

# A substituição de importações e o desenvolvimento industrial

- reflexões sobre o caso português -

Vítor Dionísio / Ivo Pinho

## . Introdução

Nos últimos 15 a 20 anos, tem-se sedimentado a convicção - aliás empiricamente documentável - de que as estratégias de desenvolvimento predominantemente orientadas para a satisfação da procura interna têm conhecido assinaláveis reveses. Complementarmente, são formuladas elogiosas referências aos resultados - efectivamente notáveis, nalgumas experiências - obtidos por certos países - designadamente, os chamados NPI's (Novo Países Industrializados) - que privilegiaram a procura externa enquanto factor de crescimento.

O actual recrudescimento de políticas proteccionistas, alegadamente distorçoras da evolução «normal» do comércio internacional, veio ressuscitar temores de que alguns países - mesmo desenvolvidos - se ajustem à nova envolvente económica externa fechando-se mais sobre si próprios, recorrendo a obstáculos e restrições administrativas às importações, para combaterem os défices, de magnitude variável, das suas balanças de transacções correntes. Tais práticas, protegendo alguns sectores da concorrência externa, poderiam induzir um novo surto de substituição de importações e, conseqüentemente, uma reafecção de recursos desfavorável às exportações, ameaçando, assim, a desejada expansão do comércio e a retoma do crescimento económico à escala internacional.

O objectivo da presente comunicação consiste em mostrar que não há, forçosamente, conflitualidade entre substituição de importações e promoção das exportações já que ambas podem e devem constituir variáveis centrais de uma estratégia de desenvolvimento.

Não nos preocuparemos, neste contexto, com a complexa questão da configuração da estratégia de desenvolvimento considerada adequada às especificidades do país. Interessa-nos tão somente, sublinhar que a adopção de uma política selectiva e eficiente de substituição de importações se nos afigura necessária para a eficaz prossecução de um vasto conjunto de finalidades estratégicas.

Nestes termos, afigura-se-nos que aquela política perspectiva dois níveis de objectivos: em primeiro lugar, a autonomia económica possível no contexto de um mundo interligado, mas onde aquela é condição necessária para a autonomia política.

Em segundo lugar, a possibilidade de concorrer para:

- a) a atenuação do défice comercial de bens e serviços, em particular no que se refere à diminuição da componente energética importada e à redução dos défices alimentar e de transporte de mercadorias;
- b) a redução do conteúdo importado das exportações e conseqüente maximização do seu valor acrescentado;
- c) o reforço e modernização das capacidades tecnológicas autónomas ou endogeneizáveis, mormente nos sectores produtores de bens de equipamento e material de transporte e na construção naval;
- d) a integração do sistema produtivo, mediante o aproveitamento de complementaridades produtivas e tecnológicas entre empresas e sectores;
- e) a regionalização do desenvolvimento industrial, através da valorização dos recursos humanos e naturais à escala local, designadamente em actividades orientadas para a satisfação das necessidades do mercado interno.

Face ao objectivo que nos propomos nesta comunicação, começaremos por analisar a evolução recente da substituição de importações em Portugal tentando explicá-la à luz do «modelo económico» que tem vindo a servir de referência à economia portuguesa.

Procuraremos, de seguida, detectar, quer em termos globais quer em termos sectoriais, e numa óptica de fileira produtiva, os pontos de desarticulação mais significativos do sistema produtivo português e que são ocupados pela oferta externa, propiciando, dessa forma, a identificação das áreas que devem ser privilegiadas na definição de uma política de substituição de importações.

Concluiremos o trabalho procurando fazer um levantamento das preocupações que a adopção de uma política de substituição de importações sugere face aos condicionalismos actuais e previsíveis da envolvente institucional interna e da envolvente económica externa.

## 1. A estratégia de desenvolvimento e a substituição de importações

A discussão teórica que tem sido feita em tomo da temática «estratégia de desenvolvimento» costuma radicalizar-se na defesa de duas posições extremas: a *promoção de exportações* sustentada pelos defensores do livre-cambismo e da economia sem restrições; a *substituição de importações* defendida pelos adeptos do crescimento auto-centrado e protegido. E se a história tem produzido resultados que verificam as teses de uns e outros, não é menos verdade que a questão não deve pôr-se em termos de mútua exclusividade das duas linhas estratégicas mas sim na definição de quais os sectores que cabem numa e noutra, ou seja, no tipo de especialização produtiva considerado adequado, na base de um duplo referencial: o das vantagens comparativas mas também o da exploração de recursos próprios, particularmente quando concorrem para o aumento da coesão interna do sistema económico.

Nessas condições, o acento tónico na definição de uma estratégia de desenvolvimento não tem que residir apenas no tipo de abertura ao exterior, tomando-se esta um efeito e não uma causa: é o caso de políticas que privilegiam aspectos como a satisfação de necessidades básicas, a redistribuição do rendimento, a promoção do emprego, etc.

Num país com as condições económicas como as apresentadas por Portugal tem justificação a definição de dois vectores estratégicos.

Um vector *estratégico de promoção de exportações* que deverá criar as condições para o financiamento externo da economia, assegurando uma maior capacidade de criação de reservas e conseqüentemente uma maior flexibilidade nos pagamentos externos. A eficácia desta estratégia verifica-se na respectiva capacidade de induzir o produto de modo sustentado, de reter valor acrescentado e de actuar como factor propulsor de efeitos multiplicadores sobre a actividade interna.

Nos argumentos que se apresentam a favor da *estratégia de substituição de importações* costuma referir-se a edificação de uma estrutura industrial, integrada e auto-centrada, com capacidade para promover um crescimento sustentado e defendido das flutuações cíclicas da economia mundial. Todavia, contra-argumenta-se, isso só é possível à custa de um sistema proteccionista de produções de elevado custo e, portanto, ineficientes.

Por outro lado, a viabilidade dessa estratégia depende da capacidade de financiamento da economia e, neste caso, preferencialmente do financiamento interno, atendendo às condições de abertura ao exterior que lhe estão subjacentes.

A estratégia de desenvolvimento determina um *ritmo* de crescimento e estrutura um *tipo* de desenvolvimento, parecendo certo que a primeira questão tem sido privilegiada na discussão teórica das estratégias de desenvolvimento alternativas. Com efeito os defensores da abertura incondicional à economia mundial pelas exportações têm multiplicado os estudos empíricos de correlação entre a taxa de crescimento do produto e a taxa de crescimento das exportações, e centram a sua argumentação na evidência de que os países que têm privilegiado uma estratégia de promoção de exportações têm apresentado taxas de crescimento do produto mais favoráveis. Acontece que a validade dessa conclusão deveria ser aferida pelo crescimento real do *produto nacional* de modo a ter-se em conta os fluxos líquidos de rendimentos factoriais com o exterior. Só assim é possível determinar quais os sectores institucionais que beneficiam do excedente criado. Acresce que o ritmo de crescimento é um indicador manifestamente insuficiente para a caracterização de um desenvolvimento auto-sustentado e internamente coeso de modo a garantir a continuidade do processo.

No nosso entendimento, o cerne da questão deveria localizar-se na caracterização do tipo de desenvolvimento que se pretende promover e na definição de questões centrais como: o *aproveitamento da dotação interna de recursos*, segundo uma lógica de maximização do valor acrescentado ao longo das cadeias produtivas; a *articulação com a economia mundial* no âmbito da divisão internacional do trabalho (ligações a montante por via de inputs materiais e de tecnologia e ligações a jusante no que se refere aos mercados) privilegiando a endogeneização dos efeitos de produção; o *perfil tecnológico* subjacente à estrutura produtiva e que, embora relacionado com o aspecto anterior, tem a ver no essencial com a dotação interna de recursos, e em particular com as características sociológicas e as qualificações dos recursos humanos.

Na prática, o problema traduz-se na formulação de um programa de industrialização ou de reconversão industrial no âmbito do qual se explicitem as opções atrás referidas. Opções essas que são normalmente ponderadas com os desequilíbrios externo (balança de pagamentos) e internos (orçamento, emprego, etc.) E que são, além disso, implementadas de acordo com um dado horizonte temporal no âmbito do qual se faz o escalonamento dos programas de investimentos.

Nestes termos, a definição de uma política de substituição de importações tem vários vectores que se podem, no entanto, traduzir em dois tipos de *efeitos*:

- I) efeitos sobre os sistemas de relações intersectoriais (esfera real) e institucionais.
- II) efeitos sobre os pagamentos externos (esfera monetária).

Em ambos os casos, a avaliação económica a fazer, passa pela identificação das novas estruturas de produção e de mercado, no sentido da integração vertical e horizontal das novas relações intersectoriais. Porém, o desenvolvimento desta linha analítica requer a explicitação prévia da estratégia de reconversão industrial a implementar. Será nesse contexto que caberia:

- A verificação da concordância dos objectivos da política de substituição de importações com os objectivos macroeconómicos definidos no âmbito da política económica (emprego, contas com o exterior, etc.).
- A equação do problema da dimensão do mercado face à capacidade de produção economicamente viável, e política e socialmente desejável. Neste contexto, seriam prospectadas as capacidades de absorção dos mercados interno e externo relativamente aos produtos em análise.
- A análise da capacidade no domínio tecnológico das produções a desenvolver, sendo analisados neste âmbito os custos de licenciamento e similares.
- O estudo da capacidade de financiamento das linhas de produção a instalar ou a reconverter.

A determinação dos efeitos sobre a balança com o exterior passa pela avaliação do efeito líquido sobre os pagamentos externos, através do cálculo do ganho de divisas resultantes da substituição da oferta externa pela oferta interna.

Neste contexto cabe um estudo detalhado da *estrutura de importações observada* previamente à implementação da política de substituição de importações, bem como da *estrutura de importações previsional* que a dinâmica do processo de reconversão industrial necessariamente produzirá. Com efeito, há que ter em conta que a criação de capacidades produtivas susceptíveis de promover a substituição de importações não deixará de gerar *importações adicionais* e inexistentes na situação anterior, nomeadamente as inerentes à aquisição de bens de equipamento e ao fornecimento de inputs correntes às novas produções.

## 2. Evolução recente da substituição de importações em Portugal - uma análise agregada

Portugal é um país semi-industrializado em que a actividade industrial se tomou preponderante no sector

produtivo mas que, em variados aspectos, se encontra ainda longe dos níveis de desenvolvimento dos países mais avançados.

A semelhança do que tem ocorrido na generalidade dos países semi-industrializados, o crescimento económico tem-se processado em Portugal, a ritmos elevados - 6,3% por ano entre 1960 e 1970, 4,8% entre 1970 e 1977 e 3,7% de 1977 a 1982 - subsistindo, no entanto, deficiências estruturais importantes no plano tecnológico, na qualidade dos factores de produção e na integração do sistema produtivo.

Alguns dos países semi-industrializados, adoptaram no seu esforço de desenvolvimento industrial, estratégias de substituição de importações enquanto outros optaram por um modelo de crescimento centrado na promoção de exportações. No entanto, mesmo estes últimos, não descuraram a sua base industrial tendo implementado grandes projectos nos chamados sectores básicos - siderurgia, metalurgia dos metais não ferrosos, química de base, etc., - e em sectores de ponta da actividade industrial - electrónica, automóvel, construção e reparação naval, entre outros.

O desenvolvimento industrial português conheceu três momentos de grande animação. O primeiro, ocorreu no imediato «pós-guerra» e resultou da adopção de uma política de substituição de importações, mormente em produtos intermediários de base - adubos, aço, etc.

O segundo, foi induzido pela integração do país na EFTA e traduziu-se numa forte expansão das exportações de manufacturas. Tal facto não impediu que se não tivessem acautelado condições mínimas para o lançamento de novos projectos de substituição de importações, conseguindo-se um regime especial de protecção (o conhecido anexo G) para um grande número de produtos das áreas das indústrias mecânicas, metalúrgicas e químicas.

Foi, de resto, a elevada protecção da concorrência externa que viabilizou a instalação no país, já nos finais da década de 60 - portanto, muito tardiamente em relação aos países mais industrializados - de indústrias dominantes na «segunda revolução industrial» (químicas, metalúrgicas e mecânicas), as quais induziram o terceiro momento alto do crescimento industrial português.

Mais recentemente, nos finais da década de 70, assistiu-se a uma nova etapa do processo de substituição de importações que se traduziu num volumoso esforço de investimento em sectores orientados para a procura interna, mas cuja viabilidade implicava a exportação de alguns vectores de produção. Com efeito, dos chamados «grandes projectos industriais» então implementados, apenas os do sector automóvel e da pasta para papel podem ser apontados como grandes projectos orientados essencialmente para a exportação.

Não cabe, no âmbito da presente comunicação, formular uma análise dos factores condicionantes, determinantes, sucessos e fracassos das políticas de substituição de importações que foram implementadas. Procuraremos, antes, documentar, com o possível detalhe mas a um nível necessariamente agregado, a evolução recente da substituição de importações no nosso país.

Abordaremos, seguidamente, a problemática do comportamento da oferta externa relativamente à oferta total. Distinguiremos, para o efeito, três períodos com dinâmicas, diferenciadas na óptica da substituição global de importações:

- I) o quadriénio anterior a 25 de Abril de 1974 (1970 a 1974);
- II) o período imediatamente posterior àquele data (1974 a 1977);
- III) o período de 1977 a 1981.

A delimitação destes períodos deveria logicamente corresponder a momentos de viragem na política económica, ou a situações exógenas ao sistema económico com impacto na estrutura produtiva e nas relações com o exterior.

Com efeito, o ano de 1970, no virar da década, corresponde ao fim do período áureo exportador; no ano de 1974 conjugam-se dois factores que põem à prova o modelo exportador e que revelam a sua vulnerabilidade: o primeiro «choque petrolífero» e o «25 de Abril». O ano de 1977, não constituindo propriamente um marco na evolução económica recente, traduz em todo o caso o início do período de estabilização política, pelo menos em termos constitucionais.

### **Período 1970/74**

Neste período acentuam-se os sintomas de esgotamento do modelo económico cujo zénite, traduzido nos indicadores de comércio externo e de crescimento do produto interno, tinha sido alcançado na segunda metade da década de 60.

Assiste-se, assim, a uma queda acentuada da taxa de cobertura das importações pelas exportações (de 0,63 em 1970 passa-se para 0,49 em 1974) e a uma subida acentuada do peso do défice externo em relação ao PIE (ver quadro 9). Verifica-se, igualmente, uma penetração significativa das importações no mercado português (como se pode observar no Quadro 1, o coeficiente de oferta externa progride 70 pontos entre 1970 e 1974, considerando preços correntes).

Os sintomas de desequilíbrio manifestam-se apesar do crescimento das exportações e da sua contribuição para o crescimento do output total. Com efeito, no período 1970/74 as exportações contribuem com 22,5% para o crescimento do output o que deve ser comparado com a contribuição negativa da

substituição de importações na ordem dos 11,3% para o mesmo crescimento (1). Ou seja, a substituição negativa de importações, anulou metade dos efeitos positivos conseguidos com a exportação. Todavia, os dois efeitos conjugados traduzem uma acelerada abertura ao exterior a qual, nos termos em que se processou, aumentaria, nos períodos seguintes, a vulnerabilidade da economia portuguesa e a sua incapacidade para suportar as mutações operadas na economia mundial a partir de 1973.

No Quadro 2 mostramos como se decompôs sectorialmente o fenómeno da substituição negativa de importações, indicando por ordem decrescente de importância os sectores que mais contribuíram para isso.

Metade dos ramos classificados no Quadro 2, pertencem à fileira alimentar, revelando o crónico desajustamento entre a procura e a oferta internas de bens alimentares e as consequências deste facto sobre o desequilíbrio externo, mais sensível em períodos de quebra da produção agrícola.

Os ramos 29 e 38 revelam a crescente dependência do exterior derivada do processo de crescimento seguido. Com efeito, o crescimento dos ramos mais próximos da procura final não foi acompanhado pelo crescimento dos ramos situados a montante das fileiras produtivas introduzindo importantes descontinuidades que foram ocupadas pelas importações.

### **Período 1974/77**

No início deste período ocorrem dois factores decisivos que inviabilizam definitivamente o modelo económico até então seguido: um, de origem externa é o «choque petrolífero» de 1973 que, actuando nas estruturas de custos principalmente dos sectores com maior conteúdo de inputs derivados do petróleo, põe a nu a incapacidade do sistema produtivo para se adaptar às novas condições de produção. Note-se que um dos sectores com mais peso no subsistema exportador é o sector têxtil de fibras sintéticas cujo conteúdo de importações aumenta significativamente; um segundo factor, de origem interna, resulta do «25 de Abril» e põe em causa a continuidade daquele modelo ao provocar alterações institucionais que suscitam a reequação da estratégia económica a desenvolver. Embora, na prática, nunca se tenha implementado uma estratégia coerente e alternativa à anterior, a política económica seguida logo após 1974 revela alguns sintomas de viragem, nomeadamente: o reforço qualitativo e quantitativo do mercado interno resultante da redistribuição de rendimentos verificada e do retomo maciço de população das ex-colónias; a reestruturação dos mercados externos, no que se refere às novas condições de comércio com as ex-colónias e às potencialidades de conquista de novos mercados abertas com a nova posição de Portugal no panorama internacional; a procura de soluções de aproveitamento dos recursos nacionais traduzida na elaboração e lançamento de projectos de exploração desses recursos.

A importância assumida pela oferta interna reflecte-se no fenómeno global de substituição de importações verificado neste período, registando-se uma variação negativa do coeficiente  $r$  de 36 pontos o que se traduziu, conseqüentemente, numa substituição positiva de importações (ver Quadro 1). Este comportamento do coeficiente  $r$ , verifica-se apesar de se terem registado dois movimentos contraditórios: em 1975 deu-se uma forte contracção das importações em volume (- 26,1%) devido às medidas restritivas então impostas, e em 1976 e 1977 houve um aumento das importações em antecipação às previstas desvalorizações do escudo.

No período em apreciação os sectores que mais concorreram para a substituição global de importações, foram:

De novo se classificam, no grupo de ramos mais significativos, 3 ramos da fileira alimentar, denotando os efeitos das flutuações da oferta interna sobre a substituição de importações.

Se estes ramos tendem a acompanhar, nos sentidos de expansão e retracção, a tendência global da evolução da oferta externa face à oferta total, importará distinguir entre as razões de ordem estrutural e de ordem conjuntural que explicam esse movimento.

### **Período 1977/81**

O período de 1977/81 revela com evidência, uma estratégia de articulação com a economia mundial que não se fundamentando numa estratégia autónoma e definida de especialização face aos novos condicionalismos do mercado mundial, acaba por reproduzir a uma escala cada vez maior, os desequilíbrios estruturais internos resultantes do modelo económico prevalecente.

Não surpreende, portanto, que se manifestem cada vez mais os indicadores negativos da persistência de um modelo exportador obsoleto incapaz de actuar como motor do crescimento. Com efeito, neste período acentua-se, de forma acelerada a deterioração das razões de troca, passando o respectivo índice de 85 em 1977 para 75,3 em 1981 (ver Quadro 9).

Volta a registar-se a tendência para o aumento da quota externa na oferta total (esta evolui em 34 pontos entre 1977 e 1981) inflectindo assim a tendência do período anterior (ver quadro 1).

A economia portuguesa resiste mal aos movimentos recessivos da economia mundial, e a explicação para este fenómeno reside em conhecidos factores estruturais internos e na consequente articulação (quer pelas exportações quer pelas importações) com o resto do mundo. Assim:

- a) O nosso *padrão de exportações*, sendo constituído principalmente por bens não essenciais de consumo final, depende fundamentalmente do rendimento disponível dos países de destino.

Estudos empíricos (2) sobre os factores explicativos das exportações portuguesas têm revelado que estas são, de um modo geral, muito mais sensíveis às variações daquela variável do que à modificação dos preços relativos portugueses reportados aos dos concorrentes. Deste modo, a despeito das manipulações da taxa de câmbio, não é possível evitar a repercussão em Portugal dos movimentos recessivos dos países clientes.

- b) Do lado das *importações* constata-se uma grande interpenetração com o sistema produtivo, o que determina uma estrutura de importações onde predominam os inputs industriais: matérias-primas e produtos intermediários (35,7%), as máquinas e o material de transportes (27,1 %), os combustíveis (23,9%) e os produtos alimentares (9,2%).

A comparação desta estrutura com a das exportações permitiria, numa análise mais aprofundada, concluir pela maior essencialidade das importações para o funcionamento do aparelho produtivo português, relativamente aos bens que exportamos. É o caso, por exemplo, do grupo «Produtos alimentares e bebidas» onde, do lado das exportações, predominam os vinhos, as conservas e os concentrados de frutos enquanto, do lado das importações, se destacam as matérias-primas necessárias ao aprovisionamento da fileira alimentar; é ainda o caso do grupo «Material de Transporte», onde as nossas exportações são constituídas essencialmente por veículos ligeiros de passageiros, enquanto que nas importações têm particular significado os veículos especializados e de utilização industrial e agrícola.

Não surpreende portanto, a elevada propensão marginal a importar (0,42 no caso da função linear importação/produto interno) (3) e a relativamente elevada elasticidade (4) das nossas importações (1,4 no caso da função potência importações/produto) (5).

A nível sectorial constata-se que, no período 1977/81 os sectores que mais contribuíram para a substituição negativa de importações foram (6) a «Electricidade, Gás e Água» ( $r_i = 0,144$ ) por razões conjunturais de escassez de oferta interna devido à seca, as «Transformações Diversas» e a «Agricultura, Silvicultura e Pesca» onde se conjugam factores de ordem conjuntural e estrutural para a escassez da oferta interna e que adiante tentaremos identificar.

Uma apreciação *sintética* da evolução da economia portuguesa ao longo do período em apreciação permite concluir que se tem aprofundado a sua experiência externa. Esta tese pode ser ilustrada através de alguns indicadores globais.

### **1) Evolução das Importações e Exportações**

O quadro abaixo fornece a necessária base estatística:

Se, em volume, as exportações evoluíram ao mesmo ritmo das importações, já em valor o ritmo de crescimento das importações foi, em média, superior em 4.4 pontos, ao crescimento das exportações. Esta diferença é basicamente explicada pela deterioração do escudo em relação ao dólar, embora o aumento do preço médio dos bens importados também concorresse, em menor escala, para a explicação daquela evolução.

## II) Evolução da substituição global de importações

A evolução atrás constatada explica a *substituição negativa de importações* verificada ao longo da década de 70, por duas ordens de razões:

- sendo a avaliação feita a preços correntes, a evolução mais acelerada do preço médio das importações relativamente aos preços internos, explica que a oferta externa venha mais valorizada relativamente à oferta total (efeito-preço);
- a expansão da produção (aumento de volume e diversificação) acarreta um aumento da dependência - dadas as condições de incapacidade da oferta interna - nos sectores a montante e nos sectores de bens de equipamento (efeito-volume).

Ao longo da década verifica-se uma penetração de 63 pontos da oferta externa, processo que apenas foi interrompido no período 1974/1977 pelas razões já atrás apontadas.

No período de 1981/77 podemos verificar que o avanço das importações se fez também em volume (ver coeficientes  $r$  a preços do ano anterior no Quadro 1).

## III) Indicadores de comércio externo

No Quadro 9 sintetizamos um conjunto de indicadores de comércio externo cobrindo um período que vai da década de 60 - em que se lançou a implantação do sector exportador - até à actualidade.

As razões de troca, reflectindo a relação entre os valores unitários das exportações e das importações, podem ser afectadas pela manipulação dos preços médios daqueles fluxos. Assim, a subfacturação de exportações e a sobre facturação de importações provocam a deterioração daquele coeficiente de forma mais acentuada do que a situação real poderia reflectir. Em todo o caso, é notória a acelerada degradação dos termos da troca com o exterior. No período 1973/82 essa degradação atingiu os 25%, o que se repercute naturalmente na variação negativa do saldo da balança comercial e no seu valor crescente em relação ao produto interno bruto a preços de mercado.

Com efeito, o peso do défice externo (balança comercial) no produto apresentou valores comportáveis ao longo da década de 60, resvalando para valores preocupantes a partir do primeiro choque petrolífero. Embora desde 1974 este indicador se tenha situado, com alguma regularidade, dentro da mesma ordem de grandeza, há que contar com os efeitos cumulativos sobre a capacidade de financiamento da economia.

Os valores apresentados nos últimos anos pelo coeficiente de abertura denotam as mesmas ordens de grandeza registadas no período áureo da exportação, só que, agora, têm um significado diferente. Com efeito, enquanto que na década de 60, atendendo à pequena amplitude do défice comercial, os coeficientes  $e/v$  e  $m/v$  contribuían na mesma medida para o grau de abertura do exterior, na década de 70, e nos últimos anos, a relação entre as importações e o produto é dupla da relação entre as exportações e o produto. Ou seja, Portugal, tem-se tomado uma economia cada vez mais aberta pelo lado das importações.

A taxa de cobertura das importações pelas exportações apresentava valores na vizinhança da unidade ao longo da década de 60, sustentada pelo crescimento das exportações. Porém, a partir de 1970 começa a decair para se situar, estruturalmente, à volta de 0,5.

No seu conjunto, estes indicadores revelam que a desaceleração do crescimento das exportações é acompanhada pela manutenção e mesmo pela aceleração do crescimento das importações. Este fenómeno decorre da articulação estrutural entre o nosso sistema produtivo e o padrão de importações.

As consequências, a nível sectorial, do modelo de crescimento seguido em Portugal teriam inevitavelmente que se traduzir num sistema de relações intersectoriais totalmente desarticulado com a consequente interposição da oferta externa para colmatar as debilidades do aparelho produtivo.

Os quadros 10 e 11, que seguidamente se apresentam, ilustram, através de dois indicadores, as dependências do exterior dos principais ramos exportadores e dos ramos predominantemente orientados para as solicitações do mercado interno.

Quanto aos sectores exportadores, constata-se que, em referência a 1977, os seis principais ramos (contribuindo com cerca de metade das exportações) apresentam elevados conteúdos de importação, com excepção dos ramos 22 e 24. Noutra perspectiva, seleccionando os ramos com coeficientes de importações iguais ou superiores a 0,30, verifica-se que estes perfazem 33% das exportações.

Constata-se, por outro lado, que a manutenção da posição das exportações tradicionais entre 1970 e 1977 (Têxtil de Algodão e Mistos, Vestuário, Cortiça, Bebidas e Madeiras) é sempre acompanhada de um aumento nítido do conteúdo de importações.

Poder-se-á ainda concluir, da leitura do Quadro 10, que o aumento do peso das exportações dos ramos com maior capacidade de inovação tecnológica (Construção e Reparação Naval, Máquinas e Material Eléctrico,

Produtos Metálicos e Máquinas não Eléctricas) foi sempre acompanhado de uma substituição de importações como revela a evolução do coeficiente  $u_i$  entre 1970 e 1977 - o que atesta a consistência de uma política conjunta de substituição de importações e de promoção de exportações -, embora os conteúdos de importação tenham também aumentado.

No que se refere aos sectores com maior peso no abastecimento do mercado interno, podem tirar-se conclusões muito semelhantes relativamente às dependências de inputs importados, como se pode ver no quadro seguinte:

O Quadro 11 revela que, no mercado interno, predominam os ramos da fileira alimentar, com os ramos 01, 07, 12, 03, 11 e 04 a ocupar, em 1977, cerca de 37% da procura interna de bens nacionais. Seguem-se os ramos da fileira metálica cujos sectores mais significativos preenchem cerca de 13% da procura interna. Com algum significado destacam-se ainda os ramos 16 e 18, da fileira têxtil, que ocupam cerca de 9% no total da procura interna.

Os três grupos de ramos referidos revelam comportamentos diversos quanto à dependência do exterior. Com efeito os ramos da fileira alimentar mostram, com excepção da Agricultura, coeficientes globais de dependência externa não muito elevada. Esta observação confirma a conhecida desarticulação dos ramos alimentares ao nível dos inputs agrícolas. Naturalmente que este facto reflecte-se nos elevados conteúdos de importação referentes a estes ramos conforme se pode concluir pela análise dos coeficientes  $u_i$ .

Os ramos da fileira metálica mostram elevados coeficientes  $u_i$  e  $u$ . Traduzindo assim:

- uma elevada dependência do exterior quanto ao aprovisionamento directo de inputs e ao efeito multiplicador sobre as importações intermédias dos ramos a montante (é o caso do ramo 44 - Material de Transporte e, mais simpliçativamente, do 38 - Indústrias do Ferro e do Aço, como se pode constatar pelos respectivos coeficientes  $u_i$ );
- uma elevada penetração externa de bens pertencentes a esses ramos (é o caso, de novo, dos ramos 38 e 44 onde a oferta externa detém mais de 50% da oferta total e do ramo 40 onde aquela ocupa 37% do mercado, como se pode constatar pelos coeficientes  $u_i$ ).

### 3. A substituição de importações em Portugal: que futuro?

#### 3.1. *Potencialidades da substituição de importações - uma análise por fileiras produtivas*

Como já se referiu, a conjugação de uma adequada estratégia de desenvolvimento requer a análise prévia da estrutura das importações e da sua inserção no sistema produtivo.

Neste ponto, procuraremos sintetizar, em termos de fileiras produtivas, os principais pontos críticos da nossa dependência estrutural do exterior relevando as áreas em que parece possível e necessária a adopção de uma política de substituição de importações.

As fileiras que apresentam pontos de desarticulação mais pronunciados em termos de inter-relação interna dos processos de produção, são:

I) *A fileira alimentar*, com índices de dependência do exterior muito elevados nos pontos a montante da fileira (vide os elementos coeficientes  $u_{ij}$  no Diagrama 1) (\*).

Deste modo, a situação de quase total auto-abastecimento nos ramos a jusante da fileira alimentar, apoia-se sobre uma elevadíssima dependência externa dos inputs não transformados. Portugal é, conseqüentemente, muito vulnerável, no que se refere à oferta alimentar, a situações de conflito ou de catástrofe que cortem as fontes de abastecimento externo de bens alimentares estratégicos. A perda de domínio dos circuitos de importação e comercialização desses bens seria o fecho do círculo da dependência já constatada ao nível da produção.

A transformação da lógica de relações internas na fileira alimentar, no sentido de minimizar a dependência do exterior é crucial para permitir o processo de acumulação subjacente à estratégia de desenvolvimento que se venha a implementar. Com efeito a inadequação entre a estrutura da oferta nacional de bens alimentares e o padrão de consumo alimentar toma-se um obstáculo poderoso à mobilização de recursos para o desenvolvimento ao cativar, anualmente, uma parte substancial do potencial de poupança do país.

Para assegurar o equilíbrio oferta/procura alimentar é necessário equacionar, por um lado, a modificação da estrutura da oferta, ponderando os conteúdos importados de determinados bens, sobretudo dos bens exóticos e, por outro lado, a necessária modificação da dieta alimentar segundo critérios que, para além do seu conteúdo e Valor intrínsecos, tenham presentes as restrições impostas pela oferta.

II) *A fileira têxtil* é uma das que, de forma paradigmática denuncia o paradoxo de um sector exportador que auto-consome uma relevante parcela das divisas que obtém.

Como poderá observar-se no diagrama que abaixo se apresenta, a fileira têxtil depende fortemente do exterior no tocante a consumos intermédios correntes verificando-se um decréscimo dessa dependência à medida que se caminha para jusante da cadeia produtiva.

Nestas condições, a necessária reconversão do sector têxtil não poderá descurar a necessidade de minimizar o conteúdo importado das nossas exportações, particularmente no que se refere às fibras naturais (algodão e fibras duras).

III) *Na fileira do calçado e curtumes*, a oferta nacional de peles verdes é insuficiente para assegurar o auto-abastecimento dos inputs necessários. Na medida em que aquele input depende da produção de carne, a respectiva oferta interna e a correspondente substituição de importações, só podem crescer à medida da expansão da oferta interna de carne.

O Diagrama 3 revela também situações de forte dependência externa relativamente a produtos da fileira química (onde predominam os tanantes) o que contribui para a formação de um elevado conteúdo de importações quer no ramo do calçado (cada unidade de procura final de bens deste ramo induz 0,352 de importações intermédias) quer no ramo dos Curtumes onde aquele coeficiente sobe para 0,429.

IV) *A fileira, química* apresenta descontinuidades generalizadas, mais significativa nos ramos a montante, e nas transacções internas do sector químico, como se pode verificar nos Diagramas 4, 5 e 6.

Embora a classificação de ramos subjacente ao Diagrama 4 apresente um elevado nível de agregação, é patente, em todo o caso, a situação de desintegração no interior da fileira química, exactamente entre os ramos onde se processam as transacções dominantes. Não surpreende, por isso, que os ramos nacionais da indústria química apresentem elevados conteúdos de importação (0,457 no ramo 29 - Produtos Químicos de Base e 0,421 no ramo 33 - Produtos Químicos Diversos).

Na fileira da Química Básica (onde esta se constitui como o ramo mais a montante), observam-se situações muito diversas que vão desde uma fraca dependência externa directa dos «Adbos» - onde apenas 3% dos inputs directos são importados - até às dependências quase totais do ramo 37 - Outros Minerais não Metálicos e da fileira têxtil.

Nos ramos a jusante da fileira, as situações de dependência externa estão bastante atenuadas o que não obsta todavia a que, nalguns casos, se verifiquem conteúdos de importações elevados devidos à forte importação de produtos químicos verificada no início da década.

(\*) Os Diagramas que aqui se apresentam foram construídos a partir da Matriz de relações Intersectoriais para 1977, construída pelo GEBEI/IACEP. Os coeficientes que quantificam a ligação entre cada bloco/ramo do Diagrama definem-se:

$$u_{ij} = \frac{m_{ij}}{m_{ij} + x_{ij}}$$

ou seja, o coeficiente de oferta externa de bens correntes de tipo  $i$  ao ramo  $j$  ( $U_{ij}$ ) define-se pela razão entre as importações intermédias de bens desse tipo feitas pelo ramo  $j$  e a procura total de inputs  $i$  feita pelo ramo  $j$ .

A subfileira da Química Diversa, definida pela posição a montante do ramo 33 - Produtos Químicos Diversos (o qual é constituído por produtos em segundo ou terceiro estágio de transformação) revela também situações muito diversas: enquanto a quase totalidade dos inputs da «Borracha» e dos «Artigos de Matérias Plásticas» são importados (98% e 84% respectivamente), o conjunto de ramos das fileiras alimentar e da madeira e papel apresentam coeficientes de oferta de produtos químicos diversos pouco significativos.

V) *A fileira metálica* não foge à regra do diagnóstico já feito nas fileiras analisadas: fortes dependências do exterior em termos de aprovisionamento de matérias-primas e produtos intermédios e dependências mais atenuadas, e mesmo insignificantes, nos ramos mais próximos da procura final.

Na extremidade da cadeia, a montante, quantifica-se a conhecida dependência, quase total, de produtos



minerais (minérios de ferro e carvão para o ramo 38 - Indústrias do Ferro e Aço, amianto, diatomito, etc. para o ramo 39 - Minerais não Ferrosos). Nos ramos voltados para a procura final são evidentes as dependências a montante e pouco representativas a jusante.

VI) A *fileira eléctrica* que tem como ramo nuclear as «Máquinas e Material Eléctrico» suscita entre outras as seguintes observações:

- elevada dependência quer a montante quer intra-sectorialmente. No último caso a dependência fica basicamente a dever-se ao elevado conteúdo de importações directas de algumas linhas de montagem de máquinas e aparelhos eléctricos e electrónicos;
- peso relativamente elevado da dependência externa de bens finais (para consumo final e para investimento) o que ilustra a nossa incapacidade para produzir uma vasta gama de artigos desta fileira.

A título de síntese parece poder tirar-se uma ilação que é praticamente comum às várias fileiras produtivas apresentadas: os pontos nevrálgicos da dependência situam-se, de forma geral, a montante das fileiras o que revela uma deficiente articulação entre o subsistema de recursos naturais (recursos minerais, agrícolas, marítimos, energéticos) e a respectiva transformação industrial. Esta dependência é reforçada pela incapacidade de oferta interna de bens de equipamento (!). (ver Diagrama 9).

As políticas de industrialização que geraram aquela estrutura falharam na consecução do objectivo clássico apontado às políticas de substituição de importações: a criação de cadeias produtivas interligadas, constituídas a partir da produção de bens de consumo corrente e evoluindo para montante.

Parece pois, que a definição de uma nova estratégia não poderá deixar de ter em conta:

I) A construção de um forte sector exportador, inevitável fonte de recursos externos para uns economia de pequena dimensão. Porém, a solução do nosso desequilíbrio estrutural nas contas com o exterior, toma crucial a minimização do conteúdo importado do sector exportador de modo a maximizar-se o ganho líquido de divisas. Este objectivo implica a execução de projectos de substituição de importações nos ramos a montante do sector exportador, de modo a permitir a máxima retenção interna do valor acrescentado, e a tirar partido da difusão interna dos vários tipos de efeitos multiplicadores: emprego, rendimento etc. O mesmo critério é obviamente aplicável a novos projectos de promoção de exportações importadores de inputs;

II) uma política de auto-abastecimento, de bens que suprem necessidades básicas com particular acuidade no sector alimentar;

III) a consideração do conteúdo energético, dado o seu peso na estrutura de custos de um número significativo de ramos produtivos, visando diminuir a pressão sobre as importações de energia.

Em suma, atendendo à estrutura económica actual e ao tipo de integração económica que Portugal desenvolveu, não faz sentido colocar o cerne da discussão da estratégia de desenvolvimento sobre a dicotomia substituição de importações «versus» promoção de exportações. Por essa razão, a reconversão da actual estrutura industrial, deverá assentar numa simbiose de promoção de exportações de bens competitivos, justificada por reais vantagens comparativas e numa substituição de importações visando garantir uma adequada articulação interna numa economia aberta ao exterior.

### *3.2. A substituição de importações no contexto da adesão à CEE*

É já um lugar comum afirmar-se que a economia portuguesa precisa adaptar-se à nova envolvente económica internacional. Com efeito, em meados da década de 80 - um período crítico que já não poderá deixar de fazer história no processo sistemático e dinâmico de redefinição da DIT -, o sistema produtivo português apresenta agudas vulnerabilidades que, a não serem rapidamente combatidas, reforçarão a nossa posição subalterna na hierarquização internacional que a «Revolução Tecnológica» em curso necessariamente imporá.

O processo de adaptação estrutural e de desenvolvimento industrial terá que ser concebido, organizado e aplicado no quadro mais geral de uma estratégia de desenvolvimento, entendida como concepção operacional de desenvolvimento a prazo, que privilegie a coerência do sistema produtivo. Trata-se, portanto, de pôr em prática uma gestão estratégica do sistema industrial, o que pressupõe mobilização de meios, coordenação de estruturas de actuação, implementação de políticas adequadas e, sobretudo, uma visão clara do modelo de desenvolvimento possível e necessário para o país.

Como atrás sugerimos a questão não se colocará tanto em saber se devemos optar por uma estratégia centrada na promoção de exportações ou se deve ser conferida prioridade à substituição de importações. Trata-se, antes, de procurar otimizar a combinação de estratégias que se afigurar mais adequada.

Teremos, evidentemente, que conseguir fluxos importantes de exportações mas não poderemos omitir que a difusão de novas tecnologias nas indústrias mão-de-obra intensivas - precisamente as que são responsáveis pelo grosso das nossas exportações -, modificará, radicalmente, a prazo não muito longo, os métodos e as condições de produção actualmente existentes. A regulação da nossa competitividade externa não poderá, portanto, continuar a fundar-se na progressiva desvalorização relativa da mão-de-obra até porque a elevação sistemática, veiculada pela política cambial que tem sido adoptada, do rácio «preço do capital/preço do trabalho», constitui um forte desincentivo à necessária elevação dos nossos níveis técnicos e tecnológicos.

Quer dizer: se não logramos passar a assentar a nossa competitividade externa no binómio «níveis técnicos e tecnológicos/qualificações», abandonando o tradicional binómio «preços-salários», corremos o risco de ficar condenados a uma hiper-especialização em produções vulgarizadas que mais reforçará a nossa marginalização relativamente aos países industrializados.

É, portanto, imperioso que se mobilizem e concentrem esforços no sentido de se promover uma alteração radical das condições de competitividade das nossas exportações, por forma a que possamos beneficiar de

termos de troca mais favoráveis e da retenção, no país, dos excedentes de produtividade necessários para alimentar, de forma sustentada o processo de acumulação.

É neste quadro de referência que ganha verdadeiro sentido e alcance a problemática da substituição de importações, impondo-se, portanto, a formulação de uma caracterização, necessariamente sintética, das principais condicionantes que se colocam à adopção de uma política voluntarista de substituição de importações.

A correcta inserção de Portugal no processo em curso de redefinição da divisão internacional do trabalho e, em particular, a eventualidade de adesão à CEE, exigem a mobilização de uma parcela substancial dos recursos existentes e, bem assim, a definição e aplicação de uma nova política de investimento que privilegie a formação de capital humano e a investigação e desenvolvimento. Não se trata, apenas, de redefinir prioridades na afectação de recursos - privilegiando investimentos imateriais em detrimento de aplicações de natureza capital-intensiva - mas, sobretudo, de promover a adaptação do sistema financeiro às necessidades e prioridades do desenvolvimento económico.

Perante a vulnerabilidade do sistema científico e tecnológico existente e a insuficiência e inadequação do actual sistema de formação, toma-se necessário aumentar significativamente o volume (e também a reprodutividade) do investimento, sendo evidentes as limitações da poupança nacional para garantir os correspondentes níveis de financiamento. Tal significa que o investimento estrangeiro terá que desempenhar um papel relevante no desenvolvimento do país, sendo previsível que a entrada de Portugal na CEE induza um afluxo considerável de recursos que são supostos de contribuir para a consolidação e modernização das nossas estruturas técnicas e tecnológicas e, bem assim, para a penetração das exportações portuguesas em mercados dotados de grande dinamismo.

Todavia, não é crível que, face à exiguidade do nosso mercado interno, as prioridades dos investidores estrangeiros coincidam, na generalidade dos casos, com os interesses económicos nacionais. A ser assim, uma parcela significativa da política de substituição de importações terá que ser financiada por recursos internos. Atentos os constrangimentos financeiros do país e tendo em devida conta que a integração no Mercado Comum nos impõe, nas relações com terceiros países, a adopção de uma pauta exterior comum - que, em geral, é menos protectora que a pauta portuguesa - e, bem assim, o cumprimento de acordos comerciais celebrados com um elevado número de países e regiões - os quais, na maioria dos casos, isentam de direitos as importações deles oriundas -, toma-se evidente que a substituição de importações terá que desenrolar-se à margem do quadro hiper-protector que, no passado, favoreceu a sua adopção. É certo que, em determinadas áreas - aliás, muito circunscritas - nos será concedida, transitoriamente, a possibilidade de protecção da produção nacional da (acrescida) concorrência externa, mas tal circunstância não elimina a necessidade de a substituição de importações se processar com eficiência por forma a que a produção nacional possa concorrer, em preço e em qualidade, com os produtos competitivos importados.

Quer dizer: a envolvente económica externa pode potenciar bases tecnológicas e qualificações humanas propícias à implementação de uma política de substituição de importações. Tal política não poderá, no entanto, comportar, a prazo, custos de oportunidade que prejudiquem a consecução de níveis adequados de eficiência na aplicação dos recursos. Assim, a política de substituição de importações terá que ser selectiva - devendo incidir sobre os principais pólos de desarticulação do sistema produtivo e propiciar a maximização do valor acrescentado nacional -, economicamente eficiente e globalmente rentável, a prazo, do ponto de vista financeiro.

A explicitação dos horizontes temporais de referência a considerar na avaliação financeira dos projectos concretos de substituição de importações constitui, naturalmente, um aspecto importante, afigurando-se necessário que os prazos a reter na avaliação da rentabilidade sejam suficientemente amplos para contemplar os períodos de maior reprodutividade dos investimentos.

### *3.3. Envolvente institucional à substituição de importações*

Nos pontos precedentes procurámos demonstrar a necessidade de ser adoptada uma política selectiva e eficiente de substituição de importações orientada. para dotar de maior coerência o sistema produtivo e para potenciar o necessário «up-grading» das exportações.

Neste último ponto, abordamos, muito sumariamente, algumas das questões centrais que antecedem a adequada implementação e condicionam a desejável eficácia global do processo de substituição de importações.

É neste contexto que, entre outras, surge a questão de saber qual o sector de propriedade dos meios de produção com maiores responsabilidades no processo. Trata-se, evidentemente, de um falso problema dado que ambos os sectores - público e privado - terão um papel importante a desempenhar.

Ambos terão a lucrar com o alargamento do mercado interno sendo, pois simultaneamente, agentes e beneficiários do processo.

Do sector privado é de esperar que, de preferência com a participação do capital estrangeiro, se oriente para novas produções com mercado assegurado, designadamente em áreas em que as economias de escala não sejam fundamentais e em que o país já detenha alguma autonomia tecnológica - caso de alguns segmentos da química fina, da electromecânica e da bioindústria e de certas formas de energia renovável.

Ao sector público caberá, eventualmente em associação com o capital estrangeiro, promover a valorização de certos recursos naturais - mormente os minerais - e desenvolver novas produções, nomeadamente as de 3.<sup>a</sup> transformação, nas áreas da petroquímica e da química de base.

É, no entanto, das sinergias advenientes da cooperação de ambos os sectores que se podem aguardar os melhores resultados. Neste contexto, a participação conjunta dos sectores público e privado - consubstanciada ou não na constituição de sociedades mistas - em programas -finalizados de substituição de importações permitiria maximizar as complementaridades produtivas e tecnológicas existentes entre eles.

Do exposto, é lícito referir que a eficácia da participação de cada um dos sectores no processo de substituição de importações requer um mínimo de planeamento e de coordenação global das acções a desenvolver.

E sabido - que o sucesso das políticas de substituição depende fortemente do voluntarismo e da vontade política dos poderes públicos e, sobretudo, da sua tradução prática, criando um ambiente propício e um conjunto de condições capazes de viabilizar tais políticas.

O Estado não poderá, portanto, deixar de desempenhar um papel relevante na condução e na coordenação do processo de substituição de importações.

Este processo poderia ser desencadeado de acordo com as seguintes linhas gerais:

- os projectos orientados para a substituição de importações seriam apreciados por estruturas intersectoriais de avaliação, as quais, uma vez analisada a conformidade daqueles com as prioridades sectoriais definidas, promoveriam a sua avaliação com base num certo número de critérios - VAB gerado, valor do coeficiente capital/emprego, saldo líquido em divisas, efeitos na valorização dos recursos naturais e humanos e na modernização ou endogeneização das capacidades tecnológicas, etc.;
- os projectos que demonstrassem ser economicamente eficientes seriam integrados em programas finalizados e financeiramente apoiados;
- a coordenação global e o controlo de execução dos programas finalizados competiriam a um órgão central designado para o efeito, preferentemente inserido na orgânica de planeamento.

Como é evidente, a racionalização dos procedimentos e a eficácia do modelo de implementação descrita exigem um esforço de planeamento, pressupõem uma adequada concertação orgânica e requerem, sobretudo, uma clara definição das prioridades do nosso desenvolvimento económico.

(1) Vidé CRAVINHO I., 1982, «Sources of Growth in the Portuguese Economy» (1959-74) in *Estudos de Economia*, ISE, Lisboa.

(2) Vidé, por exemplo, EPA «Conjuntura» n.º 15, 1/Out./83.

(3) Por cada unidade de produto líquido interno verifica-se um acréscimo correspondente das importações de 0,42 unidades.

(4) Ou seja, cada aumento de 1% na taxa de crescimento do produto induz um acréscimo de 1,4% na taxa de crescimento das importações.

(5) CONSTÂNCIO, M. J. e CUNHA, M. L.; «Análise e Projecções da Importação por Tipos de Bens, *Planeamento*, vol. 1, N.º 2, Out. 1978.

Cálculos mais recentes que os aqui referidos apontam para coeficientes ainda mais elevados.

(6) Avaliação feita na base da agregação a 20 sectores por razões de comparabilidade dos dados.

Fonte : BANCO DE PORTUGAL, Relatórios Anuais. • A base dos índices considerados refere-se a 1973.

#### SIMBOLOGIA:

e - valor das exportações (em escudos).

m - valor das importações (em escudos).

IVE - índice do preço médio, em volume, das exportações.

IVM - índice do preço médio, em volume, das importações.

IQE - índice da quantidade exportada.

V - produto interno bruto a preços de mercado.

(<sup>1</sup>) Como as matrizes de relações intersectoriais de que dispomos estão a preços correntes não foi possível diferenciar os dois efeitos acima referidos.

(I) Situação que não foi objecto de estudo nesta comunicação mas que é reconhecida como verdadeira (estruturalmente, as importações de bens de investimento representam cerca de 15% das importações totais).

**Muitos quadros e gráficos a intercalar – atenção -**