

Controles de preços na economia brasileira: aspectos institucionais e resultados *

MILTON DA MATA **

Um breve levantamento da evolução dos controles de preços introduzidos nas últimas décadas é seguido de uma descrição mais pormenorizada da atual estrutura de funcionamento do CIP, mostrando-se na parte seguinte os resultados empíricos referentes à sua atuação em anos recentes. A natureza permanente dos controles de preços na economia brasileira e uma razoável coerência na atuação do CIP são os dois pontos básicos que o trabalho procura desenvolver. A coerência interna, inferida dos resultados, não é, contudo, garantia de execução de medidas de grande potencial antiinflacionário.

1 — Introdução

São freqüentes, nas últimas décadas, os períodos de aceleração da inflação na maioria dos países ocidentais; em resposta a tais situações, torna-se também mais comum o recurso de diferentes governos aos controles diretos dos preços.

Este recurso só é aplicado a contragosto por economistas liberais, pois trata-se de uma violação frontal do que se convencionou chamar de livre manifestação das forças de mercado. Sobre este dilema,

* Desejo agradecer a Francisco Lopes pela sugestão de estudar o problema do controle de preços no Brasil e pela orientação na fase inicial do trabalho. Sem a generosa e profícua colaboração de Martha Mayer teria sido impossível realizar o projeto. Luiz Roberto Cunha, Regis Bonelli, Cláudio Considera, Marcos Zoninsein, Ivan Ferreira, Ricardo Braule Pinto e Wilson Suzigan apresentaram valiosas críticas em relação ao texto original, que levaram à correção de muitas falhas do trabalho. Deixo aqui o registro de meu profundo agradecimento a todos esses colegas.

** Do Instituto de Pesquisas do IPFA.

Simonsen faz a seguinte observação: “a verdade é que esses controles [de preços] cada vez mais se mostram presentes nas experiências modernas de combate à inflação. E não são poucos os empresários e acadêmicos liberais que, após longos anos de defesa da lei da oferta e da procura, passam para alguma função governamental onde se vêem obrigados a apelar para esses controles tão execrados pela ortodoxia econômica.”¹

A resistência dos liberais aos controles de preços é, provavelmente, responsável pela insuficiência do quadro teórico sobre o assunto.² Nota-se, contudo, que a realidade dos controles recentes tem levado ao aparecimento de alguns trabalhos especializados,³ embora pareça longínqua a hipótese de se dispor de alguma teoria abrangente sobre controle de preços.

O presente trabalho, de natureza descritiva, em nada contribui para o fechamento da lacuna teórica que se mencionou, mas a persistência dos controles de preços no Brasil é razão suficiente para se procurar ampliar o conhecimento factual sobre a experiência recente do País neste campo.⁴ Espera-se que as informações a seguir apresentadas tenham certa relevância neste contexto, contribuindo para

¹ M. H. Simonsen, “Política Antiinflacionária e Controle de Preços” (pronunciamento feito na FIESP, em 18 de abril de 1974), mimeo. É certo que o próprio Simonsen exemplifica a mudança de atitude a que ele se refere; especificamente em relação aos controles de preços no Brasil, embora os tenha criticado de forma contundente como acadêmico, não os revogou ao assumir cargo ministerial. Como exemplo de sua postura crítica, ver M. H. Simonsen, *Os Controles de Preços na Economia Brasileira* (Rio de Janeiro: CONSULTEC, 1961).

² É uma constatação óbvia o amplo predomínio do pensamento liberal (neoclássico) no mundo acadêmico ocidental.

³ A coletânea de Brunner e Meltzer, citada mais adiante, inclui um bom número de artigos sobre o assunto.

⁴ Além dos dois trabalhos de M. H. Simonsen citados, destacam-se os seguintes estudos publicados sobre o tema: D. D. Carneiro Netto, “Política de Controle de Preços Industriais — Perspectiva Teórica e Análise Institucional da Experiência Brasileira”, in *Aspectos da Participação do Governo na Economia*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976), n.º 26, pp. 135-174, e F. L. Lopes, “Inflação, Correção Monetária e Controle de Preços”, in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 30, n.º 4 (outubro/dezembro de 1976), pp. 427-455.

um melhor conhecimento da atuação do Conselho Interministerial de Preços (CIP).⁵

As Seções 2 e 3 descrevem a evolução da intervenção governamental no domínio dos preços, com ênfase em seus aspectos institucionais, e a Seção 4, por outro lado, detém-se no exame dos resultados obtidos pelo CIP nos últimos anos. A Seção 5 encerra este estudo, com um breve resumo das seções anteriores.

2 — Alguns controles exercidos nas últimas décadas

O ano de 1934 marca o início da intervenção do Estado na determinação dos reajustes dos aluguéis comerciais e industriais e das tarifas de energia elétrica.

O Código de Águas⁶ atribuiu ao Departamento de Produção Mineral o poder de fiscalização quanto à produção, transmissão e distribuição de energia hidrelétrica,⁷ poder este que englobava a capacidade de “fixar tarifas razoáveis” baseadas em três princípios: a) remunerar o serviço de acordo com seu custo; b) o capital investido seria contabilizado segundo valores históricos; e c) permitir-se-ia uma “justa remuneração” do capital.

A partir destas normas gerais, foram sendo baixados sucessivos regulamentos específicos, fixando níveis de remuneração do investimento, diferentes taxas de depreciação,⁸ etc. Do ponto de vista da

⁵ Embora o CIP seja um órgão contemporâneo e com uma formalização maior, fica patente nas duas próximas seções que a tradição intervencionista do País em relação aos preços é considerável. Mesmo no presente, o CIP é apenas o principal órgão de controle, mas vários outros atuam paralelamente.

⁶ Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934.

⁷ *Ibid.*, artigo 178.

⁸ O Decreto n.º 41.019, de 26 de fevereiro de 1957, por exemplo, fixou os seguintes valores: remuneração do investimento equivalente a 10% ao ano sobre o custo histórico; depreciação das usinas termelétricas de 8% ao ano; depreciação de outras instalações de 5% ao ano. Neste decreto, definem-se detalhadamente todos os conceitos relevantes (exemplos: custo de serviço, despesas de exploração, montante dos investimentos).

evolução do setor, a manutenção do custo histórico do investimento para cálculo da “justa remuneração” foi bastante criticada, especialmente quando a inflação começou a acelerar-se.⁹ Os critérios foram sendo modificados ao longo do tempo, mas as tarifas de energia elétrica continuaram sempre sendo fixadas pelo Governo Federal.

Os alugúis comerciais e industriais, no que tange às renovações de contrato, passaram a ser regidos por lei a partir de 1934,¹⁰ com a fixação de condições para a retomada dos imóveis por parte dos locadores,¹¹ o estabelecimento de rotinas judiciais para a realização de perícias que determinariam os novos valores locativos e a abertura da possibilidade de revisão daquele valor em decorrência da “modificação das condições econômicas do lugar”.¹²

A extensão destas normas aos imóveis residenciais ocorreu em 1946.¹³ Em poucos casos bem definidos, poderia o locador rescindir a locação,¹⁴ tendo sido autorizados aumentos para os alugúis em vigor, em função da antiguidade da locação.¹⁵ A este decreto-lei seguiram-se continuamente novos textos legais que só vieram a ser substancialmente alterados em 1964: a Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1950, por exemplo, estabeleceu em seu artigo 3.º que os alugúis residenciais em vigor não poderiam sofrer qualquer aumento, restrição esta que se aplicaria a qualquer situação contratual.

Este resumo, ainda que sucinto, mostra claramente o caráter normativo e intransigente da intervenção do Estado em relação às tarifas

⁹ Cf. M. H. Simonsen, *Os Controles de Preços...*, *op. cit.*

¹⁰ Decreto n.º 24.150, de 20 de abril de 1934.

¹¹ No caso de retomada do imóvel para uso próprio, a lei ressaltava que o proprietário não poderia destiná-lo à exploração do mesmo ramo a que se dedicava o inquilino.

¹² O artigo 31 do Decreto n.º 24.150 estabelece que as revisões seriam feitas — para mais ou para menos — quando a variação do valor locativo superasse em 20% o aluguel em vigor. No entanto, tais revisões só poderiam ser feitas de três em três anos.

¹³ Decreto-Lei n.º 9.669, de 29 de agosto de 1946.

¹⁴ Fica claro na lei que isto independeria da existência de contrato escrito.

¹⁵ 20% para aquelas anteriores a 1.º de janeiro de 1935 e 15% para aquelas iniciadas entre esta data e 1.º de janeiro de 1942. Estabeleceu ainda o decreto-lei que o locatário poderia pedir na Justiça a redução do aluguel nas locações posteriores a 1.º de janeiro de 1942.

de energia elétrica e aos aluguéis. São apenas dois exemplos, mas outros poderiam ser acrescentados,¹⁶ e, além disto, o propósito aqui é tão-somente o de colocar em destaque a longa tradição que tem o Brasil em matéria de controles de preços. Estes vêm sendo aplicados com variados graus de abrangência e duração, mas raramente estão ausentes do cenário nacional. Quanto ao grau de abrangência, ver-se-á a seguir que o início da década de 50 marcou o começo de uma nova fase, tendo sido enquadrados os produtos alimentares e alguns serviços.

Em 1951, com a promulgação de uma lei que definia os crimes contra a economia popular,¹⁷ passou a constituir crime a transgressão de tabelas oficiais de preços de gêneros e mercadorias ou de serviços essenciais.¹⁸

No mesmo dia foi promulgada outra lei,¹⁹ criando um órgão — Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP) — para executar a fiscalização relativa aos possíveis crimes contra a economia popular, ou seja, à COFAP foi atribuída a tarefa de “assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços”, com autoridade para fixar seus preços. Ao lado da Comissão Federal criaram-se Comissões Estaduais e Municipais, aumentando a possibilidade de uma fiscalização mais efetiva.

As infrações à lei — vender acima dos preços tabelados, sonegar produtos, não manter os preços afixados em lugar visível, etc. — seriam punidas com multas variáveis. Apesar do poderoso instrumental legal à sua disposição, a experiência da COFAP está longe de poder ser considerada um sucesso. Sua extinção, em 1962, não representou maior prejuízo para a massa de consumidores.²⁰

¹⁶ M. H. Simonsen, *Os Controles de Preços...*, *op. cit.*, analisa vários outros casos, como a política de fretes, a política cambial e o tabelamento das taxas de juros.

¹⁷ Lei n.º 1.521, de 26 de dezembro de 1951.

¹⁸ Os preços fixados pelas tabelas oficiais deveriam ser obrigatoriamente expostos “em lugar visível e de fácil leitura”.

¹⁹ Lei n.º 1.522, de 26 de dezembro de 1951.

²⁰ Assinale-se que, em adição ao fato de a COFAP estar então (1962) bastante desacreditada, esta foi logo substituída por outro órgão com funções semelhantes, a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB).

A extinção da COFAP parece configurar uma característica das elites dirigentes no Brasil, ou seja, a crença de que uma nova legislação possa resolver os problemas que continuaram a existir na presença de leis “superadas”. Embora este tema pudesse constituir um proveitoso filão de análise sociológica, ele não se encontra entre os objetivos deste trabalho. O fato é que, no final de 1962, foram aprovadas leis que pouco mudaram da substância daquelas que haviam sido introduzidas em 1951.

A Lei n.º 1.521, por exemplo, foi substituída ²¹ pela Lei Delegada n.º 4, de 26 de setembro de 1962, que regula a intervenção do Estado no domínio econômico. Pretende-se, novamente, “assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo”. É criada a SUNAB,²² que terá a incumbência de aplicar aquela legislação. Uma vez que o CIP também deriva parte de suas prerrogativas da Lei Delegada n.º 4, pareceria conveniente estender um pouco o resumo referente a ela.

As formas de intervenção no domínio econômico, definidas no artigo 2.º daquela lei delegada, incluem a “fixação de preços e o controle do abastecimento, nestes compreendidos a produção, transporte, armazenamento e comercialização”. Para o controle do abastecimento de mercadorias e serviços e para a fixação de preços, os órgãos encarregados da aplicação da lei são autorizados, entre outras medidas, a:

- a) “regular... a circulação e distribuição dos bens sujeitos ao regime desta lei, podendo, inclusive, proibir sua movimentação...”;
- b) “tabelar os preços máximos de mercadorias e serviços essenciais em relação aos revendedores”; e
- c) “tabelar os preços máximos e estabelecer condições de venda de mercadorias ou serviços, a fim de impedir lucros excessivos, inclusive diversões públicas populares”.

São estabelecidas multas variáveis entre um terço do salário mínimo – vigente no Distrito Federal – e 100 vezes este salário para as diferentes infrações à lei.

²¹ Não se trata propriamente de uma substituição, pois a Lei n.º 1.521 não foi revogada.

²² Lei Delegada n.º 5, de 26 de setembro de 1962.

Os poderes da lei são amplos: permite o tabelamento de preços tanto dos bens considerados essenciais quanto o de outros bens, com a finalidade de evitar lucros excessivos; prevê a proibição da circulação de bens; autoriza desapropriações para revenda; e estabelece multas relativamente pesadas, prevendo ainda a possibilidade de interdição do estabelecimento. Assim, do ponto de vista legislativo, o instrumental então disponível parece mais do que suficiente; no entanto, como sabemos, o CIP foi criado posteriormente²³ com o objetivo de ampliar o alcance do controle de preços.²⁴

Por volta de 1965, o controle de preços existente era exercido pela SUNAB, que tabelava — da forma que ainda opera atualmente — preços finais de bens e serviços considerados essenciais, visando a obter um ritmo normal do abastecimento a preços razoáveis. Ocorria com certa frequência a sonçação — proibida pela lei — de bens, para forçar a alta de seus preços,²⁵ e o CADE, criado com propósitos reguladores — repressão dos abusos do poder econômico — conseguia poucos resultados práticos.²⁶ O fato é que o ritmo inflacionário começou a acelerar-se e, com o objetivo explícito de combater aquela tendência, o Governo Federal iniciou uma nova estratégia de controle de preços, mantida até o presente (esta estratégia será discutida na próxima seção).

²³ Observe-se que, em 1962, foi também criado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), através da Lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962, que regula a repressão ao abuso do poder econômico. Este é outro texto legal de enorme poder aparente, mas o CADE raramente tem conseguido êxito em sua ação. Qualquer caso de concorrência desleal, especulação abusiva, coalizão, acordo, elevação indevida de preços, etc., seria, teoricamente, punível pelo CADE.

²⁴ As atribuições da SUNAB e do CIP podem ser tomadas como complementares, a primeira tabelando preços de certos bens e serviços ao consumidor e o CIP controlando os reajustes de preços dos grandes produtores, especialmente os industriais. Mas ocorrem superposições, conforme será discutido adiante.

²⁵ Qualquer tabelamento unilateral — no caso, pelo Governo — está sujeito a esta prática, que está longe de ter sido eliminada. É freqüente nos dias de hoje o “desaparecimento” e o “reaparecimento” de um bem imediatamente antes e depois de um aumento de preço.

²⁶ Até março de 1980, segundo noticiário da imprensa, apenas quatro empresas foram punidas pelo CADE, por abusarem do poder econômico.

3 — Medidas adotadas de 1965 em diante

3.1 — A CONEP:²⁷ adesão espontânea aos controles — 1965/67

Através da Portaria Interministerial GB 71, de 23 de fevereiro de 1965, criou-se um esquema de estímulos às empresas — basicamente industriais — que se propusessem a colaborar no combate à inflação, elevando moderadamente seus preços (inicialmente, até dezembro de 1965).

Os estímulos, fiscais e creditícios, que poderiam ser utilizados cumulativamente, incluíam: redução nos encargos relativos à importação de matérias-primas, peças e partes complementares; diminuição dos encargos referentes a empréstimos tomados no exterior; preferência para fins de redesconto de títulos; ampliação do limite de crédito no Banco do Brasil; etc.

A empresa que aderisse ao esquema somente poderia aumentar seus preços após autorização do Superintendente da SUNAB, a qual seria dada quando a empresa comprovasse que: a) seus custos tinham sofrido elevação superior a 7% em relação à média janeiro/fevereiro; e b) as vantagens auferidas pelos estímulos concedidos fossem insuficientes para compensar o aumento de custos que excedesse aqueles 7%.

O esquema governamental propunha que as empresas absorvessem os aumentos de custos por aumentos de produtividade, acesso às vantagens mencionadas e, eventualmente, alguma redução da margem de lucro.²⁸ Qualquer empresa poderia, com prévio aviso de 30 dias, renunciar ao compromisso. No entanto, caso alguma empresa elevasse seus preços sem autorização, na vigência do compromisso, além de perder automaticamente o direito às vantagens oferecidas, ficaria impedida de obter qualquer assistência nos bancos oficiais pelo prazo de 180 dias.

²⁷ A CONEP (Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços) foi instituída pela Portaria Interministerial GB 71, de 23 de fevereiro de 1965.

²⁸ Hipóteses citadas na Portaria Interministerial GB 71/65.

Este sistema de adesão voluntária ao controle de preços funcionou até dezembro de 1967, quando foi instituído um esquema de controle compulsório. Os registros sobre a fase voluntária de controle são deficientes, mas é certo que uma parcela substancial das empresas industriais aderiu ao esquema.²⁹ O impacto de sua adoção é difícil de ser avaliado, pois foram simultaneamente colocadas em prática várias medidas tradicionais de combate à inflação, em doses maciças (especialmente limitações creditícias e redução do *deficit* do Governo).

A adesão voluntária tinha vantagens óbvias: do ponto de vista político, não representava qualquer desgaste para o Governo junto aos empresários, pois, estritamente falando, era uma troca de favores. Por outro lado, a operação da Comissão encarregada de acompanhar a evolução dos preços industriais era razoavelmente simples, não requerendo análise detalhada de processos de pedidos de reajustes. Mas, ao final de 1967, concluiu-se que seriam obtidos melhores resultados no combate à inflação com a criação de mecanismos mais rigorosos — e obrigatórios — de controles de preços. Passa-se então à fase que se mantém até os dias de hoje.

3.2 — Período de controles compulsórios — 1967 em diante

3.2.1 — Aspectos gerais

Em dezembro de 1967, foi decretada a seguinte norma: “Os reajustes de preços pretendidos pelas empresas estão sujeitos à análise e avaliação da CONEP”.³⁰ Ficou estabelecido o limite de 45 dias para a análise dos pedidos, ocorrendo autorização automática dos reajustes caso não houvesse decisão da CONEP naquele prazo.

O critério para a aprovação dos reajustes ficou sendo o da manutenção das margens de lucros, ou seja, firma-se o princípio de que

²⁹ Carneiro Netto, *op. cit.*, p. 155, cita a proporção de 70% do valor das vendas ao mercado interno, no final de 1965, como correspondente ao faturamento das empresas industriais comprometidas com o esquema voluntário.

³⁰ Decreto n.º 61.993, de 28 de dezembro de 1967.

“a CONEP levará em consideração a correspondência entre evolução de preços e variação de custos”. A CONEP ficou autorizada a punir os infratores, direta ou indiretamente, através de medidas administrativas, creditícias ou fiscais, ou, ainda, a promover as intervenções previstas em lei.

Criada para supervisionar o cumprimento de diretrizes bastante flexíveis, a CONEP foi considerada inadequada para a fase mais rígida que se iniciava. Assim, após a busca de orientação nas experiências de outros países,³¹ decidiu-se criar o Conselho Interministerial de Preços (CIP).³²

O caráter compulsório do controle de preços, imposto a partir de dezembro de 1967, é acompanhado de outra mudança na posição do Governo, ou seja, abandona-se a idéia de transitoriedade que envolvia o funcionamento da CONEP.³³ No preâmbulo ao Decreto n.º 61.993, declara-se que, “enquanto não se alcançar relativa estabilidade de preços, não se recomenda o abandono, mesmo por um curto lapso de tempo, do sistema de controle...” Desta forma, o surgimento do CIP ocorre num ambiente marcado pela convicção sobre a inevitabilidade³⁴ dos controles de preços e pela decisão de serem adotados mecanismos permanentes para tal fim, pelo menos enquanto a inflação não fosse controlada.

³¹ Cf. o relatório de J. F. Pécora ao Ministro da Fazenda, datado de 13 de novembro de 1967, que resume observações sobre vários países, com ênfase no “esquema francês” (documento sem título, mimeo).

³² Decreto n.º 63.196, de 29 de agosto de 1968, que ao mesmo tempo extingue a CONEP. O Decreto n.º 63.511, de 31 de outubro de 1968, estabelece: a) que os atos e resoluções da CONEP continuam em vigor, a menos que sejam explicitamente revogados pelo CIP; b) que os pedidos de reajuste feitos à CONEP serão examinados pelo CIP; e c) que as empresas enquadradas pela CONEP no regime de autorização prévia para reajustes continuam submetidas a este controle.

³³ Observe-se que a CONEP foi criada no período de vigência do PAEG, cuja concepção era desfavorável a este tipo de interferência do Governo, isto é, o PAEG pretendia reforçar a livre manifestação das “forças de mercado”.

³⁴ A “inevitabilidade” a que se está referindo seria consequência da opção pelo combate gradual à inflação — como forma de evitar os elevados custos sociais de uma política ortodoxa — numa fase em que esta evolui aceleradamente (digamos, altas de preços acima de 20% ao ano).

3.2.2 — Conselho Interministerial de Preços: criação e estrutura de funcionamento

Desde sua criação, o CIP é composto pelos seguintes ministros: da Indústria e do Comércio, da Fazenda, da Agricultura e do Planejamento,³⁵ os quais, por sua vez, indicam representantes, que são encarregados de decidir sobre as questões ordinárias do controle de preços.

Estabelece o artigo 5.º do Decreto n.º 63.196 que a análise e a avaliação do comportamento dos preços serão feitas pelo CIP tendo por base “o princípio de compatibilização entre a evolução de preços e a correspondente variação de custos. . . bem como as peculiaridades dos diferentes setores, seus níveis de rentabilidade e características do mercado”. O artigo 6.º lista alguns casos que merecerão atenção especial do CIP, dos quais este efetivamente incorporou os dois seguintes: a) existência de condições monopolistas ou oligopolistas em dado mercado; e b) influência relativa do produto nos diversos índices de preços.³⁶

Destacam-se ainda os seguintes pontos relativos à instituição do CIP: a) fica a critério deste órgão a escolha das empresas/ produtos que deverão se submeter ao controle de preços; b) é mantido o prazo de 45 dias para a decisão final do órgão em relação aos pedidos de aumento de preços; e c) qualquer empresa que eleve seus preços indevidamente — segundo julgamento do CIP — ou que sonegue ou adultere informações poderá ser punida.³⁷

³⁵ A Presidência do CIP coube inicialmente ao Ministério da Indústria e do Comércio, passando ao Ministério da Fazenda em 1974 e ao Ministério do Planejamento em 1979 (estas mudanças foram determinadas, respectivamente, pelos Decretos n.ºs 74.200, de 21 de junho de 1974, e 83.940, de 10 de setembro de 1979).

³⁶ Este item não aparece explicitamente no Decreto n.º 63.196, que se refere à “influência dos produtos e serviços na formação de custos dos diferentes setores da atividade econômica”.

³⁷ As punições incluiriam a obrigatoriedade de redução dos preços aos níveis fixados pelo CIP e “as providências legalmente cabíveis”. Destas, sabe-se que o CIP aplica normalmente o bloqueio do crédito junto aos bancos oficiais, especialmente junto ao Banco do Brasil.

A organização interna do CIP está atualmente definida por uma portaria baixada em 1977.³⁸ Em termos gerais, é apresentada a seguir a estrutura administrativa do órgão.

O Plenário de Ministros, que se reúne normalmente uma vez por mês, é sua cúpula decisória, resolvendo as questões de maior importância e aquelas consideradas politicamente mais sensíveis, estabelecendo, além disto, diretrizes a serem seguidas pelos demais escalões do Conselho.³⁹

A Comissão de Representantes,⁴⁰ composta pelo Secretário Executivo⁴¹ do CIP e mais um representante de cada ministério que compõe o órgão, é a instância normalmente encarregada de decidir sobre os níveis de preços dos produtos controlados. Esta Comissão – também chamada internamente de “plenarinho” – reúne-se ordinariamente uma vez por semana, sob a presidência do Secretário Executivo.

Atualmente, a Secretaria Executiva comanda as cinco Coordenadorias seguintes: Geral da Indústria (CGI), de Pesquisa e Estatística (COPEs), de Comércio e Serviços (COSEC), de Estudos Econômicos e Financeiros (COESEF) e de Planejamento e Avaliação (COPLAN). A CGI dispõe de três Coordenadorias Adjuntas, que se encarregam de acompanhar grupos de setores de atividades, classificados aproximadamente de acordo com o uso – consumo final, intermediário – dos bens produzidos.⁴² A COPEs é formada por duas Divisões, uma de Pesquisa e outra de Estatística. A COSEC tem três Divisões, sendo uma de Comércio, outra de Transportes e a terceira de Serviços. A COESEF conta também com três Divisões, sendo uma delas encarregada de acompanhar os preços dos produtos liberados, outra que cuida especificamente da avaliação da rentabilidade da indústria farmacêutica, cabendo à restante examinar os

³⁸ Portaria n.º 239, de 24 de maio de 1977.

³⁹ A aplicação de sanções é outra atribuição do Plenário de Ministros.

⁴⁰ Também chamada Plenário de Representantes.

⁴¹ A indicação do Secretário Executivo cabe ao Presidente do CIP, devendo ser aprovada pelo Plenário de Ministros.

⁴² As Coordenadorias Adjuntas, de acordo com o organograma do CIP, têm as seguintes denominações: da Indústria de Base, da Indústria Química e da Indústria Terminal.

pedidos de reajuste de preços a título de recuperação de rentabilidade.⁴³ A COPLAN funciona como chefia de gabinete e como assessoria jurídica.

Um pedido de reajuste de preços segue, normalmente, a seguinte rotina dentro do CIP: após ser protocolado, o processo é encaminhado à Divisão competente, de acordo com o setor de atividade da empresa; na Divisão, o pedido é examinado pelo corpo técnico, que avalia o conteúdo das informações prestadas e opina sobre o percentual de reajuste pedido.⁴⁴ O parecer técnico é encaminhado ao Chefe da Divisão, que o aprova e encaminha à respectiva Coordenadoria; após aprovação do Coordenador, o processo é enviado ao Secretário-Adjunto, por quem ele é incluído na pauta de alguma reunião da Comissão de Representantes.⁴⁵ A decisão da Comissão de Representantes será posteriormente encaminhada à empresa, que poderá recorrer quando não concordar com os reajustes; a reconsideração do pedido é julgada pela própria Comissão de Representantes.

Em princípio, o CIP dispõe de 45 dias para se pronunciar a respeito dos pedidos das empresas.⁴⁶ No entanto, tal prazo não precisa ser cumprido quando as informações prestadas são consideradas insuficientes ou fora dos padrões impostos pelo CIP. Se não ocorrer exigência, nem decisão do CIP dentro do prazo, os reajustes solicitados podem ser colocados em prática.⁴⁷

⁴³ Trata-se, como se descreverá a seguir, de pedidos de aumento de preço sob a alegação de que o controle exercido pelo CIP reduziu o nível de rentabilidade da empresa. Desta forma, a empresa pleiteia elevação de seus preços para recuperar a rentabilidade anterior.

⁴⁴ A fixação de preços de produtos novos será discutida adiante.

⁴⁵ Cabe ao Secretário e à Comissão de Representantes encaminhar ao Plenário de Ministros os processos que este examinará.

⁴⁶ Apesar de se estar referindo a empresas, não são apenas estas que encaminham pedidos ao CIP. Nos casos de acordos setoriais e protocolos de intenções — discutidos adiante — são entidades de classe que operam com o CIP.

⁴⁷ A menos que a empresa receba uma comunicação do CIP solicitando que adie tal prática. Esta solicitação, de caráter protelatório, baseia-se em “pedidos de vista” do processo, por parte de algum membro do Plenário. Como esta solicitação não está prevista em lei, só existe o poder (arbitrário) do CIP para impor o retardamento.

3.3 — Regimes de controle

Após a decisão do CIP de controlar o preço de determinado produto (empresa, setor), abre-se a possibilidade de enquadramento em qualquer dos regimes existentes.

O regime básico de controle é o regulado pela Portaria Interministerial GB 01, de 5 de janeiro de 1968, que exige a aprovação prévia do CIP para os reajustes de preços.⁴⁸ O pedido de aumento de preços deve ser instruído por uma considerável massa de informações, que inclui: a) tabela de preços em vigor, com as datas iniciais de sua prática; b) tabela de preços solicitados; e c) mapas de custos, cobrindo o momento do último reajuste e a nova situação.

Outro regime existente é o da margem de contribuição, no qual são discriminados — para efeitos de reajustes — apenas os custos variáveis, sobre os quais é adicionada uma percentagem (margem) destinada a cobrir os custos fixos e a parcela de lucros.⁴⁹ Além de reduzir o volume de informações necessárias em cada processo, este critério é vantajoso para a empresa sempre que a elevação dos custos variáveis for superior à dos custos fixos.

Funcionava até recentemente o regime de liberdade vigiada, entendido como aquele em que os preços pretendidos podem ser praticados a partir da entrada dos processos no CIP,⁵⁰ os quais devem conter as mesmas informações exigidas pela Portaria Interministerial GB 01/68. Analisado cada pedido, o CIP concordará ou não com a solicitação apresentada; no caso de os preços pretendidos não serem aprovados, estes deverão ser fixados aos níveis que o CIP determinar. A critério do CIP, no caso de reincidência, a empresa poderá ser enquadrada no regime de autorização prévia (GB-1).⁵¹

⁴⁸ No caso dos produtos novos, trata-se de fixação dos níveis de preços.

⁴⁹ Este regime, que não foi formalizado por qualquer Resolução do CIP, é abordado novamente na Seção 3.5.

⁵⁰ O conceito de liberdade vigiada foi introduzido pela Resolução CIP n.º 53, de 20 de junho de 1974.

⁵¹ O regime de liberdade vigiada foi revogado pela Resolução n.º 127, de 10 de outubro de 1979, mas, como a análise a seguir cobre um período em que o regime existia, sua descrição é incluída no texto.

Desta forma, para a empresa, o regime de liberdade vigiada apresenta vantagens e desvantagens: do lado das vantagens sobressai a prática automática dos reajustes, que, provavelmente, terão efeito positivo sobre sua rentabilidade;⁵² como desvantagem figura principalmente a possibilidade de rejeição da nova tabela pelo CIP, o que implica custos administrativos — confecção e distribuição de novas tabelas — e certo descrédito junto aos clientes. É bem verdade que as empresas sob liberdade vigiada, após alguns reveses iniciais, passaram a praticar uma parte dos reajustes solicitados (de modo geral, 80% das solicitações).

Dentro destes três regimes, podem ser enquadrados empresas ou grupos de empresas em setores afins. Uma empresa multiprodutora pode ser integralmente controlada, mas ocorre também que apenas alguns produtos sejam controlados enquanto outros são liberados. O caso de controle conjunto de grupos de empresas é regulado por acordos setoriais ou protocolos de intenções.⁵³

Os acordos setoriais são firmados entre o CIP e uma entidade de classe — sindicato, associação, etc. — visando a estabelecer reajustes conjuntos para os produtos controlados das empresas envolvidas. O critério para a determinação destes reajustes parte da montagem de um mapa consolidado de custos, formado por uma amostra representativa das empresas componentes do acordo.⁵⁴ A grande vantagem do acordo setorial, do ponto de vista do CIP, é a simplificação de seu trabalho: reduzem-se o número de processos a examinar e o de interlocutores a atender. O esquema cria, no entanto,

⁵² Um exemplo hipotético é construído adiante, não deixando dúvidas a este respeito.

⁵³ Inexiste diferença substancial entre estes dois arranjos; a distinção é uma mera formalidade, sendo os primeiros firmados pelo Presidente do CIP e os protocolos por seu Secretário Executivo. Observe-se, no entanto, que um protocolo de intenções pode também referir-se apenas a uma empresa, o que não ocorre com os acordos setoriais. As referências que se seguem mencionarão apenas os acordos setoriais, mas valerão para os protocolos de intenções.

⁵⁴ O acordo setorial para o cimento, por exemplo, é baseado em sete regiões produtoras; tomam-se as principais empresas de cada região e concedem-se reajustes independentes para cada uma daquelas regiões. Note-se, por outro lado, que o mapa consolidado de custos não é um critério único. A indústria farmacêutica, por exemplo, não é regida por este critério.

certas “distorções”, pois a tendência é conceder reajustes de preços superiores às necessidades de algumas empresas e inferiores às de outras; por outro lado, poder-se-ia argumentar que o efeito final destas distorções seria um incentivo ao aumento da produtividade, pois as empresas procurariam obter elevações de custos inferiores às médias do conjunto a que pertencem.

Quando se controlam empresas ou produtos isolados, o CIP opera diretamente com as empresas envolvidas. Apesar da seleção que é feita pelo CIP, procurando enquadrar apenas empresas grandes e produtos que influem significativamente nos índices de preços, é bastante grande o número de empresas e/ou produtos a serem acompanhados neste sistema. Esta dificuldade é contrabalançada por uma avaliação mais precisa dos reajustes a conceder, pois utilizam-se informações específicas da empresa pleiteante.

3.4 — Enquadramento no controle de preços

Os critérios para aumentar ou reduzir a incidência do controle têm variado ao longo do tempo, influenciados basicamente pela evolução do ritmo inflacionário. Como seria demasiadamente enfadonho descrever todas as mudanças ocorridas, far-se-á menção apenas a duas ou três mudanças mais significativas, que ilustram as tendências dominantes nas respectivas fases.

Em 1975, decidiu-se⁵⁵ que as empresas com faturamento inferior a 150 mil ORTN estariam automaticamente liberadas do controle de preços.⁵⁶ Tratava-se, obviamente, de uma proposta liberalizante, isto é, procurava-se concentrar o esforço controlador no conjunto das empresas grandes; esta parece ser uma posição correta desde que ocorra uma das seguintes hipóteses: a) que as grandes em-

⁵⁵ Resolução CIP n.º 59, de 7 de agosto de 1975.

⁵⁶ Em abril de 1980, este limite corresponderia a cerca de 6,8 milhões de cruzeiros por mês. Observe-se que a indústria farmacêutica — que é provavelmente o setor mais complicado do ponto de vista do CIP — foi logo excluída desta norma. A Resolução CIP n.º 71, de 20 de outubro de 1975, estabelece que “as empresas fabricantes de produtos farmacêuticos... deverão encaminhar consulta ao CIP sobre a forma de enquadramento a que ficarão sujeitas”.

presas sejam líderes nos respectivos setores, sendo acompanhadas pelas menores nas elevações periódicas de preços; e b) que o grau de concorrência seja suficientemente forte entre as empresas menores, de modo a tornar desnecessário o controle de preços pelo Governo.

Com a reaceleração da inflação, a partir de 1976 ⁵⁷ revogaram-se as liberações automáticas para as empresas menores. Assim, através da Resolução CIP n.º 16, de 28 de março de 1978, firmou-se o princípio de que qualquer produto (ou empresa) poderia ser controlado (a) pelo CIP, ficando a liberação na dependência de uma decisão explícita do mesmo. Nos termos da Resolução n.º 16/78, dotou-se o CIP de maior flexibilidade para seguir “a orientação geral da política econômica do Governo Federal”, pois a extensão do controle de preços pode ser ampliada ou reduzida a qualquer momento, sem qualquer restrição quanto à importância relativa do produto ou da empresa. No entanto, apesar desta mudança na legislação, não houve mudança significativa no universo sob controle, até abril de 1979, quando uma nova fase de rigidez é inaugurada. ⁵⁸ A partir daí torna-se explícita a tentativa de voltar a utilizar o CIP no sentido de desacelerar as pressões inflacionárias.

3.5 — Tipos de processos analisados pelo CIP

Uma empresa que comece a operar numa escala suficientemente grande, num setor controlado pelo CIP, terá provavelmente de iniciar cedo seus contatos com este órgão, pois a fixação de seus preços dependerá de aprovação. Trate-se ou não de produtos novos no mercado, o CIP tenderá neste caso a basear sua decisão nos preços de empresas concorrentes que produzam os mesmos produtos ou seus similares.

⁵⁷ O Índice de Preços por Atacado (coluna 12), que cresceu menos de 30% em 1974 e 1975, superou a marca dos 40% em 1976 e em 1977.

⁵⁸ O conjunto de medidas então tomadas (abril de 1979) inclui a passagem de alguns setores — tratores, máquinas rodoviárias, eletroeletrônicos, etc. — do regime de liberdade vigiada ao da GB-1; foram também suspensos os estudos de reajustes a título de recuperação de rentabilidade e restringidos os valores nominais das margens de contribuição.

A fixação de preços de produtos novos colocados no mercado por uma empresa antiga seguirá, caso aqueles sejam também controlados, uma rotina própria dentro do CIP.⁵⁹ Neste caso, o critério por ele adotado é, normalmente, o de estabelecer um preço tal que possibilite o retorno do Ativo Operacional Líquido⁶⁰ da empresa em determinado número de anos (entre cinco e seis anos). Tanto podem ser considerados os valores globais da empresa — faturamento, Ativo Operacional, etc. — quanto utilizadas as informações específicas dos produtos que estão sendo lançados. Neste último caso, o CIP costuma aceitar os critérios de rateio usados pela empresa.

Nas fórmulas adotadas para determinar o preço suficiente para o retorno do Ativo Operacional Líquido em n anos a parcela do imposto de renda não é excluída do lucro; desta forma, o n verdadeiro é maior do que aquele que aparentemente se adota.

Como seria de esperar, no entanto, a grande maioria dos processos examinados pelo CIP trata de reajustes de preços de produtos que as empresas já produziam antes. Estes reajustes são regulados pela GB-1, mas existem também várias resoluções tratando de pontos específicos de sua implementação.⁶¹

⁵⁹ Várias resoluções do CIP tratam deste assunto. A Resolução n.º 72, de 20 de outubro de 1975, em seu artigo 2.º estabelece que "... entender-se-á por produto novo aquele que, não tendo sido fabricado anteriormente pela empresa, apresente estrutura, composição e características técnicas fundamentais diferenciadas dos demais produtos que integram a linha tradicional de produção da empresa". A referida resolução indica a série de informações que a empresa interessada deverá fornecer e permite ao CIP recusar a categoria de produto novo que a empresa pleiteia. A indústria farmacêutica foi alvo de uma resolução específica — Resolução n.º 30, de 10 de junho de 1976 — enquadrando os produtos novos deste setor. É interessante que, neste caso, uma simples mudança de embalagem ou de quantidade oferecida em cada embalagem seja suficiente para caracterizar um produto como novo.

⁶⁰ O Ativo Operacional Líquido não é, na realidade, a única opção, pois o Ativo Fixo pode, alternativamente, ser levado em conta. Por outro lado, quando o controle vai ser feito por margem de contribuição, tais critérios não se aplicam.

⁶¹ Alguns exemplos a este respeito: a) os reajustes baseados em elevações de custos devidos a atos do Governo — tarifas de energia elétrica, desvalorização cambial, aumentos salariais por dissídios coletivos, etc. — são regidos pela Resolução n.º 4, de 21 de janeiro de 1970, tendo tramitação mais rápida, pois

Em termos genéricos, o CIP analisa um pedido de reajuste com ênfase em dois aspectos, a saber: trata, por um lado, de avaliar a suficiência e a precisão das informações prestadas; e, por outro, procura conceder reajustes tais que sejam mantidas as margens de rentabilidade usuais para a empresa (ou seja, reajustes proporcionais aos aumentos de custos).

O primeiro ângulo assinalado fica, necessariamente, entregue à capacidade do analista encarregado da tarefa. Seria impossível fixar normas para o julgamento sobre a validade das informações prestadas.⁶² A manutenção das margens de rentabilidade seria, com informações perfeitas, uma mera questão de aritmética. Mas, mesmo supondo que as informações sejam aceitáveis, restam muitas questões em aberto para se implementarem as medidas de rentabilidade. A mais importante delas é a escolha do índice a ser utilizado.

O CIP vem adotando, basicamente, dois índices de rentabilidade em seu acompanhamento de preços; um deles, utilizado com maior frequência, toma por base a relação $\frac{p - c}{c}$, onde p é o preço e c o custo médio total. O outro considera apenas os custos variáveis e é denominado no CIP de critério da margem de contribuição.⁶³

independem de julgamento do Plenário; e b) os reajustes devidos a aumentos de custos financeiros causados pelo depósito compulsório para importações — Resolução BACEN n.º 354/74 — são disciplinados pela Resolução CIP n.º 15-A, de 17 de março de 1976, que exige processos separados para tratar deste repasse. Vários outros pontos estão regulados por normas específicas, mas não caberia aqui resumir todos eles. Assinale-se também que o regime de liberdade vigiada, que existiu até outubro de 1979, era uma alternativa ao esquema de autorização prévia da GB-1, continuando em vigor atualmente o regime da margem de contribuição, que é uma variante da GB-1.

⁶² Alguns critérios esparsos são, no entanto, aplicados. A mudança de fornecedor, por exemplo, tem de ser justificada perante o CIP. Tal critério procura evitar possíveis fraudes do tipo: uma mesma matéria-prima é comprada de dois fornecedores, a preços diferentes; embora as compras sejam quase totalmente feitas ao fornecedor de menor preço, utilizam-se as faturas do fornecedor que tem maior preço, inflando artificialmente o custo.

⁶³ Assim chamado por se tratar de um cálculo que procura determinar a parcela do preço que contribui para a cobertura dos custos fixos e da margem de lucro, depois de deduzidos os custos variáveis.

O primeiro critério, que inclui os custos fixos, está implícito quando se refere à manutenção da margem bruta (*mark-up*).⁶⁴ Os mapas de custos da GB-1 são suficientes para a adoção deste critério. Assim, em épocas de controle brando, a aplicação de reajustes através do critério de margem bruta resume-se ao exame das informações prestadas, seguido de uma simples aritmética de repasses de aumentos de custos; em fases de controles mais rígidos, surgem limitações aos repasses, excluindo-se itens — despesas financeiras, por exemplo — dos cálculos.⁶⁵

O critério da margem de contribuição é aplicado no cálculo dos reajustes de alguns produtos importantes, como cimento, pneumáticos, sabonetes, cremes dentais, etc. Genericamente, a margem de contribuição é a diferença entre a Receita Operacional Líquida e a soma dos Custos Variáveis de Fabricação com os Custos Proporcionais à Receita (comissões sobre vendas, por exemplo). A inclusão ou exclusão de diversos itens é, novamente, uma questão passível de gerar discordâncias; além disto, as Divisões do CIP utilizam critérios desiguais para reajustar os componentes da margem de contribuição.⁶⁶ Normalmente, são as próprias empresas que pleiteiam ser controladas pelo sistema da margem de contribuição; tal pedido

⁶⁴ A fórmula genérica da margem bruta (*M*) é a seguinte:

$$M = \frac{\text{Receita Operacional Líquida} - \text{Custos Totais}}{\text{Receita Operacional Líquida}}$$

Tais conceitos estão sujeitos a variações de interpretação, e provavelmente existem diferenças dentro do próprio CIP, de uma Divisão para outra. Outro ponto que deve ser assinalado é que o CIP costuma dar tratamento especial a certos itens: os custos fixos são normalmente corrigidos pelas ORTN e a depreciação pelo índice da SEPLAN.

⁶⁵ Embora não tenha sido baixada resolução/portaria a respeito, o Plenário de Ministros, em abril de 1979, recomendou que se mantivesse congelada em cruzeiros a margem de contribuição (margem de lucro *mais* custos fixos), o que abrangeria todos os setores controlados. Se implementada esta recomendação, ocorreria sensível mudança de critério e, obviamente, redução das taxas de lucro.

⁶⁶ Exemplos: a) no setor de borracha — Divisão I — reajusta-se a margem de contribuição duas vezes por ano, com bases nas ORTN; e b) a margem de contribuição na produção de cimento — Divisão VI — é recalculada anualmente, com base nos balanços das empresas.

pode ser devido apenas à simplificação que o sistema permite em termos de informações ao CIP, mas pode também ser indício de que as empresas usem corretamente a opção disponível, procurando elevar suas taxas de lucro.⁶⁷

Outro tipo de processo analisado pelo CIP é o que trata da mudança de mapa de custos de determinada empresa. Esta pretensão recebe no CIP o nome de pedido de verticalização e tem a finalidade de atualizar a participação das diferentes parcelas do custo. As diferenças em relação ao mapa de custos original podem ser devidas a mudanças na tecnologia adotada ou a acentuadas divergências na elevação dos preços dos insumos utilizados. Do ponto de vista da operação do CIP estes são, no entanto, os processos menos relevantes.

Finalmente, caberia descrever os processos relativos aos pedidos de reajuste com base em perda de rentabilidade; para justificar o pedido as empresas procuram provar que a perda de rentabilidade deveu-se ao controle de preços. Como se trata de uma alegação que não pode ser descartada sem uma análise séria, existe uma Divisão na COESEF — Coordenadoria de Estudos Econômicos e Financeiros — que cuida somente deste tipo de estudo.⁶⁸

A metodologia seguida para distinguir as causas da queda da rentabilidade ainda não está inteiramente consolidada no CIP; seu princípio geral, no entanto, consiste em isolar a parcela de responsabilidade do controle de preços no processo, atribuindo a parcela restante a outros fatores, tais como a ineficiência gerencial da empresa e a situação específica do mercado em que a empresa atua.

⁶⁷ Em princípio se poderia afirmar que o critério da margem de contribuição tende a ser mais vantajoso para qualquer empresa. Isto se deveria ao fato de só serem aí considerados os custos variáveis, juntamente com a prática adotada pelo CIP de indexar vários itens do custo fixo às variações das ORTN ou outros índices oficiais.

⁶⁸ Como subproduto dos "estudos de rentabilidade", o CIP ampliou consideravelmente seu estoque de informações sobre as empresas, pois a Resolução n.º 52, de 26 de setembro de 1974, passou a exigir de todas as empresas industriais um detalhado conjunto de dados, referido como "balanço".

Um documento elaborado no CIP,⁶⁹ baseado num “índice de ganhos de escala”, propõe uma fórmula relativamente simples⁷⁰ para tratar o problema, cuja necessidade de informações é suprida pelos “balanços” que as empresas enviam anualmente ao órgão. Esta não é, obviamente, a única metodologia possível,⁷¹ mas, para os fins práticos do CIP, ela parece ser suficiente, faltando apenas estabelecer seu uso como rotina básica no julgamento dos pedidos de reajuste para recuperação de rentabilidade.

É interessante notar que os critérios para tratamento dos processos de recuperação de rentabilidade não estão regulados por resoluções/portarias do CIP, apesar de serem explicitamente mencionados em algumas resoluções.⁷² O surgimento desses processos deve, portanto, ter tido origem em entendimentos verbais entre o CIP e as primeiras empresas interessadas.

Esta seção tratou das rotinas de atuação do CIP referentes ao setor industrial, mas cumpre ainda destacar que, embora este absorva enorme parcela do esforço do órgão, existem outras áreas da eco-

⁶⁹ R. Braule Pinto, *A Influência do CIP sobre a Rentabilidade das Empresas — Uma Tentativa de Quantificação* (Rio de Janeiro: CIP/CGPA, s./d.), mimeo.

⁷⁰ Esta fórmula, que separa a queda de rentabilidade em dois componentes, é representada por:

$$a_{ij} = \frac{1}{G_{ij}} \times \frac{C_{ij}}{P_{ij}}$$

onde a_{ij} é a variação do quociente custo total/receita total, G_{ij} é um índice de ganhos de escala, C_{ij} representa a variação do custo médio e P_{ij} mede a variação de preços (i e j são os anos extremos do período coberto). Braule Pinto, *op. cit.*, p. 3, argumenta que C_{ij}/P_{ij} “representa a influência do controle de preços sobre a rentabilidade”, enquanto G_{ij} seria a expressão do esforço empresarial no sentido de conter custos”.

⁷¹ C. R. Contador, por exemplo, desenvolveu uma metodologia alternativa que também poderia ser implementada. Ver C. R. Contador, “Eficiência Empresarial e Controle de Preços: Uma Sugestão ao CIP” (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, maio de 1979), mimeo.

⁷² A Resolução CIP n.º 10, de 4 de fevereiro de 1975, por exemplo, estabelece que os pedidos de recuperação de rentabilidade das empresas em regime de liberdade vigiada deverão ser objeto de processos específicos, que dependerão de aprovação, não podendo levar a reajustes automáticos (que é a característica da liberdade vigiada).

nomia que são controladas. Neste contexto, sobressaem os seguintes tópicos: a) fixação de margens de comercialização para diversos produtos, como, por exemplo, alguns materiais de construção e chapas de aço inoxidável; b) regulamentação das vendas a prazo, a partir de 1978; e c) participação legal nos tabelamentos da SUNAB referentes a supermercados, tinturarias, cinemas, etc., através do esquema conhecido como tabela CIP-SUNAB.

O controle de entidades governamentais, como a fixação de tarifas de energia elétrica, de fretes marítimos e de preços de derivados de petróleo, seria um capítulo à parte, pois o papel do CIP varia bruscamente ao longo do tempo. Em 1977, por exemplo, estabeleceu-se que: a) a fixação ou o reajustamento de qualquer preço ou tarifa por órgãos da administração federal, direta ou indireta, dependeria sempre da prévia homologação do Ministro da Fazenda; e que b) antes da aprovação final dos preços e tarifas fixados na órbita da administração federal, direta ou indireta, estadual ou municipal, os respectivos estudos deveriam ser submetidos à apreciação do CIP.⁷³ Mas sabe-se que em todos os casos mais importantes o jogo político, englobando considerações fora da órbita de um setor específico, supera os aspectos técnicos de um estudo. Portanto, fica sempre ambígua a possibilidade de o CIP determinar os reajustamentos pedidos por entidades governamentais.

Na próxima seção são apresentadas evidências empíricas relativas à atuação do CIP no período recente.

4 — Atuação do CIP e evolução dos preços industriais

4.1 — Considerações gerais

O objetivo desta seção era, inicialmente, algo ambicioso: tratar-se-ia de medir a eficiência da atuação do CIP na execução dos controles

⁷³ Decreto n.º 79.705, de 18 de maio de 1977.

de preços, do ponto de vista da política de combate à inflação adotada pelo Governo em anos recentes.

Examinada a literatura relevante, concluiu-se que, teoricamente, a maneira mais correta de avaliar o êxito de uma política de controles seria através de simulações que permitissem estimar a trajetória da inflação na ausência dos controles impostos. Um razoável número de trabalhos nesta linha já foi realizado nos Estados Unidos, sendo utilizadas várias categorias de modelos para construir a trajetória hipotética da inflação caso os controles não tivessem sido aplicados.⁷⁴

O uso de modelos de simulação no exame dos efeitos dos controles de preços não é, todavia, uma prática isenta de controvérsias. McGuire, por exemplo, afirma que, “dado o atual estado de conhecimento, é provável que não possamos ter muita confiança em quaisquer estimativas dos efeitos de um programa de controles”.⁷⁵ Oi, por outro lado, após analisar boa parte dos trabalhos disponíveis nessa área, lamenta “. . . não poder oferecer ao leitor um modelo e um método de estimação reconhecidamente melhores para se atingir o objetivo de medir o impacto dos controles”,⁷⁶ capazes de suprir as deficiências observadas.

Além dos problemas metodológicos apontados na literatura,⁷⁷ a aplicação de um modelo de simulação ao estudo dos controles de preços no Brasil enfrentaria a seguinte dificuldade: no passado recente — digamos, a partir de 1960 — período para o qual se poderia dispor de informações, os controles de preços foram sistematicamente aplicados. Os tabelamentos da SUNAB, a fixação de tarifas de energia elétrica, a determinação de preços do aço e derivados de

⁷⁴ Cf., por exemplo, K. Brunner e A. H. Meltzer (eds.), *The Economics of Price and Wage Controls* (North-Holland, 1976). Nesta coletânea encontram-se modelos estruturais, estáticos, do tipo ARIMA, com distintos graus de sofisticação teórica.

⁷⁵ Cf. T. W. McGuire, “On Estimating the Effects of Controls”, in Brunner e Meltzer (eds.), *op. cit.*, p. 119.

⁷⁶ Cf. W. Y. Oi, “On Measuring the Impact of Wage-Price Controls: A Critical Appraisal”, in Brunner e Meltzer (eds.), *op. cit.*, p. 47.

⁷⁷ As críticas a este respeito dão grande ênfase a problemas econométricos, como o da instabilidade dos parâmetros e o da autocorrelação dos resíduos.

petróleo, os fretes ferroviários e marítimos, os preços do açúcar e do café são apenas alguns exemplos de intervenção governamental no domínio dos preços. Desta forma, teria um sentido bastante limitado escolher qualquer subperíodo recente como base das projeções, ou seja, o período anterior à introdução do controle de preços.

Abandonada a hipótese de algum tipo de simulação, estreita-se, necessariamente, a possibilidade de explorar analiticamente o impacto dos controles de preços impostos. Mas, ainda assim, acredita-se que os resultados apresentados a seguir sirvam para extrair algumas conclusões a respeito do papel do CIP, órgão que vem executando uma parcela substancial dos controles de preços no País nos últimos 12 anos.

4.2 — Procedimentos adotados

A idéia do exercício realizado consiste em comparar a evolução dos preços controlados pelo CIP com índices de preços semelhantes, que incluam preços não controlados pelo órgão. Caso sejam observados reajustes concedidos pelo CIP inferiores às elevações dos preços não controlados,⁷⁸ a atuação do órgão será considerada tanto mais efetiva quanto maiores forem as diferenças encontradas. A situação inversa — reajustes do CIP maiores que a alta dos preços não controlados — sugeriria que o controle exercido tem sido, no mínimo, redundante.

Dois conjuntos de informações são utilizados: em primeiro lugar, consideram-se os levantamentos mensais que o CIP realiza, incluindo todos os produtos controlados que entram na composição do IPA-DI;⁷⁹ e tomam-se, por outro lado, informações anuais — período 1976/78 — referentes a setores da indústria de transformação.

Os resultados que se apresentam a seguir devem ser examinados levando em conta que eles refletem subestimativas do impacto do

⁷⁸ A expressão “não controlados” engloba preços realmente livres e aqueles controlados por outros órgãos do Governo (como o IAA e o CNP).

⁷⁹ Índice de Preços por Atacado — Disponibilidade Interna, da Fundação Getúlio Vargas.

controle de preços. O fundamento desta afirmativa é a hipótese de que os controles não geram um efeito perverso; em outras palavras, acredita-se que na ausência dos controles os preços teriam, em média, crescido mais rapidamente. Esta é uma hipótese não testada, mas sua aceitação depende apenas de se atribuir um mínimo de racionalidade ao desempenho dos responsáveis pelos controles.

4.3 — Reajustes mensais do CIP e evolução do IPA

A Tabela 1 resume as comparações mensais entre reajustes do CIP e elevações de preços dos produtos não controlados, tendo por base o conjunto de produtos que compõem o IPA-DI. O período coberto vai de janeiro de 1977 a setembro de 1979.

A primeira impressão que se forma, ao comparar as colunas (C) e (E), é a de que o CIP teve grande sucesso no período, pois seus reajustes (C) situam-se em níveis significativamente inferiores aos dos aumentos dos produtos não controlados pelo órgão (E).⁸⁰ Diversas observações mensais apontam na direção contrária,⁸¹ mas das 11 médias trimestrais disponíveis apenas três mostram reajustes do CIP superiores às elevações de preços dos demais produtos; as acumulações anuais apresentam uma clara visão favorável ao CIP em seu papel de desacelerador da inflação.

Algumas qualificações, no entanto, devem ser feitas antes de se concluir sobre o tema; elas se relacionam à composição da amostra.

A consideração das colunas (G) e (H) da Tabela 1 dá uma primeira indicação a este respeito. A influência das elevações de preços

⁸⁰ A coluna (E) foi calculada como resíduo, através da seguinte fórmula:

$$(E_i) = \frac{(A_i) - P_i \times (C_i)}{1 - P_i}$$

onde P_i é o somatório dos ponderadores dos produtos que entram no IPA-DI, e são controlados pelo CIP, e i refere-se ao mês em questão. P_i varia toda vez que o CIP enquadra (libera) novos produtos ou empresas no (do) controle de preços.

⁸¹ As variações mensais podem ser algo desencontradas, uma vez que as coletas da FGV não captam necessariamente os reajustes no mês em que eles são concedidos.

TABELA 1
Reajustes concedidos pelo CIP e evolução do IPA-DI

Meses/Anos	Índice de Preços por Atacado — Disponibilidade Interna ^a		Média dos Reajustes Concedidos pelo CIP ^b		Elevações de Preços dos Produtos não Controlados pelo CIP ^b		IPA — Disponibilidade Interna Exceeto Produtos Alimentares ^b	
	Mensais (A)	Médias Trimestrais (Simples) (B)	Mensais (C)	Médias Trimestrais (Simples) (D)	Mensais (E)	Médias Trimestrais (Simples) (F)	Mensais (G)	Médias Trimestrais (Simples) (H)
Janeiro	3,018		3,184		2,928		3,074	
Fevereiro	2,832	3,375	1,266	2,608	3,685	3,793	3,380	2,863
Março	4,274		3,374		4,765		2,135	
Abril	4,374		2,578		5,353		3,514	
Maio	3,316	3,098	2,377	2,245	3,759	3,545	3,936	3,077
Junho	1,605		1,779		1,523		1,780	
Julho	1,912		1,632		2,044		1,931	
Agosto	0,897	1,448	0,445	0,997	1,110	1,661	1,496	1,966
Setembro	1,536		0,914		1,829		2,470	
Outubro	2,309		3,593		1,704		2,436	
Novembro	2,568	2,334	1,129	2,611	3,246	2,203	2,048	1,955
Dezembro	2,124		3,112		1,658		1,380	
1977	35,413		28,478		39,158		33,890	
Janeiro	3,046		3,843		2,680		2,650	
Fevereiro	3,605	3,354	1,124	2,382	4,743	3,799	2,617	2,677
Março	3,410		2,178		3,975		2,764	
Abril	3,567		2,340		4,130		2,780	
Maio	3,444	3,530	1,953	2,803	4,128	3,864	2,085	2,356
Junho	2,580		4,115		3,334		2,202	
Julho	2,547		2,597		2,524		2,353	
Agosto	2,839	2,677	1,575	2,697	3,419	2,668	2,954	2,861
Setembro	2,645		3,920		2,060		3,275	
Outubro	3,249		1,932		3,853		3,331	
Novembro	3,039	2,552	2,909	2,978	3,099	2,357	3,215	2,804
Dezembro	1,369		4,092		0,120		1,867	
1978	43,017		37,832		45,346		37,245	
Janeiro	3,423		1,772		4,185		3,954	
Fevereiro	3,670	4,357	2,816	2,832	4,064	5,061	3,500	4,200
Março	5,978		3,908		6,933		5,145	
Abril	3,779		1,851		4,668		3,712	
Maio	2,005	3,118	3,736	2,667	1,206	3,325	2,491	3,350
Junho	3,569		2,413		4,102		3,846	
Julho	4,296		4,650		4,133		2,673	
Agosto	6,226	6,258	5,109	4,293	6,741	7,164	6,410	6,209
Setembro	8,251		3,121		10,617		9,844	
1979 ^c	49,409		33,449		57,195		49,861	

FONTES: Coluna (C) — CIP; demais colunas — *Conjuntura Econômica*.

^aInclui os fatores denominados "acidentais".

^bVer Apêndice sobre os detalhes dos cálculos.

^cJaneiro/setembro.

dos gêneros alimentícios⁸² foi excluída destas informações, o que poderia ser justificado por duas razões, a saber: a) o subconjunto dos produtos alimentares apresenta um comportamento algo errático em termos de variação de preços; e b) é muito baixa a incidência do controle do CIP sobre os produtos alimentares.⁸³

Desta forma, é mais pertinente comparar os reajustes do CIP (C) com o IPA-DI quando são excluídos os produtos alimentares (G), observando-se que neste caso as diferenças são substancialmente reduzidas.⁸⁴ Os derivados de petróleo formam outro conjunto importante de produtos que o CIP não controla e, ao mesmo tempo, pesam consideravelmente no IPA-DI.⁸⁵

Afora a hipótese de conceder subsídios em nível adequado, o Governo tem pouco controle sobre a evolução dos preços dos derivados de petróleo e dos produtos alimentares.⁸⁶ Existe nesta afirmativa um aparente paradoxo, pois os derivados de petróleo têm seus preços tabelados pelo Governo; mas, como os custos de importação de petróleo são determinados no mercado internacional, sem interferên-

⁸² A coluna (G) foi obtida através da seguinte fórmula:

$$G_i = \frac{(A_i) - I'_i \times K_i}{1 - P'_i}$$

onde i representa o mês considerado, $K_i = (1 + r_i)$, sendo r_i a taxa de crescimento dos preços dos gêneros alimentícios, e P'_i o somatório dos ponderadores — relativos ao IPA-DI — destes produtos; r_i era extraída da coluna 14 de *Conjuntura Económica*, passando, a partir de agosto de 1979, à coluna 6 do IPA-DI.

⁸³ Enquanto a média geral desta incidência é de aproximadamente um terço do IPA-DI (cerca de 50% sem os produtos alimentares), ela é da ordem de 7% para os produtos alimentares.

⁸⁴ Considerando-se janeiro de 1977 = 100, são obtidos os seguintes índices para setembro de 1979: a) média dos reajustes do CIP, coluna (C): 236; b) produtos não controlados, coluna (E): 318; e c) produtos não controlados, exclusive alimentos, coluna (G): 275.

⁸⁵ A gasolina, os óleos diesel e combustível e o querosene representam 5,2% do IPA-DI. Não é possível, com as informações publicadas em *Conjuntura Económica*, expurgar os efeitos das elevações de preços dos derivados de petróleo sobre o IPA-DI.

⁸⁶ Apenas 19% dos produtos alimentares são representados pelos ponderadores dos produtos com algum grau de industrialização, cujo comportamento é mais previsível.

cia do Governo brasileiro, é fácil perceber que a margem de manobra possível é a de fixar as datas de reajustes, dentro de limites de dias ou meses. Os produtos alimentares *in natura* podem sofrer bruscas variações de preços devidas a flutuações da oferta; apenas medidas de médio e longo prazos, procurando reduzir essas flutuações, terão impacto significativo sobre a evolução dos preços dos produtos alimentares.

Os comentários acima indicam que a comparação das colunas (C) e (E) da Tabela 1 leva indevidamente a uma visão favorável sobre a atuação do CIP, pois os preços dos principais produtos excluídos do controle daquele órgão vêm apresentando uma trajetória especialmente irregular; pode-se ainda supor que os resultados seriam semelhantes se o CIP controlasse as elevações de preços daqueles produtos.

Mas, por outro lado, do confronto das colunas (C) e (G) ⁸⁷ conclui-se que no período (janeiro de 1977/setembro de 1979) o CIP concedeu reajustes ligeiramente inferiores aos aumentos dos preços dos produtos similares que não controla. A fim de se obter uma avaliação mais confiável, ou seja, aquela em que os produtos são agrupados em subconjuntos mais homogêneos, passemos a considerar, na próxima subseção, as informações anuais disponíveis.

4.4 — Reajustes anuais do CIP e evolução do IPA — Oferta Global ⁸⁸

A Tabela 2 foi basicamente elaborada a partir de informações disponíveis no CIP, tendo sido feitos vários cálculos para se atingirem

⁸⁷ A exclusão dos produtos alimentares — coluna (G) — resolve grande parte do problema da não-homogeneidade da amostra de produtos, pois enquanto o somatório dos ponderadores daqueles produtos chega a 40% do total — cerca de 32% do total para os produtos *in natura* — os ponderadores dos principais derivados de petróleo somam em torno de 5% do total. Percentagens relativas ao IPA-DI = 100.

⁸⁸ A mudança de conceito — Disponibilidade Interna x Oferta Global — prende-se exclusivamente à disponibilidade de informações. O CIP realiza suas comparações com base no IPA-DI e a FGV publica informações setoriais — enfoque desta seção — relativas ao conceito da Oferta Global.

os resultados ora apresentados.⁸⁹ Tais resultados foram, resumidamente, obtidos da seguinte forma: a) selecionou-se uma amostra das maiores empresas de cada setor, responsáveis por, no mínimo, 70% do faturamento do respectivo setor;⁹⁰ b) foram coletadas para essas empresas informações referentes ao faturamento por linha de produção e aos reajustes concedidos pelo CIP para cada produto controlado; e c) os reajustes médios de cada produto/setor foram obtidos pela ponderação dos reajustes individuais (produto X, empresa Y), considerando-se os faturamentos respectivos como pesos. As Tabelas 3 e 4 tratam de aspectos parciais da Tabela 2.

As colunas (A) e (B) da Tabela 2 mostram, para cada um dos setores considerados, respectivamente, a média dos reajustes concedidos pelo CIP e o crescimento do IPA (em forma de índice, estes dados são reproduzidos na Tabela 3). Constata-se que ao longo do triênio 1976/78 o CIP concedeu, em média, reajustes 2,9% inferiores aos aumentos do IPA.⁹¹

Ao longo de três anos, uma diferença de 2,9% pode ser desprezada, considerando-se que os reajustes do CIP e as elevações do IPA foram equivalentes. Mas, por outro lado, as variações em torno da média — coluna (G), Tabela 3 — são bastante significativas. Os pontos extremos de espectro mostram que a indústria farmacêutica foi a maior perdedora⁹² no período, cabendo à indústria de celulose, papel e papelão os maiores ganhos (a primeira teria perdido cerca de 22%, enquanto a última teria ganho cerca de 14%).

As informações que estão sendo manipuladas são insuficientes para esclarecer o significado real destas aparentes perdas (ou ganhos). Neste ponto é possível apenas afirmar que, considerados os

⁸⁹ Estes cálculos estão descritos no Apêndice.

⁹⁰ Esta amostra foi formada por 350 empresas (ver Apêndice).

⁹¹ Ver, na Tabela 3, a posição representada pelo cruzamento da última linha com a última coluna.

⁹² Esta conclusão merece mais reservas do que as demais, pois, uma vez que a indústria farmacêutica não consta do IPA, trabalhou-se com uma *proxy* para esta informação, recaindo a escolha na média dos demais setores. Note-se também que os conceitos de perdas e ganhos só se referem à comparação entre controlados e não controlados, não tendo relação com a evolução das respectivas rentabilidades. São, portanto, conceitos muito imprecisos.

TABELA 2

Reajustes concedidos pelo CIP e evolução do IPA — Oferta Global

Sectores/Anos	Média dos Reajustes Concedidos pelo CIP (A)	IPA — Oferta Global (B)	Reajustes do CIP por Acordos Setoriais (C)	Reajustes do CIP por Empresa (D)	Reajustes do CIP (Critério GB — 01/68) (E)	Reajustes do CIP (Critério Margem de Contribuição) (F)	Faturamento ^a (C+5 1.000.000,00 de 1977) (G)
Minerais Não-Metálicos							
1976.....	31,6	37,8	32,0	30,6	28,2	34,4	17.487
1977.....	30,9	42,3	38,8	42,4	40,1	39,7	
1978.....	36,7	37,0	36,1	33,0	36,8	36,6	
Metalúrgica							
1976.....	29,3	32,6	28,6	32,5	29,3	—	39.218
1977.....	41,5	31,6	42,0	39,3	41,5	—	
1978.....	37,4	28,9	37,4	37,6	37,4	—	
Mecânica/Material Elétrico/ Material de Transporte							
1976.....	31,3	33,1	28,5	32,5	L.V.b	L.V.b	24.199
1977.....	38,2	40,6	33,8	39,8	L.V.b	L.V.b	
1978.....	33,0	38,5	28,2	35,1	L.V.b	L.V.b	
Papel, Papelão e Celulose							
1976.....	36,0	18,8	35,0	38,0	36,0	—	9.308
1977.....	37,3	39,8	40,6	31,2	37,3	—	
1978.....	37,8	33,9	34,5	47,5	37,8	—	
Borracha							
1977.....	46,1	46,1	45,7	54,1	—	46,1	15.396
1978.....	32,0	39,2	31,9	34,1	—	32,0	
Química/Perfumaria/ Produtos de Matérias Plásticas							
1976.....	37,0	30,5	31,3	39,4	38,3	29,3	14.603
1977.....	28,9	44,3	41,7	21,9	27,8	35,1	
1978.....	31,9	32,5	40,5	26,5	30,3	41,5	
Farmacêutica							
1976.....	24,7	—	24,7	—	—	—	10.373
1977.....	31,9	—	31,9	—	—	—	
1978.....	29,1	—	29,1	—	—	—	
Têxtil							
1976.....	52,5	48,0	54,0	27,2	52,5	—	9.304
1977.....	27,2	35,5	25,9	43,9	27,2	—	
1978.....	48,5	29,7	50,1	27,6	48,5	—	
Produtos Alimentares							
1976.....	44,9	35,4	45,2	44,0	44,9	—	10.313
1977.....	44,2	40,6	47,5	35,0	44,2	—	
1978.....	40,7	46,0	40,3	41,7	40,7	—	
Bebidas							
1977.....	43,1	43,3	43,1	—	43,1	—	8.459
1978.....	37,2	46,5	37,2	—	37,2	—	
Total							
1976.....	33,7	36,5 (36,6) ^c	33,1	34,6	35,4	33,5	158.660
1977.....	38,7	39,8 (39,7) ^c	39,8	35,9	38,3	43,0	
1978.....	36,0	36,0 (36,4) ^c	36,4	35,2	37,9	34,4	

FONTES: Coluna (B): *Conjuntura Econômica*, IPA — Oferta Global, colunas relevantes (entre 53 e 94); demais colunas: CIP.

^a Faturamento global das empresas controladas pelo CIP em cada setor.

^b L.V. — refere-se ao regime de liberdade vigiada, bastante comum neste "setor", no período.

^c Os números entre parênteses referem-se à Coluna 53 da *Conjuntura Econômica*; aqueles fora dos parênteses são médias ponderadas dos setores considerados nesta tabela.

TABELA 3
Índices para o período 1976/78
 (1975 = 100)

Setores	1976		1977		1978		1978 IPA/ CIP (G)
	CIP (A)	IPA (B)	CIP (C)	IPA (D)	CIP (E)	IPA (F)	
Farmacêutica ^a	124,7	—	164,5	—	212,3	—	1,222
Química/Perfumaria/Plásticos.....	137,0	139,5	176,6	201,3	232,9	266,7	1,145
Mecânica/Material Elétrico/Mate- rial de Transporte.....	131,3	133,1	181,5	187,1	241,3	259,2	1,074
Minerais Não-Metálicos.....	131,6	137,8	184,1	196,1	251,7	268,6	1,087
Bebidas.....	133,7 ^b	129,5	191,3	185,6	262,5	271,9	1,036
Borracha.....	133,7 ^b	128,9	195,3	188,3	257,8	248,6	0,964
Produtos Alimentares.....	144,9	135,4	208,9	190,4	294,0	277,9	0,945
Têxtil.....	152,5	148,0	194,0	200,5	288,1	260,1	0,903
Metalúrgica.....	129,3	132,6	183,0	174,5	251,4	224,9	0,895
Papel e Papelão.....	136,0	118,8	186,7	166,1	257,3	222,4	0,864
Média.....	133,7	136,5	185,4	190,8	252,2	259,5	1,029

FONTES: Tabela 2. CIP = coluna (A); IPA = coluna (B).

^aNão consta do IPA; desta forma, para cálculo da última coluna tomou-se como base a média do IPA.

^bNa ausência de informações referentes a 1976, utilizou-se a média dos demais setores.

mercados setoriais, o CIP teve atuação diferenciada em relação a eles, pois os reajustes concedidos foram superiores, equivalentes ou inferiores às elevações dos preços não controlados por este órgão. É possível que esta constatação envolva algo mais substancial, no sentido de o controle de preços estar influenciando sobre o grau de capitalização das empresas (setores) e, por esta via, funcionar como mecanismo de política industrial; pois, se alguns setores são relativamente privilegiados ao longo do tempo, haverá tendência a torná-los mais atraentes, captando novos investimentos.

Uma vez que estas especulações ficarão sem resposta fundamentada, caberia voltar ao tema central, ou seja, à questão das pressões inflacionárias. Aqui o que realmente interessa é o resultado médio dos setores, pois é esta média que dá uma idéia do possível impacto do CIP no combate à inflação.⁹³ Voltamos assim ao diferencial

⁹³ Apesar de o CIP controlar alguns preços na área de comércio e serviços, este órgão dedica-se essencialmente ao setor industrial; em 1970, os setores aqui considerados eram responsáveis por cerca de 85% do valor adicionado pela indústria de transformação. Cf. *Conjuntura Económica*, vol. 31, n.º 7 (julho de 1977).

observado de 2,9% no triênio 1976/78, e verifica-se que este diferencial — reajustes do CIP inferiores aos aumentos dos produtos não controlados — foi declinante no período: 8,3% em 1976, 2,8% em 1977 e nulo em 1978. Tal observação indicaria que o CIP é parte de um instrumental flexível, ficando os resultados obtidos na dependência da orientação que é dada ao órgão.

Ao que parece, por volta de 1972/73, com metas estritas sobre o nível desejado de inflação, os reajustes concedidos chegaram a deixar determinados setores em situação precária, só aliviada a partir de 1974, com a mudança de Governo.⁹⁴ A partir do último trimestre de 1979 a situação passou a caminhar em direção ao arrocho do início da década, tendo como causa a exacerbação das pressões inflacionárias.

Embora não disponhamos de informações precisas, anteriores a 1976, há indícios de que houve relativa estabilidade na intensidade do controle entre 1974 e 1976. Em 1977, observa-se um relaxamento geral do controle de preços,⁹⁵ provavelmente responsável pela tendência declinante do diferencial.

Desta forma, considerado apenas o desempenho efetivo do órgão — retratado pelos resultados acima — no triênio, é forçoso concluir que houve algo como um acompanhamento de preços ao longo do período, não podendo ser caracterizada uma vitoriosa ação anti-inflacionária.⁹⁶

A Tabela 4 destaca os diferentes regimes de controle executados pelo CIP. Figuram, por um lado, os acordos setoriais — linha (D) — em confronto com o controle por empresa — linha (E). E, por outro lado, constam o critério da margem de contribuição — linha (G) — em contraste mais direto com o enquadramento segundo as

⁹⁴ O setor de cimento foi, a este respeito, o exemplo mais marcante, segundo informações verbais colhidas no CIP.

⁹⁵ Datam do primeiro semestre de 1977 várias resoluções do CIP liberando alguns setores (indústria automobilística, por exemplo) e colocando outros sob o regime de liberdade vigiada.

⁹⁶ Ressalte-se mais uma vez que se trata de algo totalmente desconhecido qual teria sido a trajetória dos preços na ausência deste acompanhamento. Em outras palavras, só pelo fato de o CIP atuar devem existir efeitos antiinflacionários que não são captados pelos indicadores utilizados.

TABELA 4
Índices para o período 1976/78
 (1975 = 100)

Conceitos	1976	1977	1978
I — IPA — Oferta Global.....			
(A) Coluna 53, <i>Conjuntura Econômica</i> ..	136,6	190,8	260,3
(B) Setores Incluídos na Tabela 2.....	126,5	190,8	259,5
II — CIP ^a			
(C) Média Global dos Reajustes.....	133,7	185,4	252,2
(D) Acordos Setoriais.....	133,1	186,1	252,8
(E) Controle por Empresa.....	134,6	182,9	247,3
(F) Regime da GB-01/68.....	135,4	187,3	258,2
(G) Regime da Margem de Contribuição..	132,5	190,9	256,6
(H) "Liberdade Viggiada" ^b	131,3	181,5	241,3
(I) Indústria Farmacêutica.....	124,7	164,5	212,3

FONTE: Tabela 2.

^aAs linhas (D) e (E), por um lado, e (F), (G), (H) e (I), por outro, ponderadas pelos faturamentos relativos a cada regime de controle, resultam na média global da linha (C).

^bRefere-se ao "setor" mecânica/material elétrico/material de transporte; as aspas são explicadas pelo fato de a liberdade viggiada não se limitar a este "setor" e, ao mesmo tempo, não se tratar do único regime de controle do "setor"

normas da GB-01/68 — linha (F) — aparecendo isoladamente a indústria farmacêutica e o "setor" mecânica/material de transporte/material elétrico — coluna (H) — que, pela maior incidência, caracterizaria o regime de liberdade viggiada. As características principais dos critérios do CIP já foram apresentadas na Seção 3, mas um breve resumo é novamente feito a seguir.

Os acordos setoriais e o controle por empresa diferem entre si apenas quanto ao universo ao qual serão aplicados os reajustes. No controle por empresa, esta é tomada individualmente, ficando os reajustes na dependência do aumento de seus custos; os acordos

setoriais, por outro lado, aplicam-se a grupos de empresas de um mesmo setor, estabelecendo-se reajustes que “em média”⁹⁷ sejam adequados ao setor.

O enquadramento de uma empresa (setor) no regime da GB-01/68⁹⁸ é a regra geral do CIP; este regime exige o fornecimento de mapas completos de custos, através dos quais são computados os percentuais dos reajustes. O critério de margem de contribuição é operado com mapas de custos simplificados, compostos apenas pelos custos diretos.⁹⁹

A indústria farmacêutica vem sendo controlada por um regime especial — em forma de acordo setorial — que, com base em dados de balanços de algumas dezenas de empresas, procura estabelecer o nível de receita suficiente para permitir o retorno do ativo operacional médio em certo número de anos.¹⁰⁰

A característica da liberdade vigiada era a permissão de que os reajustes fossem praticados antes de o CIP se pronunciar a respeito do pedido.¹⁰¹

Há uma grande variedade de combinações possíveis entre os esquemas vigentes no CIP. Esta diversidade de combinações poderia, eventualmente, levar a um maior ou menor controle em distintos setores, dependendo da combinação que prevalecesse. A explicação das diferenças observadas na última coluna da Tabela 3 talvez pudesse basear-se nesse ponto. Mas não parece ser este o caso, pois, conforme se mostra na Tabela 4, os reajustes são razoavelmente semelhantes para os diferentes regimes.

⁹⁷ Não se trata, necessariamente, de média (ponderada) entre as empresas. Dependendo da situação pode-se, por exemplo, dar reajustes necessários à sobrevivência das empresas em pior situação. A média é, no entanto, efetivamente usada com bastante freqüência.

⁹⁸ Portaria Interministerial GB-01, de 5 de janeiro de 1968.

⁹⁹ O excedente (preço — custos diretos) seria a parcela de lucros mais a “contribuição” para cobertura dos custos fixos.

¹⁰⁰ O número que vem sendo utilizado é o de seis anos. Nos últimos anos, vêm sendo concedidos dois reajustes por ano ao setor.

¹⁰¹ Fora da liberdade vigiada, o CIP tem 45 dias para decidir sobre a concessão de qualquer reajuste pedido.

A indústria farmacêutica recebeu, aparentemente, o tratamento mais rígido no período, obtendo reajustes substancialmente inferiores aos dos demais setores. Deve-se assinalar, no entanto, que este setor utiliza com grande frequência a possibilidade de lançamento de novos produtos,¹⁰² sendo de supor que este artifício traga benefícios consideráveis às empresas envolvidas. A um produto novo — seja ele essencialmente novo, seja uma mera mudança de embalagem — é associada uma nova estrutura de custos, fixando-se um novo preço. Portanto, é válido supor que os laboratórios só utilizem os lançamentos em proveito próprio. Os prováveis ganhos com sucessivos lançamentos não são captados pelas taxas de reajustes. Desta forma, ainda que não se disponha de informações sobre a importância relativa dessa prática, pode-se concluir que existe menor rigidez no regime especial de controle da indústria farmacêutica do que sugerem os dados apresentados.

A utilização imprecisa do “setor” mecânica/material de transporte/material elétrico para ilustrar os resultados da liberdade vigiada¹⁰³ produziu reajustes só superiores aos da indústria farmacêutica. Não existe aí qualquer motivo especial de surpresa, pois o enquadramento nesse regime não significa afrouxamento do controle em si; a possível vantagem para a empresa reside na antecipação dos aumentos pretendidos, que podem ser postos em prática tão logo o pedido dê entrada no CIP.¹⁰⁴ A antecipação de 45 dias nos reajustes deve ter um impacto considerável sobre o faturamento, e é possível que as empresas mantidas em regime de liberdade vigiada consigam,

¹⁰² A Resolução CIP n.º 30, de 10 de junho de 1976, permite que sejam caracterizados como produtos novos: ... d) nova embalagem de acondicionamento; e) modificação de quantidade oferecida em cada embalagem.

¹⁰³ Conforme ressalva feita anteriormente, embora neste “setor” a liberdade vigiada tenha sido aplicada com maior frequência, o regime não se limitou ao mesmo. Por outro lado, nem todos os produtos do “setor” estiveram sob o regime de liberdade vigiada. Trata-se, portanto, de uma caracterização imprecisa.

¹⁰⁴ Quando o CIP não concorda com os percentuais solicitados, os preços teriam de ser modificados, ocasionando diversos problemas às empresas. Para fugir a estes percalços, as empresas passaram a adotar a prática de só reajustarem seus preços em 80% dos percentuais solicitados, até a decisão do CIP.

ceteris paribus, melhores resultados no final de um exercício com reajustes ligeiramente inferiores aos de outras sob o regime de autorização prévia.¹⁰⁵

As comparações entre os esquemas mais frequentes no CIP — acordos setoriais x controle por empresa e margem de contribuição x regime GB-01/68 — indicam que as divergências observadas são inexpressivas. Os reajustes acumulados nos três anos atingiram 154% no caso dos acordos setoriais, 147% para as empresas controladas individualmente, 158% sob o regime da GB-01/68 e 157% no caso da margem de contribuição.¹⁰⁶

Tais resultados indicam que o CIP vem atuando com razoável consistência, pois formas bastante distintas de enquadramento levaram a resultados globais basicamente equivalentes. É até provável que grupos de empresas tenham, por exemplo, se beneficiado por terem sido enquadradas no regime da margem de contribuição.¹⁰⁷ Mas, se ocorreram diferenças mais substanciais em casos isolados, verifica-se que as médias convergiram satisfatoriamente.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Um simples exercício mostra de forma clara esta afirmativa. Foram feitas as seguintes suposições: a) uma empresa sob liberdade vigiada e outra sob o regime de autorização prévia teriam ambas um faturamento contínuo mensal de 100, na ausência de reajustes; e b) são pedidos nas mesmas datas quatro reajustes durante o ano (fevereiro, maio, agosto e novembro), sendo todos os percentuais concedidos pelo CIP. Com os números utilizados, os reajustes montaram a 44,8 e 54,2% ao ano, respectivamente para a empresa sob liberdade vigiada e para aquela sob o regime de autorização prévia. Apesar desta diferença, (de cerca de 21%), o faturamento anual da empresa sob liberdade vigiada teria sido superior ao da outra (2,7% maior, no exemplo construído).

¹⁰⁶ A amostra utilizada gerou a seguinte distribuição de faturamento por regime de controle: 70% de acordos setoriais, contra 30% de controle por empresa; 78% da GB-01/68, contra 22% da margem de contribuição.

¹⁰⁷ O benefício seria obtido na hipótese de a alternativa da GB-01/68 gerar reajustes menores. Como os itens de custo considerados são diferentes, tal ocorrência é sempre possível.

¹⁰⁸ A semelhança dos resultados para diferentes regimes, que consideramos indicar consistência na atuação do CIP, foi interpretada por um leitor não identificado (*referee*) como uma sugestão de "... ausência de critérios mais rigorosos para avaliação dos pedidos de reajustes". Tal interpretação, ainda que não possa ser frontalmente recusada, implicaria atribuir a uma mera coincidência as semelhanças encontradas e, segundo acreditamos, subestimaria a capacidade técnica do CIP.

5 — Considerações finais

A Seção 2 consistiu num breve apanhado histórico sobre a intervenção governamental no domínio dos preços; sua finalidade básica foi a de mostrar a continuidade desta prática ao longo das últimas décadas. Trata-se de um fato amplamente conhecido, mas considerou-se conveniente registrá-lo neste trabalho.

A Seção 3 discutiu o período mais recente, a partir de 1965, quando foi instituído o controle voluntário da CONEP; a maior parte dessa seção, no entanto, foi dedicada ao CIP e sua organização atual.

Uma única conclusão emerge das duas seções resumidas acima: sucessivos governos brasileiros, de tendências políticas variadas, ampliaram sempre, após 1930, a abrangência dos controles de preços. A julgar pelas estruturas administrativas atualmente existentes, sem falar nas persistentes e elevadas taxas de inflação, os controles não serão eliminados no futuro próximo.

Os próximos parágrafos serão dedicados a resumir os resultados empíricos expostos na Seção 4.

A primeira observação é no sentido de que tais resultados são nitidamente insuficientes para que se pretendesse uma avaliação definitiva da atuação do CIP como órgão coadjuvante da política de combate à inflação. Apesar desta ressalva, parece válido afirmar que foram obtidas algumas conclusões relevantes, conforme se descreve a seguir.

Em termos bastante genéricos, o CIP teve, no período 1976/78, um comportamento algo generoso em relação ao setor industrial, pois foram aparentemente repassados para o consumidor todos os aumentos de custos. Esta conclusão baseia-se no fato de os reajustes do CIP terem sido muito semelhantes aos aumentos dos produtos equivalentes não controlados. Desta forma, os eventuais ganhos de produtividade teriam sido basicamente apropriados pelas empresas.

As informações mensais, discutidas na Subseção 4.3, dão a impressão de que os reajustes concedidos tenham se situado em níveis sensivelmente inferiores aos aumentos de preços dos produtos não controlados pelo órgão, mas procurou-se provar ali que estas diferenças são explicáveis pela composição das respectivas amostras. Argumen-

tou-se que a inclusão dos produtos alimentares *in natura* e dos derivados de petróleo no índice da FGV, ambos não controlados pelo CIP, deveria explicar parte substancial das diferenças observadas.¹⁰⁹

Os dados anuais, discutidos na Subseção 4.4, levaram a duas conclusões: a) reafirma-se a constatação de que, ao comparar amostras semelhantes, os reajustes do CIP situam-se em níveis próximos às elevações de preços dos produtos não controlados; e b) os diferentes regimes de controle em vigor são operados consistentemente pelo CIP, pois ao longo do período 1976/78 não se observaram diferenças significativas nos índices acumulados de reajustes.¹¹⁰

Poder-se-ia afirmar, em resumo, que o CIP vem concedendo, nos últimos anos, reajustes de preços razoavelmente semelhantes aos demais aumentos observados no mercado. Estas observações de mercado refletem preços realmente livres e preços controlados por outros órgãos.

Esta síntese dos resultados obtidos tem significado duplo, a saber: a) tais resultados não permitem concluir que o CIP tenha exercido uma pressão clara e decididamente antiinflacionária nos últimos anos; e b) a simples existência do CIP pode ter tido um efeito de desencorajar pressões inflacionárias mais agudas, e, além disto, a experiência tem provado que em períodos críticos¹¹¹ o órgão está apto a atuar rigidamente, contribuindo para refrear as tendências altistas.

Para finalizar o presente trabalho, apresenta-se uma apreciação geral: parece válido afirmar que o CIP vem demonstrando capacidade para seguir a orientação que lhe é transmitida. Quando o com-

¹⁰⁹ Eliminando-se os produtos alimentares do índice da FGV, são obtidos resultados bem mais próximos entre os reajustes do CIP e os aumentos dos produtos não controlados.

¹¹⁰ Na verdade, o regime especial aplicado à indústria farmacêutica gerou reajustes substancialmente inferiores aos dos demais setores. No entanto, é provável que os freqüentes lançamentos de produtos novos compensem esta diferença.

¹¹¹ Como ocorreu em 1972/73 e parece voltar a ocorrer a partir do final de 1979.

bate à inflação passa ao primeiro plano das prioridades governamentais, o CIP atua numa linha de rigidez e consegue desacelerar os aumentos dos preços industriais, como ocorreu nos primeiros anos da década de 70. Quando, por outro lado, o Governo combate a inflação de forma menos rígida — como ocorreu no período 1976/78, aqui analisado — o CIP atua rotineiramente, conseguindo resultados pouco expressivos.

Apêndice

A.1 — Seleção da amostra

As informações básicas disponíveis no CIP referem-se a empresas; na Seção 4, foram utilizados dados referentes a reajustes concedidos, por produto e por empresa,¹¹² e a faturamento por linha de produção.

A amostra de empresas foi definida da seguinte forma: a) foram escolhidos 14 setores (IBGE, dois dígitos) considerados mais representativos;¹¹³ e b) para cada setor foram incluídas as n maiores empresas,¹¹⁴ responsáveis, no mínimo, por 70% do faturamento do setor em 1976. Na Tabela 5 é apresentada a composição da amostra, distinguindo-se a selecionada da obtida.

¹¹² Grupos de empresas, quando se trata de acordos setoriais.

¹¹³ A representatividade seria medida por um dos dois seguintes critérios: a) participação no valor adicionado da indústria de transformação; e b) incidência do controle praticado pelo CIP. Existe quase completa coincidência entre ambos os critérios.

¹¹⁴ O cadastro é formado pelas empresas que enviam seus “balanços” ao CIP. Tais balanços são informativos, bastante completos e, teoricamente, todas as empresas industriais são obrigadas a fazer este envio. Na prática, só as empresas controladas — ou aquelas não controladas, mas realmente grandes — cumprem tal obrigação.

TABELA 5

Composição da amostra

Setores	Universo — 1976 ^a		Amostra Seleccionada ^b		Amostra Obtida ^b	
	Número de Empresas	Faturamento (Cr\$ 1.000,00)	Número de Empresas	% do Faturamento	Número de Empresas	% do Faturamento
Minerais Não-Metálicos	106	24.856.279	37	70,8	32	62,1
Metalmúrgica	193	67.956.539	39	70,4	36	70,6
Mecânica	86	26.142.352	32	80,3	30	73,2
Material Elétrico	90	35.064.199	31	80,2	28	79,6
Material de Transporte	116	74.209.536	29	85,3	28	91,0
Papel e Papelão	54	12.993.091	29	85,8	25	73,4
Porracha	29	14.770.940	5	85,4	4	75,0
Química	150	128.100.131	27	85,1	26	89,6
Farmacéutica	189	19.917.012	39	80,1	27	34,3
Perfumaria	15	5.014.565	8	91,9	8	94,6
Produtos de Matérias Plásticas	28	7.934.911	14	81,2	13	81,1
Têxtil	67	15.838.482	31	80,5	26	77,7
Produtos Alimentares	82	42.355.192	21	80,4	17	45,4
Bebidas	27	6.917.658	8	85,6	7	70,7
Total	1.232	482.070.887	350	80,5	307	77,0

FONTE: CIP.

^aUniverso é o conjunto de empresas que enviaram seus balanços ao CIP em 1976.^bAo seleccionar a amostra não se conhecia o fato de que os balanços eram tratados a preços correntes, para épocas de fechamento bastante distintas. A última coluna resulta de ajustamentos, tendo sido os balanços das empresas colocados a preços de 1977 através da coluna 53 de *Conjuntura Econômica*; o faturamento do universo foi expandido para 1977 através de multiplicadores extraídos de "Sociedades Anônimas não Financeiras", in *Conjuntura Econômica* (junho de 1979), pp. 50-69, os quais refletem as taxas de crescimento de cada setor. Esta diferença de critérios deve explicar o fato de alguns setores apresentarem resultados inesperados, ou seja, um número menor de empresas na amostra obtida responder por parcela do faturamento superior à da amostra seleccionada.

A.2 — Elaboração dos dados

A.2.1 — Tabela 1

A média mensal dos reajustes concedidos pelo CIP consta de um levantamento realizado rotineiramente por sua Coordenadoria de Pesquisa e Estatística (COPES). Estes cálculos incluem apenas os produtos que entram na composição do IPA-DI.

Partindo dos reajustes individuais — por produto e por empresa — a COPES calcula o impacto (reflexo) que os reajustes concedidos em determinado mês têm sobre o IPA-DI da Fundação Getúlio Vargas.¹¹⁵

A média dos reajustes para todos os produtos em um dado mês é obtida pelo caminho inverso, ou seja, partindo-se dos reflexos acumulados.¹¹⁶

$\sum_i I_i^c$, definido na nota anterior, varia sempre que o CIP libera (ou enquadra novos) produtos ou empresas do (no) controle de preços. Foi feito um levantamento da incidência do controle do CIP sobre os produtos do IPA-DI, tendo sido obtidos os seguintes valores para $\sum_i I_i^c$: janeiro/abril de 1977 = 0,3528; maio/dezembro de 1977 = 0,3204; 1978 = 0,3145; e 1979 = 0,3157.

A coluna (E) da Tabela 1 foi obtida através da seguinte expressão:

$$(E) = \frac{(A) - b_t (C)}{1 - b_t}$$

onde (A) e (C) são as respectivas colunas daquela tabela e $b_t = \sum_i I_i^c$ no período t .

¹¹⁵ Para qualquer produto, i , este reflexo (R_i) mede a contribuição do CIP para a elevação do IPA-DI, através da seguinte fórmula: $R_i = \dot{p}_i I_i$, onde \dot{p}_i é o reajuste médio concedido ao produto e I_i é o peso (ponderador) do produto no IPA-DI. A consideração de todos os produtos que recebem reajustes em um dado mês mede o efeito global do CIP sobre o IPA-DI; tal efeito é representado por $\sum_i R_i$; se o CIP controlasse todos os produtos que compõem o IPA-DI, tal $\sum_i R_i$ coincidiria com a medida de crescimento deste índice. Mas não é este o caso.

¹¹⁶ Os reflexos acumulados ($\sum_i R_i$) equivalem a $\sum_i R_i = \sum_i \dot{p}_i I_i$; uma vez que os produtos controlados são um subconjunto do IPA-DI, torna-se necessário considerar a importância relativa deste subconjunto. Isto é feito ao definir-se $\sum_i I_i^c$ como o somatório dos ponderadores dos produtos controlados pelo CIP. A média dos reajustes do CIP foi obtida ao dividir-se ambos os lados da expressão anterior pelo somatório agora definido; tem-se:

$$\sum_i R_i / \sum_i I_i^c = \sum_i \dot{p}_i I_i / \sum_i I_i^c$$

A.2.2 — Tabela 2

Esta tabela cobre todos os produtos controlados pelo CIP que as empresas da amostra produzem.¹¹⁷ Em relação a cada produto, foram extraídas duas informações, a saber: a) percentual do reajuste anual concedido a cada empresa da amostra que o produz; e b) faturamento da respectiva empresa com as vendas do produto em 1977.¹¹⁸

As médias de reajustes, por produto, por setor e para o total, foram calculadas a partir dos reajustes individuais — por produto e por empresa — tomando-se sempre os respectivos faturamentos como pesos. As colunas (A), (C), (D), (E) e (F) da Tabela 2 mostram os resultados encontrados, por setor e para o total; os reajustes médios por produto foram abandonados.

(Originais recebidos em abril de 1980. Revisos em junho de 1980.)

¹¹⁷ Excetuando-se aqueles para os quais não foram obtidas informações suficientes (seja quanto a reajustes, seja quanto a faturamento).

¹¹⁸ Tomou-se 1977 como base; para as empresas cujos balanços foram encerrados em 31 de dezembro de 1977, os faturamentos foram os descritos pelas empresas. Para aquelas com balanços encerrados em outras datas foram feitos ajustamentos, utilizando-se para tal a coluna 53 da *Conjuntura Económica* (Índice de Preços por Atacado dos Produtos Industriais — Total).

