividade industrial ou setor já existente tem a vantagem de acumular uma aprendizagem e também de confirmar as

¹¹ No Ceará, o caso da saída da empresa Parmalat é um exemplo ilustrativo. A empresa, mesmo gozando de incentivo fiscal, resolveu deixar o estado para atender a uma questão ligada à estratégia da empresa.

falhas de mercado e os pontos de estrangulamento, revelando, assim, as necessidades e demandas pelo incentivo, além de algumas vantagens quanto às externalidades.

Nessa direção, supõe-se que haja maior eficácia na alocação do incentivo fiscal, dado que o projeto escolhido poderá acelerar a especialização, cobrir uma falha de mercado, gerar relações de interdependências ao mesmo tempo em que poderá encontrar um ambiente receptivo para os seus profissionais e negócios. Afinal de contas, não se pode avaliar uma política de incentivos, voltada para a atração de investimentos, somente pelo número de empresas que conseguiu atrair, mas, principalmente, pelas relações interempresariais, intraindustrial e intersetoriais que conseguiu induzir. Uma vez estabelecidas, essas relações podem aumentar o custo de saída das empresas, aumentando, por consequência, a possibilidade de permanência delas no local após o vencimento dos incentivos.

A propósito da especialização, esta pode ser identificada por meio de um instrumento simples, conhecido por Quociente Locacional – ver, por exemplo, Haddad (1989) –, que mostra o grau relativo de concentração geográfica de um determinado setor em relação aos demais, medido por meio da variável emprego (RAIS),¹² como pode ser visto a seguir:¹³

$$QL_{ij} = \frac{E_{ij}/E_{j.}}{E_{i.}/E_{..}} = \text{Quociente Locacional do setor } i \text{ na região } j;$$

E_{ij} = emprego no setor i da região j ;

$E_{j.}$ = $\sum_j E_{ij}$ = emprego em todos os setores da região j ;

$E_{i.}$ = $\sum_j E_{ij}$ = emprego no setor i de todas as regiões;

$E_{..}$ = $\sum_i \sum_j E_{ij}$ = emprego em todos os setores de todas as regiões.

Técnica e objetivamente, espera-se da especialização industrial, ou setorial, a formação de efeitos de encadeamentos (HIRSCHMAN, 1958), ou efeitos de *links* para frente e para trás, intra e intersetoriais, conhecidos como economias externas às firmas, que poderão ajudar na consolidação das relações interempresariais e interindustriais, além de poder atrair empresas interessadas nessas conexões, criando um movimento de autorreforço do grau de especialização e facilitando a concentração espacial. Desta maneira, não só a especialização produtiva será reforçada, como também a oferta variada de bens e serviços será estimulada.

¹² Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho.

¹³ Para uma visão mais ampla dos “métodos de análise regional”, ver Simões (2006).

Se as recomendações anteriores atingem localidades e regiões com certo nível de industrialização e especialização, restaria perguntar o que se poderia sugerir para aquelas regiões que não estão nessa situação ou que pretendem abrir novas fronteiras produtivas? Neste caso, mesmo que seja um caminho menos endógeno, recomenda-se, desde muito tempo, que sejam atraídos projetos industriais que possuam um poder industrializante, ou seja, as “indústrias industrializantes” (DE BERNIS, 1996) que, pela sua extroversão e complexidade de relações, engendram no local uma força natural de atração de outras indústrias devido, igualmente, aos seus efeitos de encadeamento para frente e para trás.¹⁴

Outra sugestão relativa a foco, e mais contemporânea para esses casos, vem de Krugman e Obstfeld (1994), quando lembram que uma boa justificativa para a concessão de incentivos pode estar nas empresas criadoras de externalidades, geralmente transmitidas por meio do transbordamento de conhecimento desenvolvido pelas suas atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e por seus produtos inovativos. Como essas empresas dispõem-se a gastar para desenvolver coisas das quais não se apropriam totalmente, o incentivo seria uma forma encontrada pelo governo para compensar a empresa, corrigindo uma falha de mercado. Mas não só por isto, ou seja, pela compensação de um custo não recuperado por causa das externalidades, mas também porque empresas desse tipo costumam atrair outras empresas, onde quer que se instalem. Neste caso, os incentivos fiscais servem também para recompensar a empresa por esse impacto provocado.¹⁵

Em ambos os casos, trata-se de uma decisão que visa “queimar etapas” e isto implica em impactos estruturais brutais na região em questão, dado que não há estruturas especializadas e preparadas, como também não há uma aprendizagem acumulada. Mas o caminho parece promissor, no tocante aos benefícios, se o governo implementar as medidas necessárias para a sustentação do empreendimento. Isto significa que o governo local deverá esforçar-se para providenciar marcos regulatórios adequados, construir uma rede de infraestrutura específica para permitir o fluxo de novos bens e serviços e reestruturar a rede de ensino, formação profissional e pesquisa. Por razões óbvias, esse esforço não poderá ser assumido exclusivamente pelo governo local ou estadual, especialmente quando se trata de uma economia periférica, mas em conjunto

¹⁴ O autor citado, seguindo a tradição de polarização de Perroux, refere-se à indústria automobilística como uma das principais indústrias com essa capacidade, dentre outras, como a siderurgia e a petroquímica. Pelo que demonstra a concorrência por investimentos entre os estados brasileiros, essa argumentação ainda tem o seu lugar garantido na galeria de recomendações.

¹⁵ Vide o caso da atração da Intel para a Costa Rica, que não só aumentou e modificou radicalmente as exportações, como também atraiu para lá outras empresas do ramo. Os impactos sobre a base arrecadadora e sobre a qualificação da mão de obra foram também importantes.

com o governo central, atendendo à estratégia nacional de correção dos desequilíbrios regionais. A Índia, assim como a China, têm oferecido exemplos bem claros nesse sentido; basta olhar para o que se passa em Bangalore, no primeiro país, e no Oeste chinês – ver, a propósito, Lateef (1997), para o caso da Índia, e Zemim (2002), para o caso da China.

Risco moral, monitoramento e punição

Um bom sistema de concessão de incentivos públicos às empresas deve conter alguns princípios básicos, a saber: ser socialmente transparente, competitivo em relação aos outros sistemas e sustentável financeiramente. Para reunir todos esses princípios, ele tem que fazer parte do orçamento do governo, para que seja negociado, monitorado, avaliado e controlado socialmente, a fim de evitar que seja alvo de práticas de *rent seeking* por parte de setores específicos e restritos da sociedade. Além disso, o sistema deve ser também acompanhado de mecanismos que assegurem a aplicação de punições, em caso de manifestação do *moral hazard* (risco moral), quando é causada pela empresa contratada ou beneficiada. O caráter discricionário, imprimido pela possibilidade de punição ao infrator, pode potencializar o grau de eficiência e de sucesso do sistema, além de dar-lhe maior reputação. O governo deve reagir com firmeza, rapidez e precisão, no caso de não cumprimento das metas assumidas pela empresa, reduzindo, suspendendo ou cancelando o incentivo.

Muitos se perguntam onde podem ser encontrados exemplos dessa relação de reciprocidade entre governo e empresa, e um exemplo muito ilustrativo vem da Coreia do Sul. Segundo Amsden (1989), a premissa da industrialização tardia nesse país baseou-se na relação de reciprocidade entre estado e firma, dentro da qual os subsídios oferecidos pelo estado foram acompanhados por uma estreita relação de cooperação entre os setores público e privado, traduzida pelo forte desempenho da parte das empresas subsidiadas, que repercutia no crescimento econômico. Entretanto esta disciplina não foi conseguida por meio da mera espontaneidade das empresas, mas por causa das exigências estabelecidas pelo estado quanto a desempenho padrão, cujos custos, em caso de não cumprimento, eram pagos pelas empresas, que ficavam privadas daqueles subsídios. Funcionava assim, de acordo com Amsden (1989), o modelo da cenoura (o incentivo) e da bengala (a punição). Outro autor, Rodrik (1994), procura analisar essa questão para o mesmo país, mas pelo ângulo da coordenação do estado.¹⁶

Tomada emprestada das companhias de seguro, a noção de risco moral foi largamente desenvolvida e utilizada pela teoria dos contratos, mais particularmente pela Teoria do Agente – ver Ross (1973) –, para compreender relações sujeitas

¹⁶ Para um aprofundamento no caso da Coreia, recomenda-se ver também Evans (2004).

a riscos, mesmo quando asseguradas por contratos firmados entre duas partes. O risco moral transforma-se em realidade, quando a parte contratada (agente) distancia-se ou contraria os objetivos do contrato, alterando consequentemente os resultados desejados pelo contratante (principal). Essa situação é mais provável quando se trata de contratos realizados entre um único principal e muitos agentes, como geralmente é o caso das políticas de incentivos fiscais voltadas para a fixação de investimentos privados, em que há, de um lado, o governo e, de outro, muitas empresas. No entanto, o risco moral, neste caso, não é somente proporcional ao número de empresas incentivadas, mas também ao número de compromissos e metas assumidos pelas empresas individualmente.

Pode-se fazer representar essa relação por uma equação simples, na qual o resultado oferecido pela empresa (Y) depende do esforço padrão empreendido por esta mesma empresa (e), potencializado por um esforço marginal (a), mais ainda um conjunto de fatores aleatórios (u):

$$Y = ae + u$$

Onde:

Y = resultado produzido pela empresa, não só medido pela meta da produção, mas por todas as metas associadas às variáveis que compõem o prêmio do incentivo, isto é, volume de investimento, quantidade de emprego, localização, compras locais de insumo, responsabilidade social etc.

a = esforço marginal, conseguido por meio do aumento da competitividade, devido à introdução de inovações e outras melhorias internas que permitam um aumento adicional no resultado.

e = esforço padrão empreendido pela empresa, na compra e transformação de insumos, venda da produção e cumprimento de contratos com fornecedores e clientes.

u = fatores aleatórios fora do controle da empresa, localizados nos marcos institucionais e nas estruturas de mercado.

Sendo:

e : não é totalmente observável pelo principal;

u : observável pelo principal, mas encontra-se fora do seu controle;

Para se evitar a manifestação do risco moral ou o chamado problema de agência, é necessário basicamente que se estabeleça um bom princípio de

incentivo; para isso, a recomendação é que o incentivo não seja fixo, e sim proporcional ao esforço do agente, de maneira que o prêmio pelo incentivo (P) varie em função da variação do esforço do agente,

$$P = f(e)$$

Significa que o prêmio de incentivo (P) está em função do esforço (e)

Onde:

$$Po + bY$$

em que b representa a sensibilidade do pagamento pelo desempenho.

Apesar da introdução desse princípio, não significa que o resultado desejado pelo principal, ou o governo que concede o incentivo, esteja garantido, pois, em parte, o resultado a ser obtido pela empresa incentivada depende de um conjunto de fatores aleatórios, sobre o qual a empresa não tem influência e do qual recebe muitas influências. Por isso, o governo local deve trabalhar para fazer a sua parte quanto à melhoria e estabilização desses fatores, contribuindo para evitar turbulências que possam servir de justificativas para alguma quebra de contrato ou quebra de cumprimento dos objetivos.

Mesmo depois de todas essas precauções, é possível que o resultado conseguido pela empresa incentivada, ou alguns dos elementos desse resultado, não estejam de acordo com o contrato ou com os objetivos do contratante, o governo. Por exemplo, é provável que apenas parte da produção da empresa esteja sendo realizada no local e outra parte sendo processada na sua unidade matriz ou uma sucursal de outra região, mas sendo toda produção faturada no local. É provável também que algum ou alguns compromissos assumidos pela empresa incentivada não estejam sendo cumpridos, tais como compra de insumos e serviços locais, geração de emprego, responsabilidade social, entre outros.

Isto mostra que o ponto crítico na relação entre governo e empresa incentivada encontra-se na falta de informação para o governo a respeito do esforço padrão da empresa (e). Por isso, é necessário que o contratante, ou o governo, monte um sistema de geração de informações e de monitoramento junto das empresas incentivadas, a fim de diminuir a assimetria de informações entre as partes, diminuindo, por consequência, a manifestação do risco moral. Isto implica em ter que contratar profissionais para levantar e analisar informações e criar estruturas institucionais capazes de dar consequência às decisões. Dado que isso envolve um custo, que não deve ser transferido para

os contribuintes, ele deve ser coberto por recursos gerados dentro do próprio sistema de incentivos, por meio de uma taxa de administração, constada nos contratos ou no regimento do sistema. As informações geradas por esse acompanhamento deverão servir de base para o governo encaminhar as punições sobre aquelas empresas que não respeitarem os termos do contrato, como ilustra a Figura 1. É necessária também a realização de estudos qualitativos que incluam casos, para que sejam avaliados os impactos das empresas incentivadas sobre o padrão de aprendizagem laboral e empresarial local, a exemplo do trabalho realizado por Tandler (2000).

Figura 1

Ciclo punição-esforço



e => informação => punição

Aliança entre incentivos fiscais e instrumentos genuinamente endógenos

Dado o que foi exposto até aqui, pode-se dizer que não é errado um governo estadual oferecer incentivos fiscais aos investimentos. Entretanto ele não deve apostar todas as suas fichas nos incentivos fiscais, porque, além de serem mecanismos artificiais de promoção de vantagens comparativas, são também incentivos com funções parciais, pois servem principalmente para acelerar a ampliação do estoque de capital físico privado, provavelmente diminuindo a defasagem do estoque local em relação às demais localidades. Os incentivos atuam principalmente no ajuste e na redução dos custos relativos de fatores e dos custos de transporte, tendo pouco impacto sobre as fontes externas geradoras de eficiência das empresas, atribuídas às economias externas e aos rendimentos crescentes, frutos das aglomerações. Nesse caso, a estratégia de atração e retenção de investimentos deve procurar fazer uma aliança entre incentivos fiscais e instrumentos genuinamente endógenos de desenvolvimento, entendidos aqui como instrumentos que sejam capazes de fortalecer, transformar e dinamizar as estruturas e instituições territoriais, a fim de deslocar, em alguma medida, a região ou um setor para o campo das vantagens absolutas.

A definição de endógeno aqui não está restrita à função de produção da empresa, tampouco à agregação ou ao somatório de funções individuais de produção, mas estende-se ao sistema de estruturas econômicas, sociais, políticas e institucionais do local ou da região – ver Amaral Filho (1996, 2001) e Garofoli (1992). Por essa ótica, uma política de incentivos pode também ser considerada de natureza endógena, desde que seja uma política consciente e deliberada, articulada pelos atores locais, sem a determinação da emulação e da imposição, composta de uma estratégia produtiva e inovativa de longo prazo. O fato de procurar atrair investimento de fora não autoriza classificá-la como um elemento exógeno de desenvolvimento. Todavia seria mais razoável não classificá-la como da família dos elementos genuinamente endógenos, pois os incentivos estão muito associados aos custos e preços relativos e pouco vinculados às estruturas e às raízes dos fatores de produção, até prova em contrário.

Apesar dessa ressalva, percebe-se que a política de incentivo e a política geradora de externalidades podem ser complementares, o que não significa ser uma lei econômica, pois a realidade é bem mais complexa do que uma simples indicação de fórmula, podendo oferecer resultados bem diferentes e inesperados. Há localidades e regiões cuja essência da promoção pela atração de investimentos está baseada nos incentivos fiscais em combinação com baixos salários, baixo nível de organização sindical e tolerância em relação ao trabalho desqualificado. Mesmo sabendo dos riscos embutidos nessa promoção, quanto à elevação do preço da mão de obra e até de perpetuação do baixo nível educacional e da formação profissional, ela é fruto de uma estratégia deliberada. Estratégias como essa podem ser encontradas em alguns estados do Sul dos Estados Unidos, onde também podem ser encontrados estados que preferiram partir para estratégias mais sofisticadas, por meio da construção de parques tecnológicos, visando a atração de empresas de base tecnológica e mão de obra qualificada – ver Baer e Miles (1999) e Wright (1986).

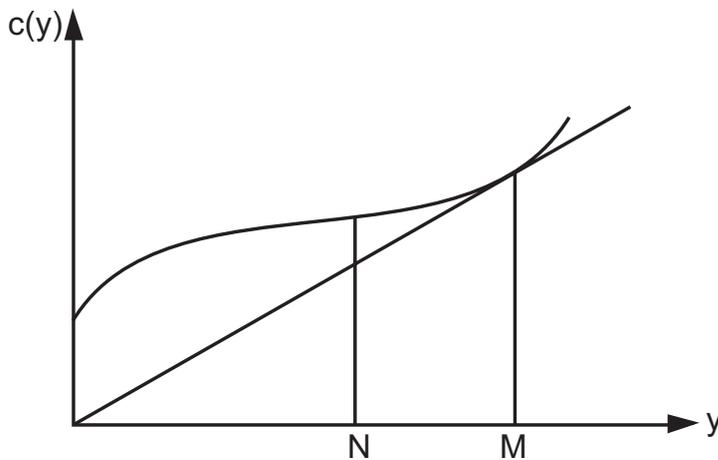
Objetiva-se, com os instrumentos endógenos, não só fortalecer a estrutura produtiva, por meio da ampliação do capital físico ou da dimensão de um determinado setor, mas, principalmente, fortalecer os demais fatores que interagem diretamente com o capital físico, a exemplo do capital humano, bem como aqueles que interagem indiretamente com esse fator, geralmente responsáveis pela construção das externalidades positivas e por um ambiente propício para o aprendizado coletivo e para o surgimento contínuo de inovações tecnológicas. No longo prazo, essa aliança poderá resultar em rendimentos crescentes para as empresas, em adensamento produtivo e

melhoria da distribuição de renda. Neste ponto, a localidade em questão conquista um grau de oligopólio importante, na concorrência territorial, tornando-se mais autônoma em relação aos incentivos fiscais. Aliás, este é o sonho de todas as políticas de desenvolvimento regional ou local.

Para ilustrar minimamente essa situação de rendimentos crescentes, basta lançar mão de um bom manual de economia com uma abordagem microeconômica, como pode ser o caso de Volle (2000), que analisa os ganhos de escala em economias afetadas pelas descontinuidades tecnológicas. Aproveita-se aqui o exemplo de um gráfico, ilustrando uma trajetória dos rendimentos de uma função de produção, que mostra uma situação clássica de uma função de custo em que a concavidade da curva representativa dirige-se primeiramente para baixo e, em seguida, para cima:

Gráfico 2

Trajetória de rendimentos de uma função de produção



Fonte: Volle (2000, p. 9).

Se considerar o Custo Médio $\underline{c}(Y)=c(Y)/Y$, o rendimento será crescente se $\underline{c}(Y)$ diminui, quando a produção (Y) aumenta; ele será decrescente, exatamente quando acontece o contrário. Analisando esse gráfico, o rendimento é crescente quando $Y < M$ e decrescente quando $Y > M$.

Agora, ao considerar-se que o custo marginal é $c'(Y)=dc/dY$, pode-se afirmar que o rendimento é crescente se $c''(Y) < 0$, e é decrescente se $c''(Y) > 0$. Deve-se

observar que N é a abscissa do ponto de inflexão no gráfico apresentado. Logo, pelo gráfico, o rendimento em relação ao custo marginal será crescente quando $Y < N$ e decrescente quando $Y > N$. Observa-se que as duas noções são compatíveis, exceto dentro da zona entre N e M . Lembra-se que, no caso em que o rendimento muda de crescente para decrescente, essa mudança de sinal acontece primeiro quando se considera a noção de custo marginal, no lugar de considerar-se o custo médio. Num caso extremo, em que o custo marginal é nulo, ou seja, $c'(Y) = c''(Y) = 0$, e o custo é fixo, o custo marginal não oferece alguma informação; neste caso, qualquer expansão da produção irá significar rendimentos crescentes consideráveis.

A dotação de rendimentos crescentes é a única maneira de uma região ou localidade diferenciar-se de outra, sem depender excessivamente dos diferenciais quanto a preços relativos. Sempre cobichados por empresas e regiões, os rendimentos crescentes não receberam, até bem pouco tempo, o tratamento que mereciam pela teoria econômica dominante, a despeito dos bons *insights* oferecidos no passado. Sem um enfoque espacial, mas dentro de uma perspectiva de desenvolvimento econômico, Smith (1999), em *A Riqueza das Nações*, associou o tamanho do mercado com a organização da divisão do trabalho, a especialização, a eficiência e, finalmente, com a manifestação dos rendimentos crescentes.¹⁷ No século XIX, Marshall (1996), em *Princípios de Economia*, recuperou a noção de rendimentos crescentes, já dentro de uma perspectiva espacial, quando se referiu aos distritos industriais ingleses. Referindo-se a esse fenômeno, esse economista deu um destaque ao papel que a proximidade física e as aglomerações das atividades especializadas têm sobre o nível de eficiência e a localização das empresas, chamando atenção para a importância das economias externas de escala. Mais recentemente, a noção de externalidades marshallianas foi fortemente retomada por pesquisadores da geografia econômica, tanto da parte da corrente da economia imperfeita quanto da parte dos institucionalistas, que se debruçaram nos estudos sobre as novas economias regionais (Vale dos Silícios; Distritos Industriais Italianos, entre outras).

Há basicamente dois níveis de economias externas: um que se manifesta dentro da indústria ou dos setores; e outro que se encontra fora dessas fronteiras, mas dentro da localidade, pode-se dizer urbana, onde está localizada a indústria ou o setor. O primeiro gera as chamadas economias de localização, e o segundo, as economias de aglomeração. As economias de localização são conhecidas pela especialização alcançada pela atividade econômica ou industrial, nas

¹⁷ Young (1928), em um célebre artigo, retoma o argumento dos rendimentos crescentes com base no tamanho de mercado.

quais se produzem aprendizagem e inovações intensas, pela via das inter-relações. As economias de aglomeração são conhecidas pelas vantagens geradas por concentrações de mercados consumidores, por concentrações de serviços, por concentrações de infraestrutura e logística. Dentre as economias geradas por essas concentrações estão os ganhos advindos das escalas dos mercados e a redução dos custos de transporte e de transações. Pode-se ainda identificar um terceiro nível emissor de externalidades, e ainda fator de atração de investimentos, que se encontra em nível das instituições ou da governança do local, quando estas sinalizam para uma boa gestão do meio ambiente, uma boa gestão do patrimônio e das contas públicas, bons marcos regulatórios etc.

Como se pode deduzir, os vários níveis emissores de externalidades e rendimentos crescentes não são facilmente alterados e administrados por simples políticas de ajustes e equalização de custos e preços relativos, da maneira como se apresenta a política de incentivos fiscais, mas por políticas de longo prazo voltadas para a transformação das estruturas. A política de incentivos fiscais pode, em parte, participar desse processo, aumentando a densidade do capital e procurando intensificar as inter-relações intraindustriais ou intrasetoriais. Mas o principal do processo terá que ser realizado pela coordenação, articulação e planejamento, bem como pelas despesas públicas, diferentemente da renúncia fiscal. Isto significa que as fontes geradoras de externalidades reclamam uma expansão das políticas, estas sim, com um corte mais horizontal. Sempre procurando associar impactos setoriais com impactos territoriais, essas políticas devem privilegiar: o apoio aos sistemas e arranjos produtivos locais (SAPL) formados espontaneamente, em particular por micro e pequenas empresas; a construção de infraestrutura; a organização do território, visando a formação de aglomerações urbanas centrais e intermediárias; a formação de capital humano e o apoio às atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) voltadas para a propagação de inovações.

Considerações finais

A relação concorrencial entre territórios e regiões não acontece nos termos da concorrência perfeita, mas da concorrência imperfeita. No mundo real há regiões com muito poder de atração de investimentos, por causa da abundância de incentivos privados, e há regiões com pouco ou nenhum poder de atração, devido à fraca presença de incentivos privados. Nesse contexto, de regiões ganhadoras e regiões perdedoras, a concessão de incentivos fiscais pelos governos locais é uma forma de criar e reforçar as vantagens comparativas, ao promover um ajuste ou uma redução nos custos e nos preços relativos (às outras localidades). Sendo assim, o incentivo fiscal serve como mecanismo de correção de uma falha de mercado. Entretanto,

no Brasil, devido ao fraco desempenho do governo federal nas funções de coordenação e de equalização estrutural entre as regiões e os estados, os incentivos fiscais pelos estados serviram também como tentativa de corrigir uma falha do governo federal.

Considerada uma dada restrição orçamentária, há pelo menos três fontes de influência na formação do “quanto” destinar como prêmio de incentivo: a concorrência entre as localidades; a relação entre os custos relativos das localidades; e a relação custo-benefício do projeto incentivado. A primeira fonte constitui uma espécie de mercado dos incentivos, cujo funcionamento deve ser regulado pelo governo central ou federal. A segunda fonte estabelece a primeira aproximação matemática na determinação do prêmio, porque permite contrastar os custos relativos dos fatores e do transporte entre as localidades, ajudando a precisar o tamanho do prêmio. A terceira fonte define a dimensão do prêmio ou do custo para o governo, em função dos benefícios trazidos pelo projeto incentivado para a economia local.

A política de incentivos dos governos estaduais deve ser seletiva no momento da escolha do projeto, selecionando aquele com potencial de contribuir para o fortalecimento das vantagens comparativas e a consolidação da especialização produtiva da economia local. Não se deve avaliar uma política de incentivos somente pelo número de empresas que conseguiu atrair, mas, sobretudo, pela qualidade delas, pelas relações interempresariais, intraindustrial e intersetoriais que essas empresas conseguiram promover na localidade. A política de incentivos deve construir uma ponte entre o mero mecanismo redutor de custos e preços relativos e as transformações estruturais, o salto qualitativo necessário para a realização do *catch up* de uma região atrasada em relação às mais adiantadas.

Um bom sistema de incentivos fiscais deve conter mecanismos que sejam capazes de evitar a manifestação do *rent seeking* (corrupção) ao mesmo tempo em que do *moral hazard* (risco moral ou fraude). Para evitar a manifestação de *rent seeking*, o sistema deve considerar e comprometer-se com a transparência e a avaliação sistemática; para afastar o risco moral, ele deve procurar melhorar o sistema de informações e o monitoramento sobre as empresas incentivadas, a fim de possibilitar o acompanhamento das metas de desempenho e a consequente aplicação de punições e ajustes em caso de necessidade.

É saudável que os governos locais e estaduais não apostem todas as suas fichas na concessão de incentivos fiscais, para atrair investimentos. Os incentivos fiscais podem ser eficazes apenas no campo dos ajustes e da redução dos custos e preços relativos, mas, geralmente, não são muito efetivos no campo

da geração de economias externas e rendimentos crescentes, salvo nos casos em que são direcionados para a formação de encadeamentos locais. Mesmo nestes casos, recomenda-se que se faça uma aliança entre os incentivos fiscais e os instrumentos genuinamente endógenos de desenvolvimento, únicos capazes de fortalecer, transformar e dinamizar as estruturas e instituições territoriais e promover uma vantagem competitiva sustentável. Esses mecanismos podem manifestar-se por meio do apoio aos sistemas e arranjos produtivos locais (SAPL), dos investimentos em infraestrutura, saúde e educação, da constituição de marcos regulatórios claros, do apoio à ciência, tecnologia e inovações e da boa governança.

Agradecimentos

O autor agradece a Marcos Holanda, Francis Carlo Petterini, Adelaide Lima e Simone Uderman, pelos comentários e observações feitas quando da primeira versão deste artigo. Agradece também a Aprígio Botelho Lócio, pela ajuda na montagem das figuras. No entanto, toda e qualquer responsabilidade relativa ao conteúdo do texto cabe ao autor.

Referências

- AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n.14, p. 35-73, dez. 1996.
- AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 23, p. 261-286, jun. 2001.
- AMSDEN, Alice. *Asia's next giant* (South Korea and late industrialization). New York; Oxford: Oxford University Press, 1989.
- ARTHUR, Brian. *Increasing returns and path dependence in the economy*. USA: The University of Michigan Press, 1994.
- BAER, Werner; MILES, Willian R. The role of the State in United States Regional development. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, CE, v. 30, n.2, p. 178-190, abr./jun. 1999.
- BLOMSTRÖM, Magnus; KOKKO, Ari. *The economics of foreign direct investment incentive*. Working Paper 168. Stockholm, SE: Stockholm School of Economics, 2003.

CAMAGNI, Roberto. *Principes et modèles de l'économie urbaine*. Paris, FR: Economica, 1996.

CASTRO, Antônio B. A rica fauna da política industrial e a sua nova fronteira. *Revista Brasileira de Inovação*, Rio de Janeiro, RJ, v. 1, n.2, p. 253-274, jul./dez. 2002.

CAVALCANTI DIAS, Francisco R.; HOLANDA, Marcos C.; AMARAL FILHO, Jair do. *Base conceitual dos critérios para concessão de incentivos para investimento no Ceará-FDI*. Nota Técnica n. 3. Fortaleza, CE: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) /Seplan, 2003.

COBB, James C. *The selling of the south* (The southern crusade for industrial development, 1936-1990). Urbana and Chicago: University of Illinois Press, 1993.

COLLETIS, Gabriel; PECQUEUR, Bernard. Intégration des espaces et quase-intégration des firmes: vers de nouvelles rencontres productives? *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, Poitiers, FR, n. 3, p. 489-506, 1993.

CORNETT, Andreas; HANSEN, Jan M.; YOUNG, Edvard. *Regional development policy in the US and Europe: local initiatives and programs in west-central wisconsin and danish-german border region*. Working Paper 1998/1. Center for Smavirksomhedsforskning (CESFO), 1998.

COUTINHO, Luciano. O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação. In: GONÇALVES, Maria F.; BRANDÃO, Carlos A.; GALVÃO, Antônio C. (Orgs.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões*. O desafio urbano-regional. São Paulo, SP: EDUNESP, 2003. p. 37-47.

DE BERNIS, Gérard D. Industries industrialisantes et contenu d'une politique d'intégration régionale. *Économie Appliquée*, Paris, FR, Tome XIX, n. 1, p. 415-475, 1996.

EVANS, Peter. *Autonomia e parceria, Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro, RJ: EDUFRJ, 2004. (Coleção Economia e Sociedade).

FARREL, Chris. *The economic war among the states*. Minneapolis, EUA: Federal Reserve Bank Minneapolis, 1996.

GAROFOLI, Giocchino. Les systèmes de petites entreprises: un cas paradigmatique de développement endogène. In: BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (Orgs.). *Les régions qui gagnent*. Paris, FR: Presses Universitaires de France-PUF, 1992. p. 57-80.

HADDAD, Paulo R. Método de análise regional. In: HADDAD, Paulo R. et al. (Orgs.). *Economia regional, teorias e métodos de análise*. Fortaleza, CE: Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB), 1989. p. 207-223.

HIRSCHMAN, Albert O. *The strategy of economic development*. New Haven, CT: Yale University Press, 1958.

KRUGMAN, Paul. *Geography and trade*. Leuven/London; Boston: Leuven University Press/MIT Press, 1991.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. *Economie internationale*. Bruxelles, BE: De Boeck Université, 1994.

LATEEF, Asma. *Linking up with the global economy: A case study of the Bangalore software industry*. Geneva, SW: International Institute for Labour Studies, 1997.

MARSHALL, Alfred. *Princípios de Economia*. Tratado introdutório. São Paulo, SP: Nova Cultural, 1996. (Os Economistas, v. 1).

MARTIN, Ron; SUNLEY, Peter. L'économie géographique de Paul Krugman et ses conséquences pour la théorie du développement régional: une évaluation critique. In: BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (Orgs.). *La richesse des régions (la nouvelle géographie socio-économique)*. Paris, FR: Presses Universitaires de France (PUF), 2000. p. 33-84.

MORVAN, Yves; MARCHAND, Marie-Jacqueline. *L'intervention économique des régions*. Paris, FR: Montchrestien, 1994.

OATES, Wallace E. *Fiscal federalism*. New York, USA: Jovanovich, 1972.

RODRIK, Dani. Depois do neoliberalismo, o quê ? In: CASTRO, Ana C. (Org.). *Desenvolvimento em debate (novos rumos do desenvolvimento no mundo)*. Rio de Janeiro, RJ: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2002. p. 277-298.

RODRIK, Dani. *Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich*. Cambridge, MA, NBER Working Papers Series, Paper n. 4964, dec. 1994.

ROSS, Stephen A. The economic theory of agence: the principal's problem. *American Economic Review*, Pettsburg, PA, n. 63, p. 134-139, 1973.

SCHWARTZ, Dafna. Incentivos diretos para a indústria: sua importância no desenvolvimento regional. In: BAR-EL, Raphal (Org.). *Desenvolvimento com*

eqüidade e redução da pobreza. Fortaleza, CE: SCLR/ Premium, 2006. p. 305-331.

SIMÕES, Rodrigo. Métodos de análise regional, diagnóstico para o planejamento regional. In: DINIZ, Clélio C.; CROCCO, Marco (Orgs.). *Economia regional e urbana, contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte, MG: EDUFMG, 2006. p. 269-297.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. Lisboa, PT: Edições Calouste Gulbenkian, 1999.

STIGLITZ, Joseph E. Políticas de desenvolvimento no mundo da globalização. In: CASTRO, Ana C. (Org.). *Desenvolvimento em debate* (novos rumos do desenvolvimento no mundo). Rio de Janeiro, RJ: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2002. p. 333-356.

TENDLER, Judith. *The economic wars between the states*. Relatório de Pesquisa. Fortaleza, CE: MIT; Banco do Nordeste do Brasil (BNB), 2000.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Tax incentives and foreign direct investment*. A global survey. New York, Geneva, 2000.

VOLLE, Michel. *e-economie*. Paris, FR: Economica, 2000.

WRIGHT, Gavin. *Old South, New South, revolutions in the southern economy since the civil war*. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press, 1986.

YOUNG, Allyn A. Increasing returns and economic progress. *The Economic Journal*, New Jersey, USA, v. 38, p. 527-542, 1928.

ZEMIN, Jiang. *Reforma e construção da China*. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2002.

