

## O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES: SUA CONCEITUAÇÃO E AVALIAÇÃO\*\*

*Juan Hersztajn Moldau\**

**Resumo:** O processo de substituição de importações é um dos tópicos mais polêmicos associados à problemática do desenvolvimento econômico. Não obstante análises cuidadosas efetuadas com o objetivo de identificar os principais atributos do processo de industrialização em determinados países, em períodos históricos específicos, e o muito que se tem escrito acerca das características de processos de industrialização baseados na substituição progressiva de importações, a falta de uma definição clara tem sido um sério obstáculo para uma melhor compreensão do significado do processo de substituição de importações. O objetivo do presente estudo é propor uma definição mais restrita do processo de substituição de importações, visando obter uma base conceitual livre de ambigüidades para permitir a identificação dos vários estágios de evolução do processo. Assim é que, de início, apresenta-se o argumento de que a noção de complementação do processo de substituição de importações, em dada linha de atividade, tem sido empregada de forma ambígua. A seguir, coloca-se uma interpretação alternativa às usuais, para explicar a diminuição do ritmo de atividade em setores onde já se atingiram baixos coeficientes de importação. Finalmente, apresentam-se sugestões de política quanto ao direcionamento de recursos entre setores, assim como com respeito à especificação da política comercial a seguir.

### Introdução

Dentre os tópicos associados à problemática do desenvolvimento econômico, um dos mais polêmicos é, sem dúvida, o que se refere ao processo de substituição de importações.

\* Professor do Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

\*\* Trabalho apresentado na seção de Teoria Econômica do VI Encontro Nacional da ANPEC. O autor agradece os comentários dos debatedores Rolf Mantel e Roberto Moraes, e, de modo especial, a Carlos Longo, com quem discutiu a versão apresentada.

Análises cuidadosas já foram efetuadas com o objetivo de identificar os principais atributos do processo de industrialização em determinados países, em períodos históricos específicos.<sup>1</sup> Muito se tem escrito sobre as características de processos de industrialização baseados na substituição progressiva de importações. Assim, dispõe-se de trabalhos extensivos explorando contradições inerentes ao processo, assim como suas causas e conseqüências.<sup>2</sup>

Um obstáculo sério para uma melhor compreensão do significado do processo de substituição de importações tem sido, porém, a falta de uma definição clara. A formulação de conceituações, que diferem por sua amplitude, tem provocado ambigüidades sérias na interpretação dos fatos e, conseqüentemente, tem levado a sugestões de políticas, muitas vezes, inconsistentes.

Neste estudo não se pretende analisar a evolução histórica da industrialização de nenhuma economia em particular. Seu objetivo é, em primeiro lugar, propor uma definição mais restrita do processo de substituição de importações. Com isto, pretende-se obter uma base conceitual livre de ambigüidades para permitir a identificação dos vários estágios de evolução do processo. Esta definição deverá, ao mesmo tempo, servir de ponto de partida para a avaliação dos benefícios privado e social das diversas alternativas de continuação do processo.

Neste ensaio, será apresentado o argumento de que a noção de complementação do processo de substituição de importações, em dada linha de atividade, tem sido empregada de forma ambígua. A seguir, será colocada uma interpretação alternativa às usuais, para explicar a diminuição do ritmo de atividade em setores onde já se atingiram baixos coeficientes de importação. Esta reinterpretação será a um tempo baseada na discrepância entre os benefícios privados e sociais de novos investimentos e no tipo de organização industrial em vigor.

Finalmente, colocam-se em perspectiva sugestões de política quanto ao direcionamento de recursos entre setores, assim como com respeito à especificação da política comercial a seguir.

<sup>1</sup> Veja por exemplo, o estudo realizado por Albert Fishlow para o Brasil "Origens e Conseqüências da Substituição de Importações no Brasil", Estudos Econômicos, Vol. 2, no. 6, 1972.

<sup>2</sup> Uma referência obrigatória neste particular é o trabalho de Maria da Conceição Tavares, "Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro", Editora Zahar, 1977.

## O Conceito de Substituição de Importações

Um conjunto de medidas pode ser enquadrado como compondo uma política de substituição de importações, se na sua ausência haveria um aumento no "quantum" importado, com as importações evitadas sendo, pelo menos, parcialmente substituídas por produção doméstica. Esta caracterização inclui, desta forma, tanto os programas conduzidos com o objetivo básico de, simplesmente, reduzir importações, como aqueles que têm como meta o desenvolvimento das potencialidades de certos setores.

Uma definição rigorosa do conceito de substituição de importações exige que se faça uma discriminação precisa entre as medidas de intervenção condicionantes à ocorrência do fenômeno de substituição de importações e a progressão autônoma deste, uma vez estabelecidas aquelas medidas determinantes. Em outras palavras, é necessário visualizar medidas, tais como as representadas por novas políticas tarifárias e cambiais, como elementos perturbadores do que eventualmente seria uma situação de equilíbrio da economia. Este aspecto deve, outrossim, ser distinguido do processo de reajustamento da economia frente àquela intervenção, e que corresponde ao encaminhamento da economia para uma nova posição de equilíbrio de longo prazo.

A substituição de importações em certos setores da economia pode requerer um conjunto de medidas de política econômica como pré-condição necessária. Uma vez fixadas estas medidas de intervenção, os setores diretamente atingidos poderão ficar numa posição de desequilíbrio. Portanto, deverá haver nestes setores uma tendência à mudança dos níveis de produção ao longo do tempo, e o processo de substituição de importações somente poderá ser considerado como completo, quando estes setores atingirem novamente uma posição de equilíbrio.<sup>3</sup>

Há duas observações importantes a serem feitas.

<sup>3</sup> Se, após a aplicação dos instrumentos de política mencionados, os setores afetados atingirem uma nova posição de equilíbrio instantaneamente, pode-se considerar como imediatamente completado o processo de substituição de importações. Em outras palavras, tendo como referencial as medidas adotadas, não haveria tendência intrínseca para, nos setores afetados, haver nova mudança nos níveis de produção.

Inicialmente, a noção de complementação do processo<sup>4</sup> de substituição de importações somente faz sentido tendo como referência as medidas específicas de política econômica adotadas. Neste particular, a definição do processo de substituição de importações é restrita por estar sempre associada à exata especificação dos instrumentos adotados. Esta posição parece a mais lógica, tendo em vista que o processo de substituição de importações propriamente dito seria um processo autônomo, representando a trajetória dos setores afetados em direção a uma nova posição de equilíbrio. Como este movimento é uma reação às medidas adotadas, sua descrição somente pode ser efetuada tendo aquelas intervenções como ponto de referência. Segue-se que a determinação de uma nova posição de equilíbrio e, destarte, a complementação do processo somente podem ser compreendidas se relacionadas às medidas tomadas e que representam a força desencadeadora do mesmo.

Em segundo lugar, a aplicação do conceito de equilíbrio para a definição do processo de substituição de importação e de sua complementação é útil para mostrar que esta última pode suceder sem que o coeficiente de importações se torne igual a zero. Isto é perfeitamente coerente com a idéia de que o processo de substituição de importações pode estar terminado em dado setor sem que se atinja uma posição autárquica.<sup>5</sup>

Uma definição mais ampla de substituição de importações sem vinculação com uma particular configuração de instrumentos de política seria de pouca utilidade neste contexto. Nestas condições, a concepção de substituição de importações deveria incluir todas as fases que levariam ao pleno amadurecimento dos setores considerados. Em outras palavras, esta visão mais ampla do processo implicaria que sua complementação apenas ocorreria quando fosse atingida uma posição de equilíbrio com livre comércio.

Esta forma de encarar o término do processo de substituição de importações traz algumas desvantagens. Em primeiro lugar, não adiciona necessariamente muito à outra definição. Frequentemente, a identificação de uma situação de amadurecimento em dado setor não depende da eliminação de distorções. Isto se deve a que, nestes casos, as medidas restritivas podem ser redun-

<sup>4</sup> O conceito de processo utilizado neste estudo corresponde a uma adaptação da noção empregada na teoria da produção. Para uma análise rigorosa desta, veja N. Georgescu Roegen, "The Entropy Law and the Economic Process", Cap. IX, Harvard University Press, 1971.

<sup>5</sup> A complementação do processo sempre entendida, considerando-se um esquema específico de intervenção.

dantes e, portanto, desnecessárias para a continuação do desenvolvimento destes setores já plenamente amadurecidos.

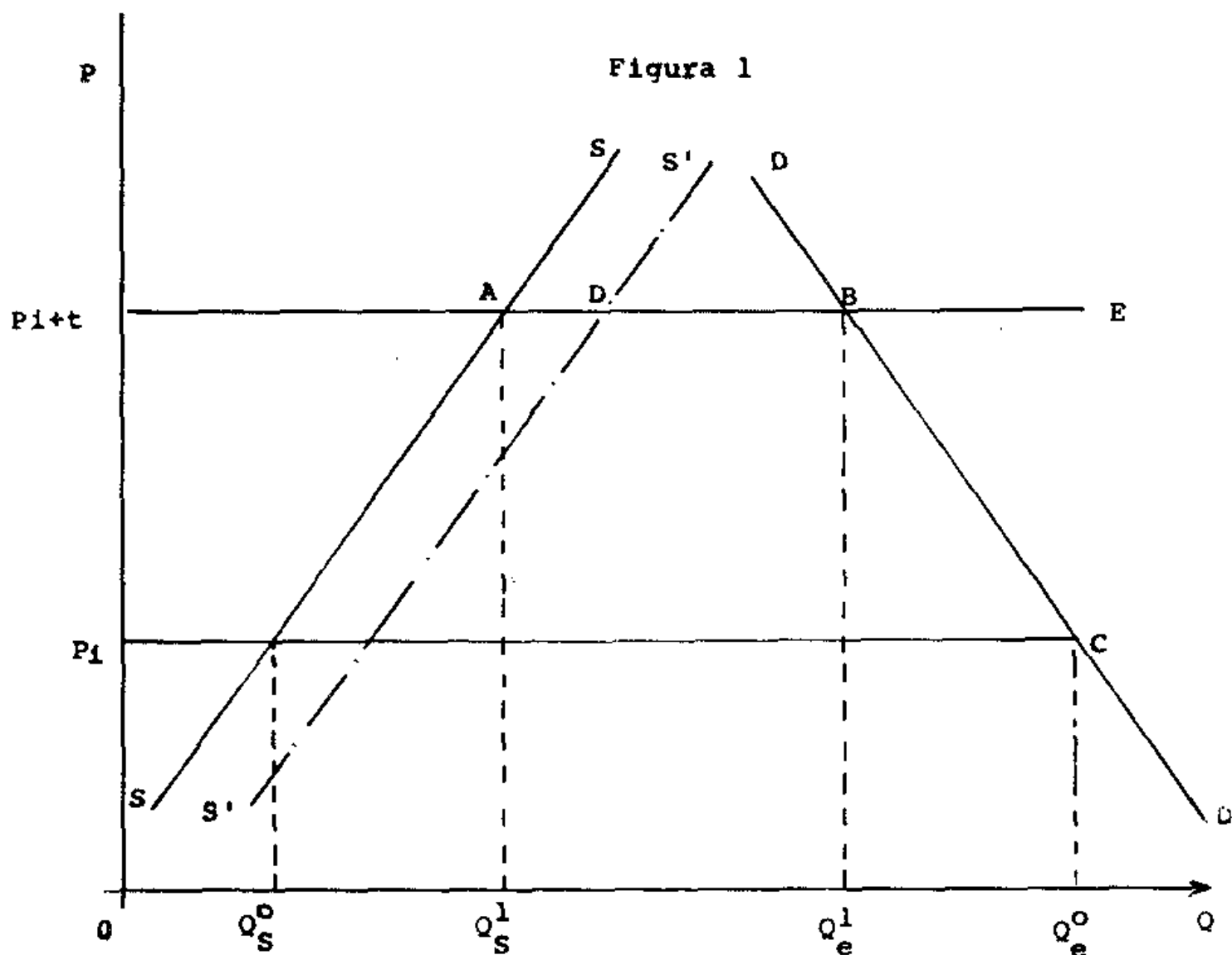
Em segundo lugar, a verificação de complementação do processo, com emprego desta definição mais ampla, exigiria o conhecimento e a análise da trajetória completa do setor, a partir do momento em que a política de substituição de importações foi iniciada. Para cada particular elenco de medidas que foram adotadas, o setor poderá apresentar um quadro diferente após a retirada destes instrumentos de intervenção. Segue-se que a simples comparação de setores que, a dado instante, estejam livres de medidas protecionistas, será insuficiente para indicar aqueles que já estariam mais amadurecidos.

Comparando-se, por exemplo, dois setores com igual coeficiente de importações, pode suceder que um deles ainda não esteja amadurecido, não tendo sequer passado pelo início do processo de substituição de importações. Isto mostraria não apenas a inadequação do coeficiente de importação como indicador de complementação do processo de substituição de importações, como, principalmente, evidenciaria a dificuldade de utilização deste procedimento para identificação dos setores com potencial de desenvolvimento ainda inexplorado.

Em suma, a utilização do conceito mais amplo de complementação do processo de substituição de importações é ambígua, dependendo o resultado, em cada caso, da trajetória experimentada pelo setor em questão. Evoluções setoriais diferentes, associadas a políticas distintas, produzirão resultados peculiares e não-comparáveis. A definição mais restrita sugerida neste trabalho foge a esta ambigüidade, por associar sempre um dado processo de substituição de importações ao conjunto específico de medidas que foi preestabelecido em cada caso. A evolução e complementação do processo seriam então simplesmente descritas pelo movimento do setor em direção a uma nova posição de equilíbrio, partindo da situação de desequilíbrio provocada pela intervenção.

No restante deste trabalho, procurar-se-á demonstrar que esta definição mais restrita traz vantagens adicionais, por dar relevo a aspectos do processo de desenvolvimento que ficariam encobertos se fosse empregada aquela definição mais abrangente.

O exposto acima pode ser esclarecido através da figura 1.



As curvas DD e SS apresentam respectivamente a demanda e a oferta interna em dado setor.  $P_1$  é o preço internacional, enquanto que "t" representa uma tarifa introduzida neste ramo de atividade.

Antes de qualquer intervenção, o setor estaria em equilíbrio quando  $Q_S^0$  unidades fossem consumidas. Deste consumo,  $Q_S^0$  unidades seriam oferecidas internamente, sendo  $Q_S^0 - Q_e^0$  unidades importadas.

Uma possível estratégia para desencadear um processo de substituição de importações se resumiria no estabelecimento da tarifa "t". Neste caso, o consumo interno cairia para  $Q_e^1$ , com a oferta interna aumentada para  $Q_S^1$ . Este aumento na oferta interna, ocorrendo ao longo da curva de oferta SS, representaria o emprego adicional de fatores variáveis para uma mesma capacidade instalada. As importações seriam comprimidas para  $Q_S^1 - Q_e^1$ .

Esta situação dificilmente corresponderá a uma posição de equilíbrio de longo prazo. Mesmo na ausência de incentivos diretos à produção local, com o efeito de reduzir custos, pode-se esperar um aumento na rentabilidade do

setor devido ao aumento no preço doméstico. Portanto, novos projetos deverão ser implantados com o deslocamento da curva de oferta para a direita.

Este movimento deverá se estender a um ponto anterior a B, se o setor em consideração for caracterizado por custos crescentes. Isto é, se a introdução de novos projetos, e a ampliação de atividade dos existentes causarem uma elevação nos preços dos fatores ou houver deseconomias externas tecnológicas.<sup>6</sup> O aumento do custo desta indústria poderá então compensar o aumento de preços. Nestas circunstâncias, novos projetos poderão deixar de ser rentáveis antes de atingido o ponto B. Portanto, dadas as medidas de política introduzidas, poder-se-ia considerar completado o processo de substituição de importações, havendo ainda uma parcela da oferta total sendo suprida via importações.

Se o setor considerado for de custos constantes (ou ligeiramente crescentes), haverá uma tendência clara à eliminação integral das importações, e o ponto B deverá ser atingido.

A possibilidade de o ponto B ser ultrapassado não pode ser avaliada *a priori*. Isto se deve ao fato de níveis de produção maiores que  $Q_e^1$  implicarem em aumento na oferta total disponível para consumo. Sendo assim, a introdução de novos projetos, causando deslocamentos da oferta para além do ponto B, provocaria reduções no preço interno. Dependendo da magnitude da elasticidade-preço da demanda e dos outros determinantes do investimento (como a taxa de juros), estes novos projetos poderão não se concretizar. Assim, poderá haver situações em que o processo de substituição de importações se completaria no ponto B ou antes, enquanto que em outras circunstâncias poderia haver acréscimos na quantidade total produzida, além da quantidade originalmente suprida.

Vale observar que a possibilidade de o processo se completar com a substituição integral das importações está na razão direta do nível de proteção oferecido e na razão inversa das alterações de custo a longo prazo. Em outras palavras, o teste definitivo para identificar o término do processo de substituição de importações em determinado setor seria a verificação da rentabilidade

<sup>6</sup> A existência de deseconomias externas tecnológicas estaria caracterizada pelo efeito negativo que cada empreendimento terá sobre a função produção dos demais. A elevação de preço dos fatores pela implantação de novos projetos caracterizaria a ocorrência de deseconomias externas pecuniárias. A elaboração destes conceitos está contida no trabalho clássico de Viner, J., "Cost Curves and Supply Curves", reproduzido em AEA, Readings in Price Theory, Irwin, 1952.

de novos investimentos. Este seria um indicador mais adequado do que o coeficiente de importação. De qualquer forma, é necessário enfatizar que estes resultados são sensíveis às medidas de política em vigor. Alterações na política comercial através de mudanças na estrutura tarifária, política cambial e subsídios à produção doméstica podem desequilibrar o setor, com reflexos sobre a evolução do processo de substituição de importações.

A adoção da definição mais ampla de substituição de importações tem como implicação que este processo somente estaria completado, quando fosse estabelecido novo equilíbrio, após a retirada da proteção e dos favores à produção. Portanto, a possibilidade de término da substituição de importações deveria, neste caso, ser avaliada aos preços internacionais, e seria equivalente à própria maturação do setor em questão. Assim, o processo de substituição de importações seria equiparado à evolução completa daquele setor. Em termos da figura 1, o resultado final de todas as ações dirigidas ao seu desenvolvimento seria apreciado em função do deslocamento da curva de oferta doméstica. O término do processo de substituição de importações, interpretado desta maneira, teria apenas a vantagem adicional de indicar os setores em que a economia é mais competitiva internacionalmente. Os coeficientes de importação, calculados na posição de livre comércio, mostrariam os setores importadores, exportadores e autárquicos. Esta classificação seria resultante da posição relativa das curvas de demanda e oferta doméstica. A interseção destas curvas à esquerda, à direita ou exatamente no ponto C corresponderia respectivamente àquela classificação.

A análise acima sugere, portanto, que a escolha desta definição mais restrita do processo de substituição de importações pode ser defendida por um argumento adicional, qual seja, o de permitir a obtenção de uma visão crítica das várias etapas de desenvolvimento de dado setor. A substituição de importações, sendo referida às medidas de política em vigor em cada período, dá a possibilidade de se avaliarem melhor as estratégias alternativas de continuidade do processo de desenvolvimento. A escolha entre os setores a serem estimulados e a opção quanto aos instrumentos de intervenção deverão ser facilitadas por esta visão mais fragmentada do processo de substituição de importações.

### **Rentabilidade Privada e Social de Projetos de Substituição de Importações**

O desencadeamento e a continuidade do processo de substituição de im-



portações em dado setor irão depender dos índices de rentabilidade privada de novos projetos.<sup>7</sup>

Por outro lado, a escolha dos eventuais instrumentos de intervenção deverá ser feita tendo em conta a rentabilidade social de novos projetos e a discrepância desta em relação à sua rentabilidade privada. Como será discutido adiante, esta diferença poderá depender da organização de mercado e do valor do coeficiente de importação.

### O Coeficiente de Importação é Positivo

Este caso corresponde à situação descrita na figura 1, em que os consumidores se defrontam com uma curva de oferta como a representada por S'DBE. Um novo empreendimento causaria um deslocamento da curva de oferta doméstica para S' à direita, sem contudo provocar nenhuma alteração no preço interno. O consumo interno permanece estável<sup>8</sup> com uma diminuição do coeficiente de importação em relação à situação sem o projeto.

O benefício social que poderia ser atribuído ao novo projeto seria simplesmente dado pelo valor das divisas poupadas. O benefício privado seria igual à receita calculada através do preço interno.

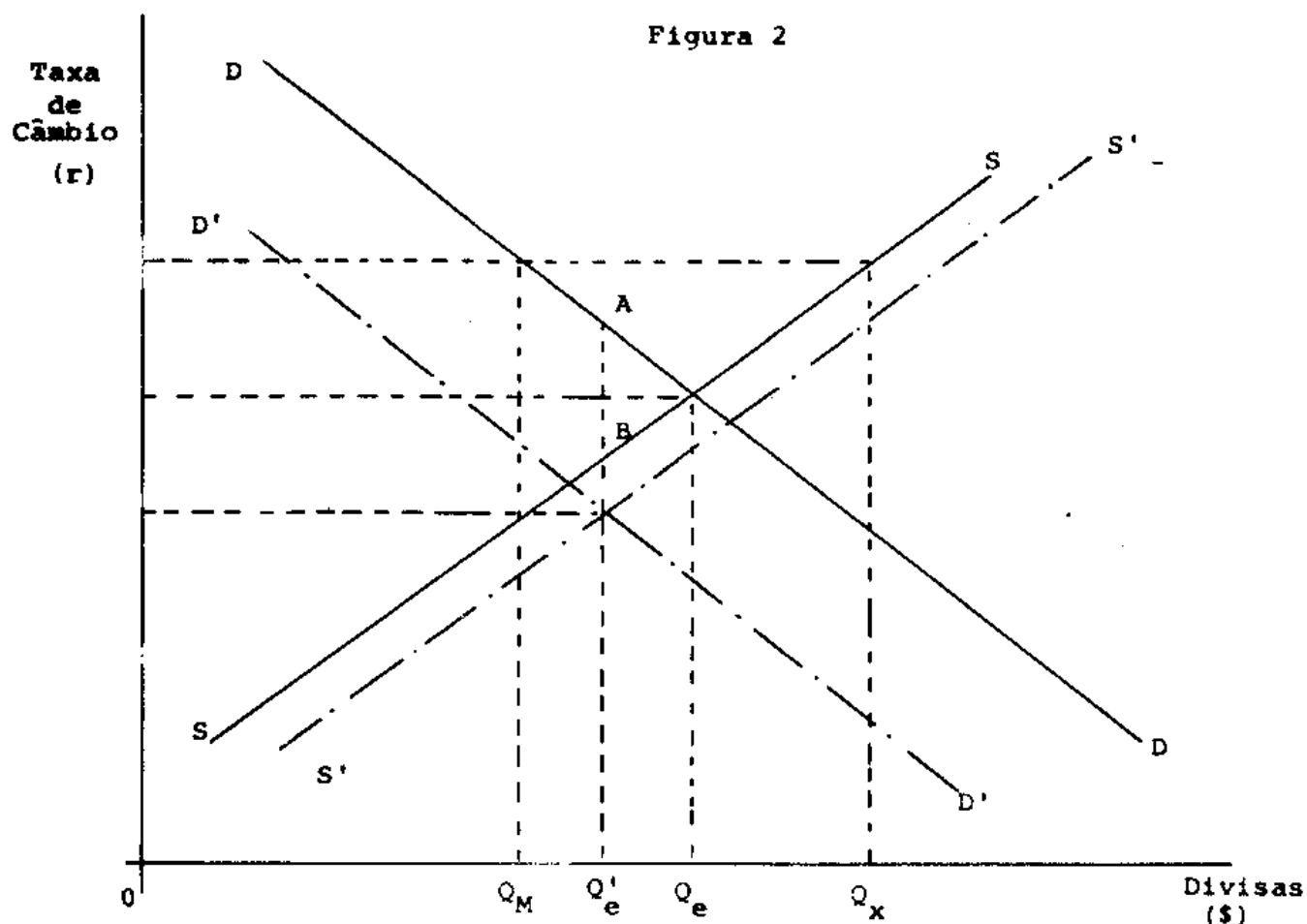
A relação entre o benefício privado e o benefício social que resulta de novos projetos poderá depender do tipo de medida protecionista adotado. A elevação do preço interno através da manipulação da taxa de câmbio poderia manter a equivalência entre os benefícios privado e social. Uma política cambial que visa manter a taxa de câmbio deliberadamente acima do seu valor de equilíbrio ocasiona uma redução de importações e um aumento nas exportações, gerando um superávit de divisas na balança comercial. Este procedimento, de um lado, permite a colocação de exportáveis a um custo comparativamente maior; de outra parte, provoca um aumento na disposição a pagar, e, portanto, no benefício de um acréscimo marginal na disponibilidade de divisas para aquisição de importáveis.

7

Admitindo que estes setores estejam sob o domínio da iniciativa privada.

8

Assumindo-se que a curva de demanda permanece estática. Esta hipótese é claramente inócua, facilitando porém a exposição.



A figura 2 mostra que, na ausência de outras distorções, a fixação da taxa de câmbio ao nível  $\bar{R}$ , acima de seu valor de equilíbrio  $R_e$ , ocasiona uma elevação igual no valor social das divisas gastas em importações e obtidas através de exportações. O valor de uma divisa adicional seria  $\bar{R}$ , que representaria, ao mesmo tempo, a disposição a pagar por uma unidade adicional de divisas pelos importadores, e o custo de uma unidade a mais, via aumento das exportações.<sup>9</sup>

Desnecessário é elaborar sobre os inconvenientes de uma política de controle, baseada na fixação de uma taxa de câmbio supervalorizada. Seu efeito generalizado sobre o custo das importações será normalmente desfavorável, em termos dos níveis internos de inflação e do próprio desenvolvimento dos setores que dependem de importações de bens de produção. Desta maneira, é

<sup>9</sup> Convém ressaltar que o valor social de divisas pode ser reinterpretado como sendo dado pelo seu valor de equilíbrio na ausência de intervenções. Esta noção é, por exemplo, defendida por E. Bacha, "Análise Governamental de Projetos de Investimentos no Brasil: Procedimentos e Recomendação", IPEA. De acordo com esta definição, o benefício social de novos projetos de substituição de importações seria inferior ao seu valor privado.

muito mais freqüente a utilização de uma política discriminatória à base de tarifas e subsídios, associada ou não a uma política de manipulação da taxa de câmbio.

A figura 2 mostra os efeitos da introdução de tarifas e subsídios, respectivamente, sobre importações e exportações. As curvas  $D'$  e  $S'$  representam as curvas de demanda e oferta de divisas depois da introdução daquelas distorções. No exemplo considerado, o volume de divisas transacionadas é  $Q_e'$ , sendo a nova taxa de câmbio de equilíbrio dada por  $R_e'$ . O valor social das divisas para os agentes da demanda é dado porém por  $AQ_e'$ , que representa a disposição a pagar por parte dos importadores ao nível de divisas transacionais, dado por  $\overline{OQ_e'}$ . O custo social das divisas obtidas a partir de exportações é dado por  $\overline{BQ_e'}$ . Portanto, o valor social das divisas é dado pela média ponderada de  $AQ_e'$  e  $\overline{BQ_e'}$ , sendo os pesos dados pela elasticidade das curvas de demanda e de oferta.

A adoção de tarifas (ou subsídios), como ingredientes de uma política protecionista, apta a desencadear um processo de substituição de importações, deverá causar uma discrepância entre os valores privado e social dos benefícios destes projetos. O resultado mais provável deve ser efetivamente uma diferença positiva entre o benefício privado e social destes projetos, que reduziria o coeficiente de importação dos setores considerados. Isto segue da noção de que o valor da tarifa responsável pela diferença entre o preço interno e o preço internacional deverá ser maior do que a diferença percentual entre as taxas de câmbio social e nominal. Esta presunção está baseada no fato de que o grau de diferença do valor social em relação ao valor nominal das divisas é dado por uma média ponderada de todo o conjunto de tarifas e subsídios da economia. Uma política protecionista é tipicamente caracterizada por tarifas relativamente altas, estabelecidas para os setores nos quais se pretende desestimular as importações. Assim, uma política consciente deste tipo tenderia a promover a substituição de importações, progressivamente em setores para os quais se estabeleceram tarifas mais altas do que a média. Desta forma, fica praticamente garantido que o benefício privado nestes setores deverá suplantará o benefício social de novos projetos, por uma larga margem. A maior parcela desta diferença deve corresponder à perda de receita tarifária, provocada pela introdução de novos projetos.

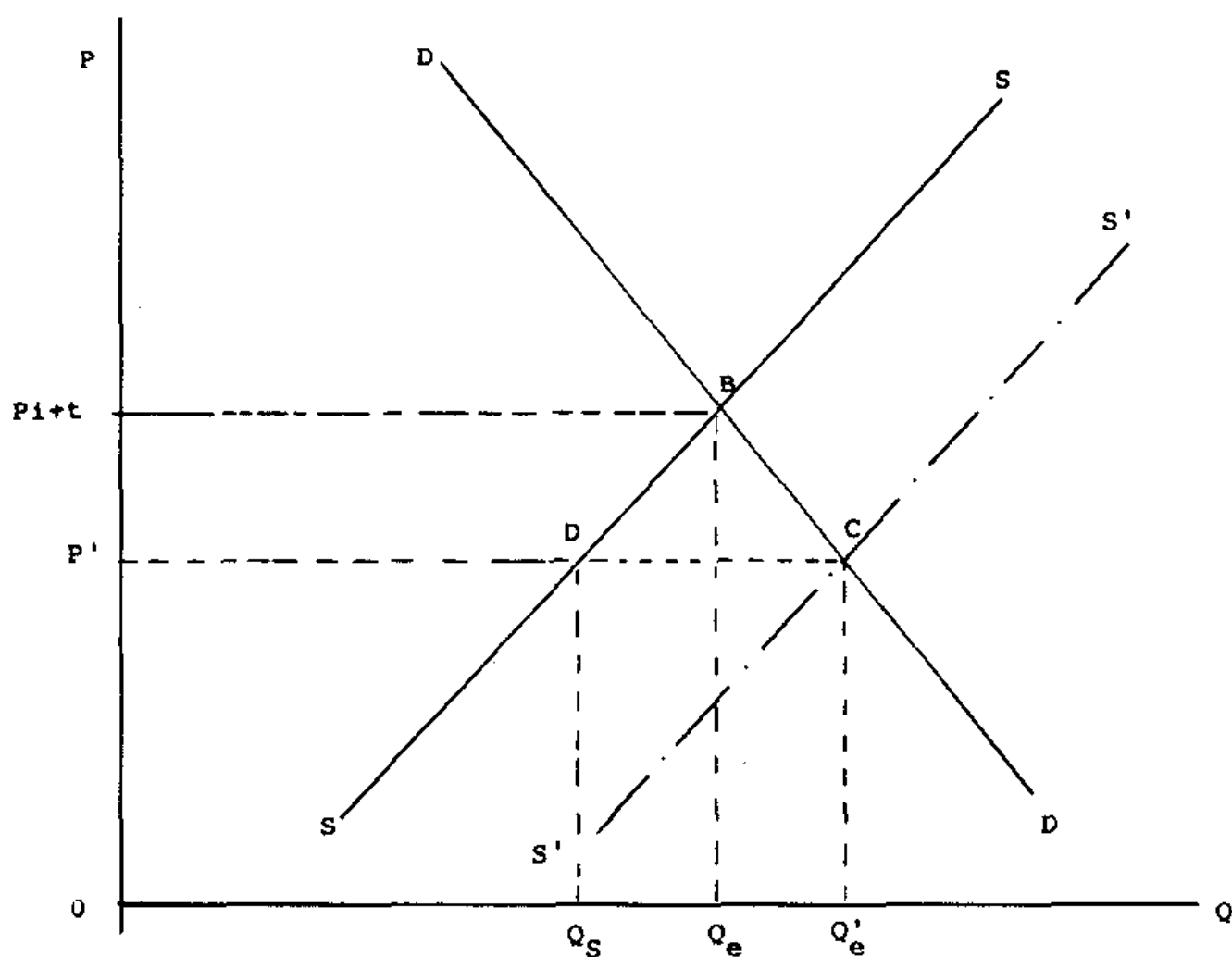
### **O Coeficiente de Importação é Nulo**

Esta situação corresponde ao caso descrito na figura 1, em que a curva de oferta interna cruza a curva de demanda no ponto B ou à sua direita. Um

novo projeto, causando um deslocamento da curva de oferta para a direita, deverá provocar uma queda no preço interno e, ao mesmo tempo, levar a um aumento na quantidade consumida.

A anulação do coeficiente de importação terá, portanto, consequências importantes em relação à rentabilidade privada de novos projetos. O fato de que o impacto da eliminação das importações é muito mais severo com relação ao benefício privado do que com referência ao benefício social de novos projetos pode implicar em subinvestimento nos setores em que já se tenham atingido níveis nulos de importação. Isto ocorreria se a rentabilidade social passasse a suplantiar a rentabilidade privada. A tendência neste sentido seria reforçada pelo fato de o benefício social de novos projetos, uma vez anulado o coeficiente de importação, ser simplesmente dado pela disposição a pagar pela quantidade adicional disponível para consumo.

FIGURA 3



A figura 3, que reproduz um detalhe da figura 1, mostra que um novo empreendimento, provocando um deslocamento da curva de oferta para  $S'S'$ , está associado a um benefício social bruto medido pela área  $Q_s Q'_e CBD$ . A área  $Q_e Q'_e CB$  corresponde ao benefício atribuído pelos agentes da demanda ao aumento do consumo interno. A área  $Q_s Q'_e BD$ , por outro lado, está relacionada à redução de custo devida à redução da produção por parte dos produtores já estabelecidos. A área  $P_i + t P' DB$  equivale à redução de excedente sofrida pelos ofertantes que já operavam no mercado. Este excedente é simplesmente transferido para os consumidores e, acrescido da área  $CBD$ , constitui o acréscimo total de excedente a beneficiar os consumidores do produto.

O benefício total bruto do projeto poderia ser calculado mediante a utilização do preço médio relativo às situações anterior e posterior à introdução do projeto.

A avaliação do benefício bruto do projeto sob a ótica privada deverá apresentar um valor inferior ao aferido acima. Sua quantificação exata irá depender da organização do mercado em questão. O novo projeto, causando uma redução de preço de  $P_i + t$  para  $P'$ , provocará, de um lado, uma redução de produção por parte das unidades já existentes e, por outra parte, redundará numa redução de receita, no que se refere ao volume de produção remanescente.

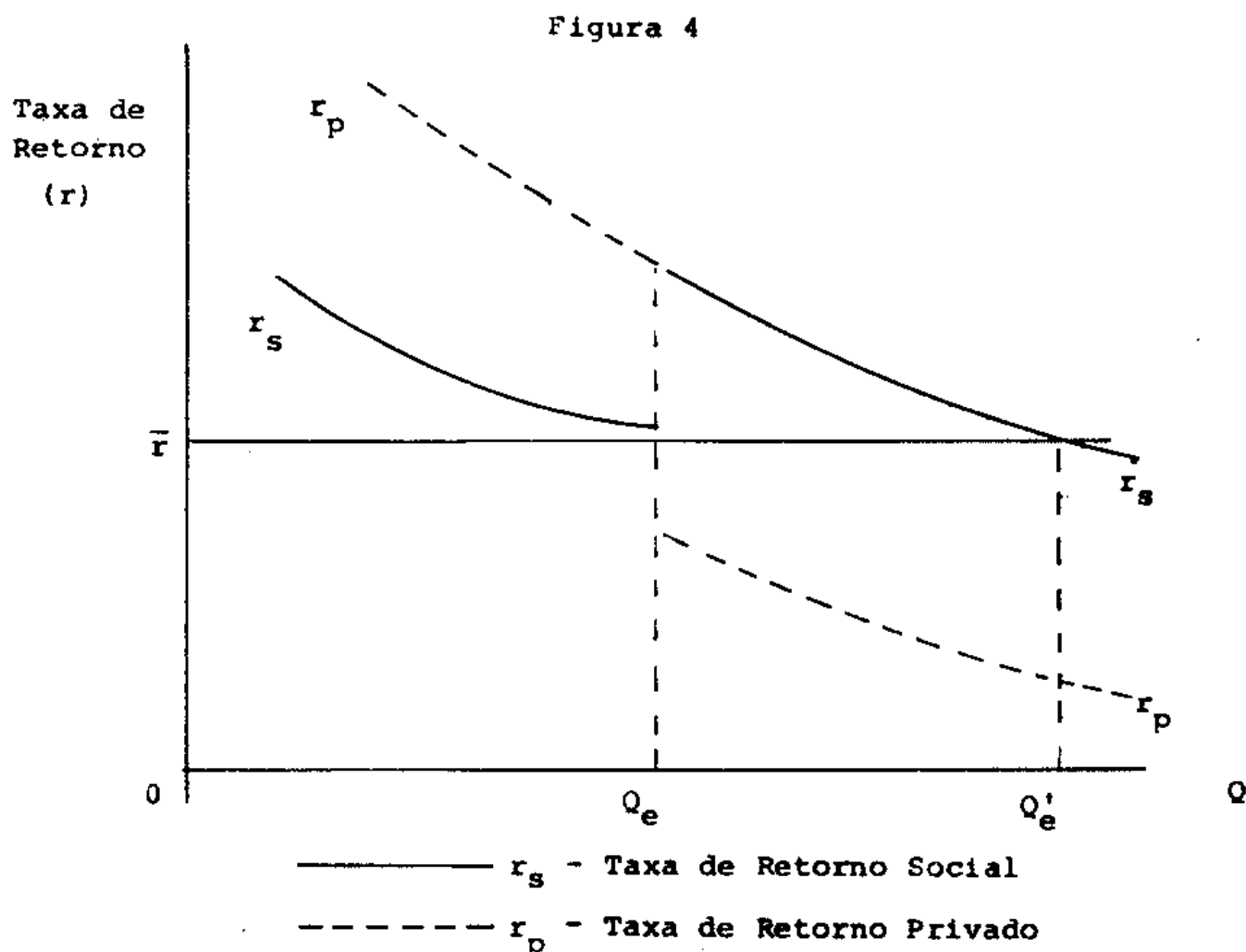
O benefício privado total será, portanto, igual à área  $Q_s Q'_e CD$  menos eventualmente uma parcela ou o total do excedente  $P'DBP_i + t$ .

Se o empreendedor do novo projeto não tiver nenhum interesse nos lucros das unidades de produção existentes, a perda do excedente  $P_i + t P'DB$  não será levada em conta na avaliação do novo projeto. Se, ao contrário, o mercado estiver sob o controle do próprio empreendedor do projeto e o novo empreendimento representar apenas uma expansão de capacidade, a perda de excedente citada deverá ser integralmente debitada ao novo projeto, reduzindo ainda mais seu benefício bruto. Se apenas parte da oferta existente estiver sob controle do empreendedor do novo projeto, então, ao menos uma parcela daquele excedente deverá ser debitada ao novo projeto. A parte restante será uma perda infligida a outros empresários. Esta perda seria, entretanto, compensada por um acréscimo correspondente no excedente do consumidor.

O ponto em que se anula o coeficiente de importação é, portanto, um importante divisor de águas, em que se alteram drasticamente os benefícios

privados e sociais. O benefício social poderá se elevar substancialmente para aumentos de produção além de  $Q_e$ , enquanto o oposto poderá ocorrer com o benefício privado.

Estas considerações são ilustradas na figura 4.



Nesta, são relacionadas as taxas internas de retorno, sob os pontos de vista privado e social, e a taxa de juros, com os níveis de produção do setor considerado. A linha contínua mostra a taxa interna de retorno social de projetos adicionais, assumindo-se que a indústria em questão tenha custos crescentes. Ao nível de produção  $Q_e$ , em que se anula o coeficiente de importação, esta função apresenta uma descontinuidade devida à diferença entre o preço internacional e o preço interno, que são tomados como medida dos benefícios dos acréscimos de produção.

A linha pontilhada representa a taxa interna de retorno privada de novos projetos. Ao nível de produção  $Q_e$  não apenas esta curva deve apresentar uma mudança abrupta de inclinação devido à redução de preço, como

também, possivelmente, uma descontinuidade para baixo e, portanto, no sentido inverso da descontinuidade anterior. Aquela poderá resultar da perda de excedente do produtor, que incidiria sobre parte ou totalidade da quantidade  $Q_e$ . Quanto mais concentrado o setor, maior deverá ser o grau de descontinuidade da curva.

Supondo que  $\bar{r}$  representa o custo do capital sob ambos os pontos de vista,<sup>10</sup> ficam evidenciados os seguintes pontos:

- a) a quantidade  $Q_e$ , à qual se anula o coeficiente de importação, poderá representar a dimensão ótima do setor do ponto de vista privado. A razão disto é o impacto da redução do preço interno, devido ao aumento do consumo doméstico, sobre a rentabilidade das unidades de produção já instaladas, e que poderá desestimular acréscimos de produção além de  $Q_e$ ;
- b) a quantidade ótima a ser produzida no setor, do ponto de vista social, poderá ser superior a  $Q_e$ . De acordo com a figura 4, a quantidade ótima seria  $Q'_e$ , onde a taxa interna de retorno social iguala o custo de oportunidade do capital.<sup>11</sup>

A ocorrência do exposto acima implicaria que, na ausência de incentivos adicionais à iniciativa privada, a capacidade de produção do setor poderá deixar de aumentar além do ponto em que fossem eliminadas as importações. Seria, entretanto, exatamente a partir deste ponto que novos projetos poderiam ser socialmente desejáveis.

Portanto, seria necessário ter presente a possibilidade da ocorrência deste fenômeno para uma apreciação correta da noção freqüentemente exposta de que haveria um esgotamento das oportunidades de investimento nos setores em que fossem atingidos níveis nulos de importação. Possivelmente, seria exatamente neste ponto que maiores incentivos seriam justificados para a continuidade do processo de investimento.

Pode-se compreender, portanto, o significado real da noção de complementação ou esgotamento do processo de substituição de importações de

<sup>10</sup> Esta hipótese foi adotada para simplificar a exposição. Embora não seja realista, não é uma suposição crucial à validade do argumento apresentado.

<sup>11</sup> Em condições normais, deverá haver razões adicionais para a rentabilidade social diferir da rentabilidade privada. Esta possibilidade, porém, foi desprezada para isolar o fenômeno em estudo.

dado setor. Dadas as medidas de proteção adotadas, a complementação do processo ocorreria quando fosse atingida uma nova posição de equilíbrio de longo prazo. A análise acima mostra que pode haver ambigüidade na identificação do término do processo de substituição de importações. Adotando-se o conceito da taxa interna de retorno social, o setor poderá estar ainda longe de atingir uma posição de equilíbrio de longo prazo e, por conseguinte, de apresentar uma situação de esgotamento das oportunidades de substituição de importações.

Por outro lado, a obtenção de um equilíbrio de longo prazo tem que ser referida à estrutura protecionista vigente. Mudanças na estrutura tarifária, por exemplo, poderão acarretar uma nova situação de desequilíbrio no setor afetado. O término do processo de substituição de importações teria que ser novamente reexaminado nestas circunstâncias. Neste caso, ocorreria o desencadeamento do que seria um "novo" processo de substituição de importações. Sua dinâmica e sua complementação poderiam ser interpretadas novamente consoante a análise acima.

### Conclusão

O processo de substituição de importações foi definido neste trabalho como uma reação dos setores considerados a distorções neles introduzidas. Nestes termos, este processo se refere à evolução destes setores em direção a uma nova posição de equilíbrio, a partir de um equilíbrio anterior perturbado pela colocação das distorções mencionadas e que constituem os instrumentos de ativação do processo. Desta forma, a substituição de importações, assim como sua conclusão deveriam ser consideradas, tomando-se como referência o quadro institucional vigente. Esta conceituação restrita permite uma distinção mais clara dos vários estágios do mecanismo de substituição de importações. Assim, foi demonstrado que numa primeira fase, em que novos projetos não trazem aumentos de consumo, o benefício social da ampliação da oferta interna tende a ser pequeno em comparação ao seu benefício privado.

Esta conclusão sugere que um programa maciço de substituição de importações, implantado em frente ampla, pode impor uma pressão muito grande sobre a economia, com um reduzido impacto social imediato. Esta fase inicial poderia ser encarada como uma etapa geradora de novos conhecimentos e experiência. O pleno aproveitamento das possibilidades de expansão de cada setor ocorreria, portanto, nas fases seguintes em que já houvesse, possivelmente, um aumento na oferta total disponível para consumo. Demonstrou-se que, nesta última etapa, o benefício social de novos projetos tenderia a se aproximar e, possivelmente, superar o seu benefício privado.



Argumentou-se, também, que a redução brusca do benefício privado, a partir do ponto em que se anula o coeficiente de importações, notadamente em setores concentrados, poderia inibir a complementação do processo, exatamente quando seu benefício social tenderia a ser relativamente mais alto.

O acima exposto sugere a adoção de uma política balanceada de estímulos à produção doméstica. Portanto, devem-se incentivar, a um dado instante, setores que se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento. O início do processo de substituição de importações em certos setores, que pode ser associado a uma política de desenvolvimento de médio e longo prazo, deve ser combinado com a continuação do processo em outros setores que já se encontram em sua segunda fase e que pode ser associada a uma política de prazo relativamente curto, representando o aproveitamento do resultado de investimentos anteriores. Como foi visto, esta segunda parte poderá exigir medidas especiais, dada a possível inviabilidade de novos projetos sob a ótica privada.

Ressaltou-se que a anulação do coeficiente de importação não representa necessariamente o fim do processo de substituição de importações. Pelo contrário, seria exatamente a partir desta posição que maiores poderiam ser os benefícios sociais de uma continuação do processo de expansão.

A anulação do coeficiente de importação é, entretanto, importante divisor de águas, por representar em muitos casos um momento de súbita redução na rentabilidade privada para novos projetos. Esta diminuição ocorreria com mais intensidade nos setores monopolizados e em que a demanda doméstica fosse menos elástica. A anulação do coeficiente de importações não representa apenas uma redução súbita nos índices de rentabilidade privada para novos empreendimentos, como também a introdução do fator risco, praticamente ausente na primeira fase, pelo menos no que se refere à variável preço. Cumpre, portanto, considerar a possibilidade de, a partir deste ponto, substituir a proteção tarifária (que aí deixa de ter efeito) por outras medidas estimulantes, sempre que a rentabilidade social for considerada superior à privada.

A análise empreendida neste estudo sugere também que medidas especiais devem ser adotadas para garantir a continuação do processo em setores mais concentrados. Isto se deve a que estes deverão ser os setores relativamente mais atingidos pela queda nos índices de retorno privado, no início da segunda fase (que ocorre, como foi visto, no ponto em que se anula o coeficiente de importação) do processo de substituição de importações.

O preço internacional acrescido de tarifas representa um preço-teto. Nos setores caracterizados por uma situação de concorrência imperfeita, a ma-

nipulação da tarifa permitiria, pelo menos teoricamente, a obtenção dos mesmos resultados que os atingidos através da fixação de preços máximos, como medida de controle de monopólios. Desta forma, a redução progressiva da tarifa deveria ser tal, a provocar a coincidência do custo marginal do produtor com seu preço de demanda e com o preço internacional acrescido da tarifa. Assim, estaria eliminado o principal fator de desestímulo de nossos investimentos e estes setores estariam colocados em pé de igualdade com os concorrenciais.

Em suma, tratando-se de setores monopolizados, o processo de substituição de importações poderá ser desencadeado com a colocação de uma tarifa de magnitude tal, que o preço doméstico esteja contido entre os limites que correspondem à interseção das curvas de custo marginal e receita marginal, de um lado, e à interseção das curvas de custo marginal e de demanda, de outro. Claramente, quanto mais próximo estiver o preço do último limite, maior será o incentivo ao produtor e maior o sacrifício imposto aos consumidores. A partir do ponto em que o coeficiente de importações se anula, a continuação do processo exigirá a redução progressiva da tarifa, de forma a acompanhar continuamente a diminuição de custos do produtor, a qual é a essência do processo dinâmico de substituição de importações. Portanto, a redução progressiva de tarifas que, na melhor das hipóteses, seria uma medida inconsequente para os produtores em concorrência perfeita, pode-se traduzir numa política recomendável, quando se trata de setores monopolizados.

Uma implicação imediata deste estudo é a noção de que o início do processo de substituição de importações somente poderá ser recomendado para aqueles setores em que o retorno privado de novos projetos for sensivelmente inferior ao social. Obviamente, uma política de garantia de preços somente teria efeito se não houvesse outros obstáculos à expansão do setor. Dada a necessidade de uma política seletiva, deve-se sugerir a colocação de tarifas em setores em que há maior discrepância entre os retornos privado e social, e em que não há outros obstáculos à sua expansão.

Um resultado importante, obtido a partir da definição restrita de substituição de importações aqui adotada, diz respeito à própria possibilidade de se compararem a evolução e a complementação do processo em diferentes setores. Dada a vinculação da conceituação deste processo aos próprios instrumentos adotados para desencadeá-lo, sua intensidade difere em função do grau de protecionismo adotado. Portanto, quando se trata de considerar o fim do processo de substituição de importações em dado setor, é necessário fazer referência à sua intensidade, determinada pelo tipo de política protecionista ado-

tada. Não é apropriado comparar diferentes processos de substituição de importações, de graus diferentes, e identificar diretamente aqueles que já se teriam esgotado. O próprio processo poderá ser reativado em alguns setores, em função da implantação de medidas mais rigorosas, comparáveis às estabelecidas em outras áreas. Segue-se que a constatação do esgotamento do mecanismo de substituição de importações em dada linha de atividade deve ser referida à intensidade em que o próprio processo foi estabelecido (dada pelo rigor das medidas adotadas), sendo válida unicamente nestas circunstâncias.

**Abstract:** One of the most controversial topics linked to the questionable economic development, is the process of imports substitution. Despite of carefully accomplished analyses aiming to identify the main peculiar qualities of the process of industrialization in certain countries, in specific historic periods, and the so much one has written about the characteristics of the process of industrialization based on the progressive substitution of imports, for want of a clear definition has been a serious obstacle for a better comprehension of the meaning of the process of imports substitution. The purpose of the present study is to offer a more restricted definition to the process of imports substitution, aiming to get a basic concept free of ambiguity in order to make possible the identification of the several stages of the process gradual development. Since the beginning, however, one argues that the notion of the process complement for imports substitution, in a certain branch of activity, has been applied ambiguously. Following it, one makes use of an alternative interpretation of the usual ones to explain the slowing down of the activity speed in those areas where we have already come to lower import factors. They present, at last, political suggestions concerning the allotment of resources among sectors, as well as in relation to the specifications of the trading policy to follow.