

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO (SEPLAN)
Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Nº 8

INCENTIVOS FISCAIS E POLÍTICAS ESTADUAIS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS

Jair do Amaral Filho*

Fortaleza
Agosto/2003

(*)Doutor em Economia, Professor Titular em Desenvolvimento Econômico do Departamento de Teoria Econômica (DTE/UFC), Professor licenciado do CAEN da Universidade Federal do Ceará (UFC) e Diretor de Estudos Setoriais do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE/SEPLAN) do Governo do Estado do Ceará. Este texto se beneficiou das intensas discussões realizadas com meus colegas do Centro de Estratégia de Desenvolvimento do Estado do Ceará (CED) e do IPECE assim como das discussões que se passaram no âmbito da Secretaria do Desenvolvimento Econômico do Ceará e do Conselho de Desenvolvimento Industrial - CEDIN. O autor agradece a Marcos Holanda e Francis Carlo Petterini pelos comentários e sugestões feitas sobre sua primeira versão. Outros comentários serão bem recebidos: amarelo@fortalnet.com.br.

Textos para Discussão do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Lúcio Gonçalo de Alcântara – Governador

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO (SEPLAN)

Francisco de Queiroz Maia Júnior – Secretário

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Marcos Costa Holanda – Diretor Geral

Jair do Amaral Filho – Diretor de Estudos Setoriais

Antônio Lisboa Teles da Rosa – Diretor de Estudos Sociais

A Série Textos para Discussão do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), tem como objetivo a divulgação de trabalhos elaborados pelos servidores do órgão, que possam contribuir para a discussão de diversos temas de interesse do Estado do Ceará.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

End.: Centro Administrativo do Estado Governador Virgílio Távora

Av.: General Afonso Albuquerque Lima, S/N

Ed.:SEPLAN – 2º andar

60839-900 – Fortaleza-CE

Telefones: (85) 488 7507/488 7654

Fax: (85) 488 7564

www.ipece.ce.gov.br

ipece@ipece.ce.gov.br

SUMÁRIO

- 1 INTRODUÇÃO, 5
- 2 SITUANDO O PROBLEMA, 7
- 3 POR QUE DAR INCENTIVOS FISCAIS?, 9
- 4 QUANTO DAR DE INCENTIVO FISCAL?, 11
 - 4.1 Princípios da Concorrência, 12
 - 4.2 Princípios dos Custos Relativos, 14
 - 4.3 Princípio do custo-benefício, em relação ao projeto, 17
- 5 PARA QUEM DAR, QUE PROJETO ESCOLHER?, 19
- 6 RISCO MORAL, MONITORAMENTO E PUNIÇÃO, 22
- 7 ALIANÇA ENTRE INCENTIVOS FISCAIS E INSTRUMENTOS GENUINAMENTE ENDÓGENOS, 26
- 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS, 29
- 9 BIBLIOGRAFIA, 30

1 INTRODUÇÃO

O debate brasileiro sobre “incentivos fiscais e política de atração de investimentos” está apenas começando, talvez por isso seus resultados são ainda 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 “guerra fiscal”, o debate escorregou para um foco fiscalista, muitas vezes moralista, prejudicando uma compreensão mais abrangente sobre o tema, onde se incluem aspectos importantes como a utilidade, a forma e os impactos causados pela concessão de incentivos fiscais aos investimentos privados, por parte dos governos 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 suas políticas de incentivos fiscais com a finalidade de atrair investimentos produtivos para suas economias. Esse contraste, no entanto, não autoriza concluir que a força dos fatos foi maior do que a força das idéias, pois ainda é muito cedo para tal conclusão, mas pelo menos ele adverte para o aspecto de que as idéias não tiveram a força suficiente para neutralizar essa prática. Isto indica que o debate tornou-se prisioneiro da metáfora “guerra fiscal”, que resultou no afastamento de questões essenciais do problema, em benefício do reforço de uma imagem metafórica.

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 ela vai subtrair receitas fiscais globais da federação. É evidente que a prática de concessão de incentivos fiscais deve ser, por princípio, responsável. Mas para atender ao objetivo da atração de investimento, 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. A avaliação dessa política demanda um longo tempo de acompanhamento.

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. Mesmo assim, deve-se considerar que uma eventual perda fiscal deverá ser compensada pelos benefícios gerados por meio do adensamento industrial e do aumento da oferta de emprego nas regiões mais atrasadas.

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 dessa concorrência. Quanto aos críticos, seus argumentos sofreram, de um lado, a influência ideológica emitida pelas idéias e teses neoliberais e, de outro, a influência política exercida pelos interesses que orbitam a questão da repartição dos recursos entre os estados federados brasileiros. Quanto aos praticantes, predominou a discricção.

Na luta pelo desenvolvimento há três tipos de região, 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 locais 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 disputar algum dos argumentos mencionados em parágrafos anteriores, mas simplesmente dar uma contribuição, no sentido de aumentar o grau de racionalidade no uso do instrumento fiscal em prol do desenvolvimento regional e local, procurando buscar na teoria econômica argumentos sensatos para tal objetivo.

A estrutura do artigo está distribuída da seguinte forma, além desta introdução: a segunda seção procurará situar o problema dentro da teoria econômica; a terceira seção deverá procurar responder à pergunta em torno do por que se recorrer aos incentivos fiscais para atrair investimentos; a quarta seção reunirá argumentos para tentar fixar alguns balizamentos que possam ajudar na fixação do montante ou da dimensão do prêmio do incentivo; a quinta seção indicará algumas sugestões técnicas voltadas para os critérios de seleção dos projetos a serem incentivados; a sexta seção chamará 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 sétima seção sugerirá uma aliança entre a política de incentivos fiscais e a política geradora de aglomerações e externalidades; finalmente, a oitava e a nona seções comportarão as considerações finais e a bibliografia, respectivamente.

2 SITUANDO O PROBLEMA

A única maneira de acolher, sem restrição, os argumentos contrários à concessão de incentivos fiscais pelos estados, com o fim de atrair investimentos, é admitindo que essa prática se passa num mundo de concorrência perfeita. Neste mundo, onde 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 oligopolista e monopolista entre as localidades ou estados, na atração por 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 seus vizinhos uma externalidade negativa que só pode ser corrigido com a generalização da mesma prática. Esse movimento pode se repetir, 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 estados encontram 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 por meio da relação “centro-periferia” recuperada competentemente por Krugman (1991) de heranças deixadas por Perroux, Myrdal, Kaldor e outros. Esta imagem indica muito claramente que, enquanto há regiões que exercem um poder irresistível de atração sobre os investimentos outras simplesmente não têm o mesmo poder.¹ Para Krugman, o causador dessa imagem não são propriamente as inocentes curvas de custos, de produção e de transporte, mas a presença de economias de aglomeração nas regiões centrais, que possibilitam o surgimento dos rendimentos crescentes para as empresas. Um outro autor, Arthur (1995), foi mais claro sobre essa relação, na medida que relacionou as economias de aglomeração com o poder de monopólio de determinadas regiões, no tocante à localização industrial.

¹ Infelizmente, Krugman não oferece respostas suficientes em matéria de políticas estrutural e industrial localizadas (Martin & Sunley, 2000).

De acordo com os dados do Banco Central (BACEN), referentes a "Capital Integralizado por Não Residentes" no Brasil, nos anos base de 1995 e 2000, o estado de São Paulo detinha, respectivamente, 66,4% e 66,0% dos estoques dessas movimentações (R\$ 40.548.994,00 e R\$ 201.434.571,00 para cada ano respectivamente). Enquanto isso, as três principais economias do Nordeste brasileiro, Bahia, Pernambuco e Ceará, só conseguiram deter uma pequena percentagem do total, 1,5% e 0,8%, 0,1% e 0,8%, 0,3% e 0,5%, respectivamente. Esses dados sugerem que, independente da oferta de incentivos fiscais para os investimentos, a economia paulista exerce uma grande força de atração sobre os investimentos, caracterizando um poder quase monopólico em relação às outras economias da federação. Mesmo as economias do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, consideradas de grande porte, ficaram muito aquém do desempenho de São Paulo, 13,7% e 15,8%, 6,4% e 4,2%, respectivamente. Esses números são impressionantes, mas ainda não dizem tudo se considerar que a maioria arrasadora das patentes, artigos, pesquisadores e empregos científicos e tecnológicos encontra-se concentrada nesses três estados, mas especialmente em São Paulo (Motta e Albuquerque *et ali*, 2002).

No mundo das firmas, quando essa correlação de força se manifesta, desequilibrada, logo o estado é convidado a intervir procurando evitar a formação de estruturas 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 sub nacional, 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, como normalmente se faz dentro das estruturas federais, para imprimir uma solidariedade ou coesão, mas se passe também pela via da equalização estrutural, procurando ao menos reduzir as defasagens entre os estoques de capital e 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 numa certa região polarizadora mas de promover sua difusão para outras regiões potencialmente candidatas.

Os estados pobres brasileiros, especialmente do Nordeste, vivem um círculo vicioso em 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 bastassem, 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-

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

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

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 se encontra tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda.

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 diz normalmente, dentro da corrente da eficiência, 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 ela pode ser insuficiente numa certa fase do seu processo de desenvolvimento, a fase do *catch up*, dado que ela 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, onde instrumentos de intervenção vertical se combinem com outros de intervenção horizontal, no lugar de se pensar em uma política linear para todas as regiões.

3 POR QUE DAR INCENTIVOS FISCAIS?

Depois de tudo que se viu e estudou em desenvolvimento econômico, pode-se dizer que se chegar a ele, significa experimentar uma grande aventura, ou como sugerem Krugman (1991) e Arthur (1994), 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 determinaram e determinarão 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 se fazer um esforço para buscar argumentos palpáveis para justificar essa participação, e para isso podem ser aproveitadas as trilhas abertas pelos próprios autores citados, dentre outros. Stiglitz (2002) e Rodrick (2002), por exemplo, acham importante que, ao lado da geografia, hajam boas políticas públicas e instituições saudáveis e sólidas, para então se ter uma maior chance em relação ao desenvolvimento econômico. Em síntese, o que se procurou dizer é que além das necessidades e dos acasos, próprios da natureza das coisas, é necessário adicionar também a vontade do homem, ou dos protagonistas, que se manifesta por meio de estratégias e projetos.

Acredita-se que, quando uma localidade oferece incentivos fiscais para atrair empresas, não se quer com isso declarar guerra contra as localidades vizinhas industrializadas, a fim de 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. Muitas vezes, a denúncia contra o “roubo” de empresas e de empregos efetuado pela oferta de incentivos fiscais, por estados rivais, não passa de uma caricatura, pois muitos investimentos atraídos por esses incentivos significam na verdade plantas novas, ou expandidas, de origem nacional ou estrangeira.⁴

A história das relações inter-regionais 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, ou pelo esgotamento do mercado, e até pela geografia que deixou de ser estratégica. Somente depois é que as empresas passam a considerar as vantagens de outras localidades, procurando nelas fatores substitutos que lhe proporcionem os retornos desejados, em termos de 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 jogar um papel importante, mas ele não é o fator exclusivamente decisivo, embora possa ser o empurrão necessário para a decisão na 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 exclusivamente pela iniciativa privada, mas também pelo setor público, que são sintetizados pelo mercado através dos preços e das externalidades. Num sentido estrito e quantificável, estes incentivos podem se apresentar 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, em termos de 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 fazer uma diferença, fundamental neste trabalho, entre três campos responsáveis pela geração de estímulos e eficiência para as empresas: o primeiro, está

⁴ Há muitos exemplos, mas para ficar em apenas algumas empresas: a Ford na Bahia; a Bermas no Ceará; a Paquetá no Ceará; etc.

localizado dentro das próprias empresas, e se responsabiliza pela geração das economias internas; o segundo, está localizado fora das empresas, mas dentro da indústria, e se encarrega da geração das economias externas, ou das "externalidades marshallianas", ou ainda economias de localização; e o terceiro, está localizado fora da indústria, e se ocupa também da geração das economias externas, mas economias associadas à aglomeração urbana, para a qual contam a concentração de mercados, infra-estrutura, 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, 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 infra-estrutura e formação de capital humano, e deverá continuar fazendo isso através da ampliação e da manutenção desses fatores. Afinal de contas, o governo deve continuar animando a classe empresarial para que esta aumente suas inversões na localidade. Em 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.

4 QUANTO DAR DE INCENTIVO FISCAL?

A definição em torno do quanto oferecer de incentivo a um determinado projeto de investimento não é uma tarefa 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 uma certa restrição orçamentária, o que se pode dizer entretanto é que há, no mínimo, três fontes de influência sobre essa definição: 1. A concorrência fiscal estabelecida entre as localidades, ou os estados; 2. A relação entre os custos relativos e 3. A relação custo-benefício. Vamos apresentá-las e analisá-las, em forma de princípio nos parágrafos seguintes.

4.1 Princípio da concorrência

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 sub nacionais, essa concorrência ficou ainda mais acirrada, em praticamente todos os países. Nos Estados Unidos, onde a concorrência fiscal entre os estados é uma tradição, desde pelo menos os tempos de Roosevelt (Baer,1999; Cobb,1993) viram os programas estaduais de incentivos se multiplicar nos anos 1990 (Farrel, 1996). No Brasil, em particular, na década de 1990, a abertura comercial conjugada com a defasagem cambial se encarregaram de adicionar mais combustível à concorrência entre os estados.

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 também entre as localidades, contribuindo assim para o aumento do bem-estar das mesmas. Essa concorrência não é apenas horizontal mas igualmente vertical, porque ela acontece também entre governos sub nacionais e governo central, embora de maneira diferente, e muitas vezes com vantagens para os primeiros. Essas vantagens estão por trás de todos os processos nacionais de descentralização, verificados no período recente, evidenciadas pelo chamado "teorema da descentralização" no tocante à eficiência na oferta de bens públicos (Oates, 1972).

Tal fenômeno, segundo Favardin (1996), abriu um campo com novas perspectivas para os governos locais as quais podem ser reagrupadas sob o título de "economia pública local", por meio da qual as autoridades locais passaram a influenciar com mais vigor sobre a localização das atividades econômicas, na medida que obtiveram um papel mais estratégico na distribuição dos fatores. Isto tem causado um deslocamento parcial das políticas industrial e de desenvolvimento regional, do governo central em direção dos governos locais e estaduais, o que fica evidente em vários estudos (Cornett; Hansen e 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 locais, 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,

deixando ao “leilão tácito”, ou seja, sem leiloeiro, a função de fixar o valor do prêmio do incentivo à empresa. Este “leilão” se passa, 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

Muito bem lembrado, por Favardin (1996), a combinação entre descentralização e desemprego produz o ingrediente ideal para o acirramento dos ânimos entre os governos locais, principalmente quando se sabe que o capital é um fator móvel, gerador de emprego e de impostos. A despeito dessas condições, a concorrência fiscal estabelecida entre os estados brasileiros nos anos 1990 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 sub nacionais, de maneira que os estados brasileiros ainda se encontram numa situação na qual sabem muito pouco sobre si próprio além de saberem menos ainda sobre as possibilidades de relações horizontais de complementaridade e de cooperação.

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 o surgimento de uma prática de 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 inter-regionais 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.

Apesar disso, a autonomia relativa dos estados, no tocante à condução de 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, mas também a autonomia relativa dos estados deve ser acompanhada de ações e marcos

⁵ O CONFAZ, criado pela Lei Complementar nº 24 de 7.11.1975, parece não ter sido suficiente como órgão de coordenação das ações estaduais.

⁶ E quando se fala em “guerra fiscal” no Brasil é preciso distinguir os mecanismos utilizados. Há quatro mecanismos fiscal e financeiro, sempre com base no ICMS, utilizados pelos estados: 1) crédito presumido; 2) dilação de prazo; 3) corte nas alíquotas e 4) empréstimo a título de capital de giro (este fazendo parte do orçamento). Todos envolvendo renúncia fiscal.

institucionais introduzidos pelo governo federal, visando coordenar as ações dos estados bem como corrigir os desequilíbrios estruturais entre estados e regiões.

No Brasil, verifica-se que as transferências constitucionais, referentes às compensações federais, 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 e a equalização regional. Neste sentido, a recriação da SUDENE⁷ é mais do que oportuna, porque poderá explicitar a política federal 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).

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 infra-estrutura, 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 de 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.

4.2 Princípio dos Custos Relativos

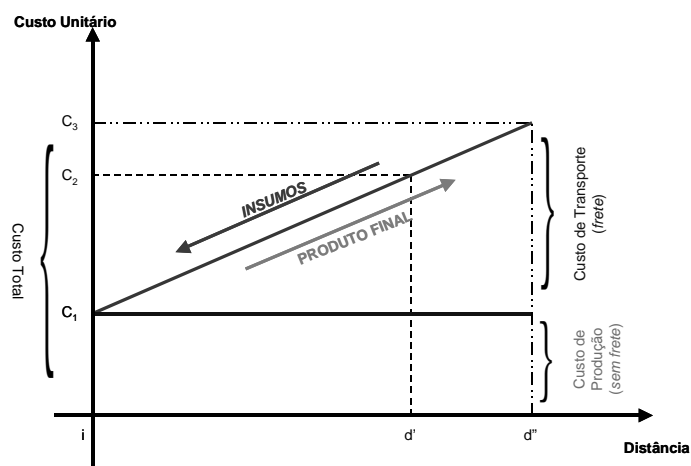
O primeiro passo no sentido de se aproximar de uma definição em torno do quanto oferecer de incentivo a um projeto é começar perguntando quanto custa à empresa produzir o seu produto em um determinado local. Com base na tradicional escola alemã de localização industrial (J. Von Thünen, A. Weber, A. Lösch entre outros)⁸, o caminho viável para se atingir essa resposta é estabelecer algumas variáveis possíveis de serem quantificáveis, e neste caso não resta outro caminho senão escolher aquelas variáveis responsáveis pela formação do custo total e unitário de produção⁹ além dos custos de transporte, responsável pelo deslocamento das matérias-

⁷ Sugere-se ver o Documento Bases para a Recriação da SUDENE (por uma política de desenvolvimento sustentável para o Nordeste), coordenado pela Profa. Tânia Bacelar.

⁸ 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.

⁹ Dentro dos custos de produção já estão considerados as taxas e impostos.

primas e insumos assim como dos produtos finais.¹⁰ Pode-se representar graficamente essa situação abaixo dizendo que a soma dos custos variável e fixo independe da distância entre o local de produção e os mercados enquanto que 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.



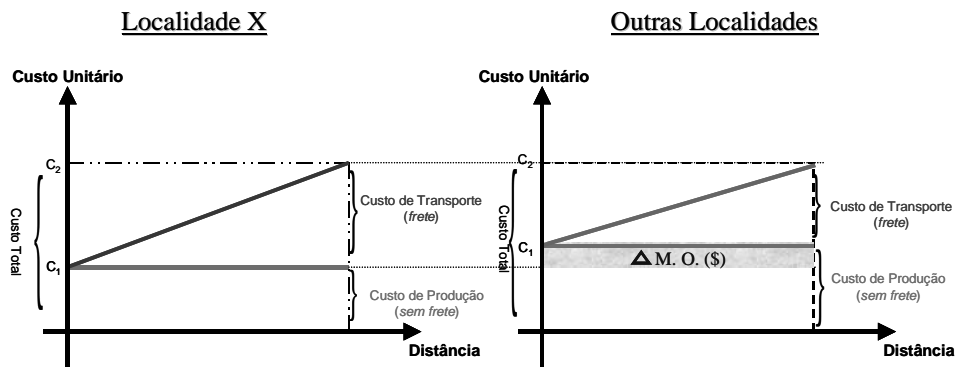
De acordo com o que foi demonstrado anteriormente, fica clara a importância de sintetizar o custo unitário de produção relativo ao projeto de investimento em questão. Todavia, é mais importante para o propósito em questão quando se compara esse custo, com os custos de outras localidades, principalmente daquelas localidades consideradas referências na produção do produto que será gerado pelo projeto. Neste caso, tomam-se como referências as localidades que apresentam índices elevados de especialização produtiva, a fim de permitir um contraste entre os custos relativos das mesmas, e revelar o diferencial monetário aproximado que será necessário ser coberto pelo incentivo fiscal. Com o objetivo de ilustrar esse contraste vai-se, em seguida, apresentar alguns cenários comparativos mostrando 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. Mas, tendo em vista que o custo de transporte é superior para a localidade X, na proporção exata da diferença dos custos de mão-

¹⁰ 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 outras formas de custo de transporte numa função de custo de uma empresa. Há um número grande dessas outras formas, apenas para ficar em algumas podem-se citar 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; etc. (Camagni, 1996).

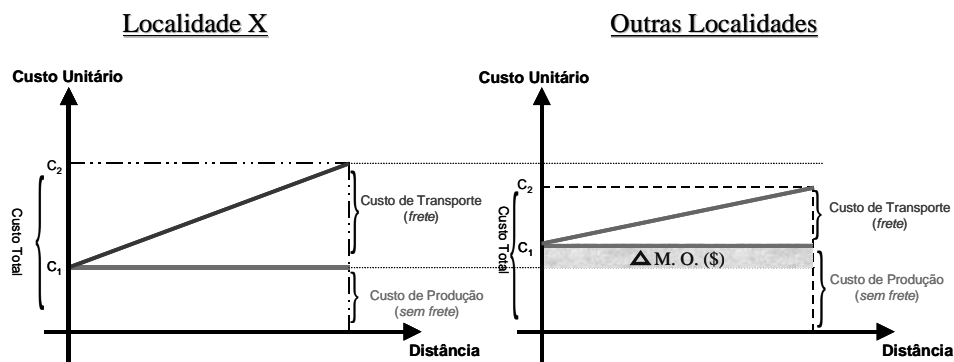
de-obra, os custos unitários de produção convergem para o mesmo ponto. Neste caso, teoricamente a necessidade por incentivo fiscal se anula.

CENÁRIO I



O cenário II mostra que, apesar da 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, este cenário é aquele que mais se aproxima da realidade das regiões e localidades menos desenvolvidas, como por exemplo a do 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.

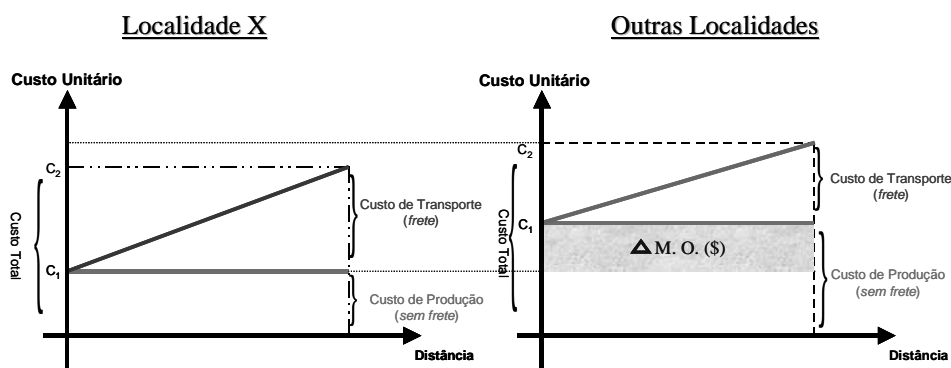
CENÁRIO II



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, num custo unitário de produção inferior para a localidade X, em relação às outras localidades. Isto

indica conseqüentemente 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, etc.).

CENÁRIO III



4.3 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 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 em termos de intensificação da densidade industrial (K) seja em termos de geração de emprego e massa salarial (L), ou se quiser ainda, outros tipos de variáveis que o governo considerar importantes para 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 dos mesmos revela o confronto entre os argumentos pró e contra a concessão de incentivos fiscais. Do lado dos custos, os argumentos vão, no sentido de alertar para o desvio dos gastos públicos, dos altos custos dos empregos gerados pelas empresas incentivadas e dos incentivos excessivos

consentidos às empresas; do lado dos benefícios, os argumentos, com frequência, privilegiam os ganhos tecnológicos, as externalidades, a aprendizagem dos trabalhadores, o ambiente empresarial, a geração de emprego e renda, etc.

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

Como mostra a equação abaixo, o critério de cálculo do prêmio do incentivo (P) deve representar essa equação de custo-benefício, e ele pode ser estabelecido através de uma distribuição de variáveis precedidas de seus respectivos parâmetros, representando a porcentagem relativa máxima de cada variável. O teto de cada percentual indica o grau de importância e prioridade dado pelo governo na avaliação do projeto de investimento. Na referida equação, está-se considerando, como ilustração, um número amplo de variáveis, ou benefícios, que pode ser reduzido ou ainda aumentado.¹¹ 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.

$$P = \alpha_1 K + \alpha_2 L + \alpha_3 C + \alpha_4 G + \alpha_5 T + \alpha_6 S$$

Onde:

$$\alpha_i \geq 0 \quad \forall i$$

$$\sum_{i=1}^6 \alpha_i = \alpha$$

$$\alpha \in [0,1]$$

para K, L, C, G, T e $S \in [0, 1]$

P = Prêmio máximo de incentivo

$\alpha_1 K$ = Participação relativa, correspondente ao volume do investimento

$\alpha_2 L$ = Participação relativa, correspondente à quantidade de emprego direto a ser gerado pelo projeto

$\alpha_3 C$ = Participação relativa, correspondente aos setores e cadeias produtivas

$\alpha_4 G$ = Participação relativa, correspondente à localização geográfica

$\alpha_5 T$ = Participação relativa, correspondente aos impactos interindustriais e intersetoriais gerados pelas compras de insumos e serviços

$\alpha_6 S$ = Participação relativa, correspondente à responsabilidade social da empresa e aos seus gastos com Pesquisa e Desenvolvimento-P&D

De acordo com a estratégia de crescimento e de desenvolvimento econômicos, o governo poderá compor sua cesta de objetivos em relação ao prêmio do incentivo. Se a sua principal

¹¹ 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 & Amaral Filho (2003).

estratégia for geração de emprego, ele procurará atrair empresas intensivas em trabalho através de uma maior pontuação para o item emprego, descarregando deste modo os incentivos na relação trabalho/produto (L/Y). Mas se a estratégia for a de dar mais densidade industrial, neste caso o sistema de incentivos terá que pontuar mais as empresas que trouxerem capital intensivo, ou na relação capital/produto (K/Y). Ou 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, neste caso outras variáveis poderão compor a cesta de pontuação do prêmio tal como está demonstrada acima no exemplo.

Disto que foi apresentado, deduz-se que, a melhor maneira de se conseguir um equilíbrio entre os custos e benefícios é o de 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 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.

5 PARA QUEM DAR, QUE PROJETO ESCOLHER?

Se a definição do quanto conceder de incentivo não é uma tarefa fácil, a escolha do projeto de investimento a ser incentivado não é menos difícil. Ela constitui um dos pontos mais difíceis 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 mais importantes 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 ele pretende desenvolver para a economia local, pretensão essa que pode variar de uma estratégia que vise, 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 se perguntar se seria mais razoável apoiar 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 ele depende também da estratégia e da posição da empresa *vis-à-vis* dos mercados, da globalização e da política macroeconômica.¹² Diante de dois projetos semelhantes, quanto ao segmento que atuam, nível tecnológico e reputação da governança, torna-se difícil a escolha, caso tenha que se escolher apenas um. Em se tratando de organizações, as empresas são por

¹² 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.

natureza diferentes umas das outras. Ademais, para uma política dessa natureza não importa apenas que o projeto ou a empresa cumpra 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 aleatório os resultados em termos de sucesso duradouro. Enfim, como alertam Morvan & 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, etc.

De toda maneira, é razoável se recomendar, como estratégia, que uma política de incentivo aos investimentos privados procure reforçar as vantagens comparativas já reveladas pela economia local, um caminho com uma certa endogeneidade. Se, de um lado, os bens são produzidos geralmente nas regiões onde o custo para 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 se tornar mais barata e eficiente caso seja voltada para as vantagens comparativas do local, além de poder se transformar num mecanismo de aceleração do fluxo circular cumulativo a favor da indústria ou do setor beneficiado. Com isso, a concessão de incentivos pode se transformar 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 (Castro, 2002).

As vantagens comparativas de uma localidade podem se manifestar de diversas maneiras, desde indícios de “dotações iniciais” e “acidentes históricos”, reconhecidos pela revelação e identificação de simples arranjos produtivos locais (APL’s), até pela manifestação de traços mais fortes de especialização, revelados pela presença de aglomerações e cadeias produtivas avançadas. É recomendável portanto que a política de incentivos procure reforçar o grau de especialização da economia local, sem abandonar as estratégias que facilitam a variedade, a diversidade, já que elas permitem o desenvolvimento da capacidade de adaptação. Ademais, uma atividade industrial, ou setor, já existente tem a vantagem de já ter acumulado uma aprendizagem e também ter podido confirmar as falhas de mercado e os pontos de estrangulamento, revelando assim as necessidades e demandas pelo incentivo, além também de ter podido revelar algumas vantagens em termos de externalidades.

Nessa direção, supõe-se que haja uma 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, intra-industrial e intersetoriais que ela conseguiu induzir. Uma vez estabelecidas, essas relações podem

aumentar o custo de saída das empresas, aumentando por conseqüência 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)], o qual mostra o grau relativo de concentração geográfica de um determinado setor em relação aos demais, medido por meio da variável emprego (RAIS), como pode ser visto abaixo:¹³

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

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

$E_{.j} = \sum_i E_{ij}$ = 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 inter setoriais, conhecidos como economias externas às firmas, que poderão ajudar a consolidação das relações interempresariais e interindustriais além de poder atrair empresas interessadas nessas conexões, criando assim um movimento de auto-reforço do grau de especialização e facilitando a concentração espacial cumulativa. Desta maneira, não só a especialização produtiva será reforçada como também a oferta variada de bens e serviços será estimulada.

Se as recomendações anteriores atingem localidades e regiões com um 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, é recomendado, aliás desde muito tempo, que sejam atraídos projetos industriais que possuam um poder "industrializante", ou seja, as "indústrias industrializantes" (De Bernis, 1966) que, pela sua extroversão e complexidade de

¹³ Com base nesse indicador, outras propostas de indicadores foram desenvolvidas e aplicadas no sentido de medir e comparar vantagens comparativas entre localidades [ver, por exemplo, Corseuil & Pessoa (2002) e Holanda & Petterini (2003)]

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

Uma outra sugestão de foco, mais contemporânea, para esses casos, vem de Krugman & Obstfeld (1999) quando estes 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 por suas atividades de Pesquisa e Desenvolvimento-P&D e de seus produtos inovativos. Uma vez que essas empresas se dispõem a gastar para desenvolver coisas as quais não se apropriam totalmente, o incentivo seria uma forma encontrada pelo governo para compensar a empresa, corrigindo assim 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, estão se tratando 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 se esforçar 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 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, bastando olhar para o que se passa em Bangalore, no primeiro país, e no Oeste chinês (Lateef, 1997, para o caso da Índia e Zemin, 2002, para o caso da China)

6 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

¹⁴ O autor citado, seguindo a tradição de polarização de Perroux, refere-se à indústria automobilística como sendo 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 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.

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 o mesmo 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 ela 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 lhe dar 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? Um exemplo muito ilustrativo, em nível nacional, 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 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 em termos de desempenho padrão, cujos custos, em caso de não cumprimento, eram pagos pelas empresas, que ficavam privadas daqueles subsídios. Funcionava assim, de acordo com Amsden, o modelo da cenoura (o incentivo) e da bengala (a punição). Um outro autor, Rodrik (1995), procura analisar essa questão para o mesmo país mas pelo ângulo da coordenação do estado.

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 (Ross, 1973), para compreender relações sujeitas a riscos mesmo quando asseguradas por contratos firmados entre duas partes. O risco moral se transforma em realidade quando, a parte contratada (agente) se distancia ou contraria os objetivos do contrato, alterando conseqüentemente os resultados desejados pelo contratante (principal). Essa situação é mais provável quando se trata de contratos realizados entre um único principal e com muitos agentes, como geralmente é o caso das políticas de incentivos fiscais voltados para a fixação de investimentos privados; havendo, de um lado, o governo e, de outro, muitas empresas. Mas o risco moral, neste caso, não é somente proporcional ao número de empresas incentivadas mas também ao número de compromissos e metas assumidos por cada empresa.

Pode-se fazer representar essa relação por meio de uma equação simples na qual o resultado oferecido pela empresa (Y) depende do esforço padrão empreendido pela mesma (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, encontrando-se 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 encontrando-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, e 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,

$$P = f(e)$$

Significando que o prêmio de incentivo (P) esteja em função do esforço (e)

Onde:

$$P_0 + bY$$

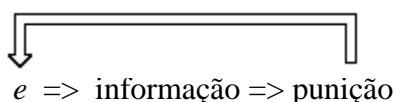
em que b representa a sensibilidade do pagamento pelo desempenho.

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 no sentido de 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 algum 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 em 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 compras de insumos e serviços locais, geração de emprego, responsabilidade social, etc.

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 conseqüência a manifestação do risco moral. Isto implica em ter que contratar profissionais para levantar e analisar informações e criar estruturas institucionais capazes de dar conseqüência 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, através 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 abaixo. Mas é necessária também a realização de estudos qualitativos, inclusive em nível de casos, para que sejam avaliados os impactos das empresas incentivadas sobre o padrão de aprendizagem laborial e empresarial local, a exemplo do trabalho realizado por Tendler (2000).



7 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 suas fichas nos incentivos fiscais, porque, além de serem mecanismos artificiais de promoção de vantagens comparativas são incentivos com funções parciais, 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.

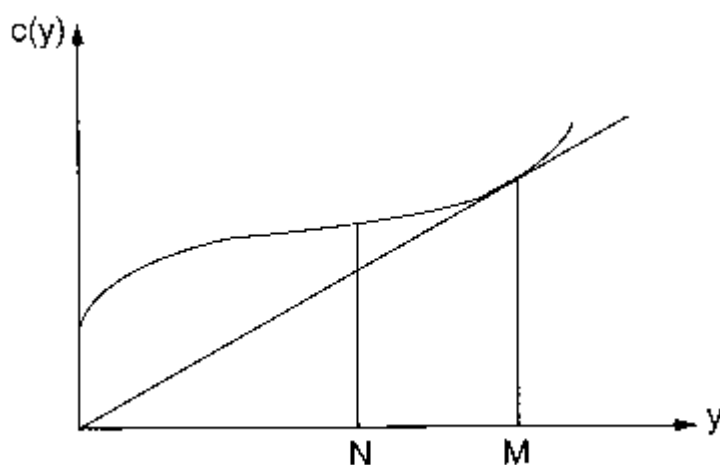
A definição de endógeno aqui não está restrita à função de produção da empresa, tampouco à agregação ou ao somatório de funções individuais de produção, ela se estende ao sistema de estruturas econômicas, sociais, políticas e institucionais do local ou da região (Amaral Filho, 1996; 2001; Garofoli, 1992). 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; e 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 sendo 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, em termos de 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 essas, 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 (Baer, 1999).

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 fatores 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, é só 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 discontinuidades tecnológicas. Aproveita-se aqui o exemplo de um gráfico ilustrando uma trajetória dos rendimentos de uma função de produção, onde mostra uma situação clássica de uma função de custo em que a concavidade da curva representativa se dirige primeiramente para baixo, e em seguida para cima:



Se considerar que o Custo Médio $c(Y)=c(Y)/Y$, o rendimento será crescente se $c(Y)$ diminuir quando a produção (Y) aumenta, e ele será decrescente exatamente quando acontece o

contrário. Analisando o gráfico apresentado acima, o rendimento é crescente quando $Y < M$, e decrescente quando $Y > M$.

A dotação de rendimentos crescentes é a única maneira de uma região ou localidade se diferenciar de outra, sem depender excessivamente dos diferenciais em termos de preços relativos. Sempre cobijados por empresas e regiões, os rendimentos crescentes não receberam, até bem pouco tempo, o tratamento que merecia pela teoria econômica dominante, apesar dos bons insights oferecidos no passado. Sem um enfoque espacial, mas dentro de uma perspectiva de desenvolvimento econômico, A. Smith, em seu *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.¹⁶ No século dezanove, A. Marshall, em seus *Princípios*, recuperou a noção de rendimentos crescentes, já dentro de uma perspectiva espacial, quando se referiu aos distritos industriais ingleses. No trato desse fenômeno, Marshall 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 do Silício; 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, onde 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 infra-estrutura e por logística. Dentre as economias geradas por essas concentrações estão os ganhos advindos das escalas dos mercados, da redução dos custos de transporte, dos custos de estocagem, dos custos de transações, etc. Pode-se ainda identificar um terceiro nível emissor de externalidades, e fator de atração de investimentos, este se encontrando 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 pode ser deduzido, os vários níveis emissores de externalidades e rendimentos crescentes não são facilmente alterados e administrados por simples políticas de ajustes e equalização de

¹⁶ A. Young, em um célebre artigo (1928), retoma o argumento dos rendimentos crescentes com base no tamanho de mercado.

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 intra-industriais ou intra-setoriais. Mas o principal do processo terá que ser realizado pela coordenação, articulação e planejamento público e privado 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, e apoiadas por instrumentos de intervenção do governo federal. Sempre procurando associar impactos setoriais com impactos territoriais, essas políticas devem privilegiar: o apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APLs) formados espontaneamente por micro e pequenas empresas; a construção de infra-estrutura; 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, com base num sistema local de inovação.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho permitiu apontar para algumas conclusões:

- a relação concorrencial entre territórios e regiões não acontece nos termos da concorrência perfeita, mas da concorrência imperfeita. Daí a validade da imagem centro-periferia. 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 preços relativos (às outras localidades). Sendo assim, o incentivo fiscal serve como mecanismo de correção de uma falha de mercado. Entretanto, no Brasil, devido o fraco desempenho do governo federal nas funções de coordenação e de equalização estrutural, entre as regiões e estados, os incentivos fiscais concedidos 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: (1) a concorrência entre as localidades ou estados; (2) a relação entre os custos relativos das localidades e (3) a relação custo-benefício proporcionado projeto incentivado. A primeira fonte constitui uma espécie de mercado dos incentivos, cujo funcionamento deve ser regulado ou coordenado pelo governo central. 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 projeto 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, intra-industrial 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* os formuladores de política devem considerar e se comprometerem com a transparência e a avaliação sistemática do sistema, e para afastar o risco moral eles devem 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 conseqüente aplicação de punições e ajustes em caso de necessidade.
- não é errado conceder incentivos públicos às empresas, mas é saudável que os governos locais e estaduais não apostem todas as fichas na concessão de incentivos fiscais, para atrair investimentos. 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, 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 se manifestar por meio do apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APLs), a fim de integrar as empresas, dos investimentos em infra-estrutura, da atenção especial para as áreas da saúde e da educação, da constituição de marcos regulatórios claros para os setores, do apoio à ciência, tecnologia & inovações e da boa governança.

9 BIBLIOGRAFIA

AMARAL FILHO, J. do (2001), "A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local", *Revista Planejamento e Políticas Públicas-PPP*, IPEA, n.23, junho, pp.261-286, Brasília.

AMARAL FILHO, J. do (1996), "Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista", *Revista Planejamento e Políticas Públicas-PPP*, IPEA, n.14, pp. 35-73, dezembro, Brasília.

AMSDEN, A. (1989), *Asia's next giant (South Korea and late industrialization)*, New York Oxford, Oxford University Press, NY.

ARTHUR, B. (1994), *Increasing returns and path dependence in the economy, USA: The University of Michigan Press*.

ARTHUR, B. (1995), "La localisation em grappes dans la 'Silicon Valley': à quel moment les rendements croissants conduisent-ils à une position de monopole ?", *In: Économie Industrielle et Économie Spatiale*, Org. por Alain RALLET & André TORRE, Ed. Economica, Paris.

BAER, B. & MILES, W.R. (1999), "The Role of the State in United States Regional Development", *Revista Econômica do Nordeste-REN*, Volume 30, n.2, abril-junho, pp. 178-190.

CAMAGNI, R. (1996), *Principes et Modèles de l'Économie Urbaine*, Economica, Paris.

CASTRO, A.B. (2002), "A Rica Fauna da Política Industrial e a sua Nova Fronteira", *Revista Brasileira de Inovação*, Volume 1, n.2, Julho/dezembro, pp. 253-274, RJ.

CAVALCANTI DIAS, F.R.; COSTA HOLANDA, M. & AMARAL FILHO, J. do (2003), *Base Conceitual dos Critérios para Concessão de Incentivos para Investimento no Ceará-FDI*, Nota Técnica n.3, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará-IPECE/Seplan, Fortaleza.

COBB, J. C. (1993), *The Selling of the South (The Southern Crusade for Industrial Development, 1936-1990)*, University of Illinois Press, Urbana and Chicago.

COLLETIS, G. & PECQUEUR, B. (1993), "Intégration des espaces et quase-intégration des firmes: vers de nouvelles rencontres productives ?", *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n.3, ADICUEER, Poitiers.

CORNETT, A.; HANSEN, J. & YOUNG, E. (1998), *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).

CORSEUIL, C.H. & PESSÔA, S. ^a (2002), *Vantagens comparativas da cidade do Rio de Janeiro*, TD/IPEA, n.900, Brasília.

COSTA HOLANDA, M. & CARLO PETERINI, F. (2003), *Indicador de vantagem comparativa municipal*, IPECE/Seplan, Fortaleza.

COUTINHO, L. (2003), "O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação", *Regiões e cidades, cidades nas regiões. O desafio urbano-regional*. (Org.) M.F. Gonçalves; C.A.Brandão & A.C. Galvão, Editora Unesp, pp.37-47, SP.

DE BERNIS, G. D. (1966), "Industries industrialisantes et contenu d'une politique d'intégration régionale", *Économie Appliquée*, Tome XIX, n.1, pp. 415-475, Presses Universitaires, Paris.

FARREL, C. (1996), "The economic war among the states", Federal Reserve Bank Minneapolis.

FAVARDIN, P. (1996), "La compétition entre collectivités locales", *Rue Économique*, volume 47, n.2, mars, pp. 365-381, Paris.

GAROFOLI, G. (1992), "Les systèmes de petites entreprises: un cas paradigmatique de développement endogène". In: BENKO, G & LIPIETZ, A.(Orgs.). *Les régions qui gagnent*. Paris.

HADDAD, P. (1989), "Método de Análise Regional", In: HADDAD, P.R.; CARVALHO FERREIRA, C.M.; BOISIER, S. & ALMEIDA ANDRADE, T. *Economia Regional, teorias e métodos de análise*, Banco do Nordeste do Brasil S.A., Fortaleza.

HIRSCHMAN, A. O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Mew Haven, Yale University Press.

KRUGMAN, P. & OBSTFELD, M. (1999), *Economia Internacional, teoria e política*, Makron Books, São Paulo.

KRUGMAN, P. (1991), *Geography and Trade*. Leuven-London: Leuven University Press/MIT Press, Boston.

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

MARTIN, R. & SUNLEY, P. (2000), "L'économie géographique de Paul Krugman et ses conséquences pour la théorie du développement régional: une évaluation critique, In: *La Richesse des Régions (la nouvelle géographie socio-économique)*, pp. 33-84, Org. de Georges BENKO & Alain LIPIETZ, PUF, Paris.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2003), *Bases para a Recriação da SUDENE, por uma política de desenvolvimento sustentável para o Nordeste*, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional/GTI-Grupo de Trabalho Interministerial para a Recriação da SUDENE, julho, Brasília.

MORVAN, Y. & MARCHAND, M-J (1994), *L'intervention économique des régions*, Ed. Montchrestien, Paris.

MOTTA e ALBUQUERQUE; SIMÕES, R.; BAESSA, A.; CAMPOLINA, B. & SILVA, L. (2002), "A distribuição espacial da produção científica e tecnológica brasileira: uma descrição de estatísticas de produção local de patentes e artigos científicos", *Revista Brasileira de Inovação*, Vol.1, n.2, julho/dezembro, pp. 225-251, Rio de Janeiro.

OATES, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Nova York: Harcourt Brace Jovanovich.

RODRIG, D. (2002), "Depois do neoliberalismo, o quê ?", *In: Desenvolvimento em Debate (novos rumos do desenvolvimento no mundo)*, Org. de Ana Célia Castro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, Rio de Janeiro.

RODRIG, D. (1995), "Growth policy (getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich)", *Economic Policy*, abril, pp. 53-107, UR.

ROSS, S. (1973), "The economic theory of agency: the principal's problem", *American Economic Review*, vol. N.63, p. 134-139.

STIGLITZ, J.E. (2002), "Políticas de desenvolvimento no mundo da globalização", *In: Desenvolvimento em Debate (novos rumos do desenvolvimento no mundo)*, Org. de Ana Célia Castro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, Rio de Janeiro.

TENDLER, J. (2000), *The Economic Wars Between the States*, Relatório de Pesquisa, MIT/Banco do Nordeste do Brasil-BNB.

VOLLE, M. (2000), *e-conomie*, Economica, Paris.

YOUNG, A.(1928), "Increasing returns and economics progress. *The Economic Journal*, v.38, pp. 527-542.

ZEMIN, J. (2002), *Reforma e construção da China*, Ed. Record, Rio de Janeiro.