

CLÁUDIO ROBERTO FRISCHTAK

43

REGULAÇÃO ESTATAL DE PREÇOS INDUSTRIAIS NO BRASIL:  
A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO INTERMINISTERIAL DE PREÇOS

Dissertação de Mestrado apresentada  
ao Departamento de Economia e Pla-  
nejamento Econômico do Instituto de  
Filosofia e Ciências Humanas da Uni-  
versidade Estadual de Campinas, sob  
a orientação do Prof. Dr. Luiz Gon-  
zaga de Mello Belluzzo.

1980

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
BIBLIOTECA CENTRAL

F917r

3378/BC

*À Leila.*

## ÍNDICE

Apresentação.....	(i)
Capítulo I - <u>Oligopólio e Regulação Estatal de Preços: Notas</u> <u>Introdutórias.....</u>	01
1. A Política de Preços da Empresa Oligopolista.....	07
1.1. Os critérios marginalistas de otimização estática...	09
1.2. Aspectos da Moderna Teoria do Oligopólio.....	11
1.2.1. As restrições da competição efetiva e a pro- posição de Hall e Hitch.....	15
1.2.2. As restrições adicionais da competição poten- cial e as soluções de Sylos Labini e Bain....	18
1.2.3. Um modelo "objetivo" de determinação de pre- ços: a taxa almejada de retorno.....	30
1.3. Os resultados do estudo empírico de Lanzillotti: a multiplicidade de objetivos da política de preços da grande empresa.....	33
1.4. Algumas considerações sobre o caso do Brasil.....	41
2. Do Desequilíbrio à Estabilidade: A Dinâmica de Amadureci- mento dos Mercados Oligopolistas.....	46
2.1. O oligopólio numa situação de desequilíbrio estrutu- ral.....	48
2.2. A transição para a estabilidade oligopólica.....	49
3. O Controle Estatal de Preços em Mercados Concentrados....	55
3.1. Controle de preços e política antiinflacionária....	55
3.2. Controle de preços e regulação da concorrência.....	61
Capítulo II - <u>A Experiência do Conselho Interministerial de</u> <u>Preços.....</u>	64
1. Breve Histórico.....	65

1.1. A criação da Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços (CONEP): uma tentativa de adesão voluntária ao controle de preços(1965/1967)....	65
1.2. O caráter compulsório da legislação de 1967/68 e a superação da CONEP.....	69
1.3. A gênese do CIP.....	75
2. O Quadro Básico de Operações do CIP.....	78
2.1. Legislação Normativa e Procedimentos Formais.....	78
2.2. Pontos Focais de Operações do CIP.....	118
Capítulo III - <u>As Regras Essenciais do CIP e a Dinâmica dos Mercados Oligopolistas</u> .....	140
1. As Políticas do CIP na Perspectiva da Grande Empresa....	148
1.1. As regras essenciais da política de preços.....	150
1.2. As regras essenciais da política de crescimento....	164
2. As políticas do CIP e a organização do mercado oligopóli- co.....	174
2.1. Disciplinando o jogo oligopólico.....	175
2.2. As políticas de uniformidade setorial: reorganizan- do o mercado para a estabilidade.....	180
3. Conclusões.....	183
<u>Bibliografia</u> .....	185

## APRESENTAÇÃO

O objetivo desta dissertação é discutir a atuação do Conselho Interministerial de Preços (CIP) numa perspectiva que toma como eixo de análise a relação do oligopólio com o controle de preços. Aqui se pretende examinar as políticas, normas e rotinas emanadas do CIP sob uma dupla ótica: de sua possível consistência com o cálculo econômico da grande empresa tomada individualmente, e de seu papel virtual ou ativo na regulação do jogo oligopólico, estimulando a disciplina e a estabilidade em mercados concentrados.

O CIP se apresenta como mediação essencial da administração de preços industriais no Brasil, com âmbito de atuação relativamente amplo (controlava, em março de 1979, 161 dos 325 produtos que compõem o Índice de Preços por Atacado - Disponibilidade Interna), e cujo impacto sobre a dinâmica da grande empresa industrial não parece ser desprezível.

Em relação ao órgão, excluindo-se inúmeros artigos em revistas não especializadas e periódicas de maneira geral, observa-se que a literatura se resume, a rigor, aos trabalhos de Dionísio D. Carneiro (1976) e Francisco L. Lopes (1976), em particular ao artigo do primeiro incluído no volume 26 da série monográfica do IPEA (Política de Controle de Preços Industriais - Perspectivas Teóricas e Análise Institucional da Experiência Brasileira).\*

---

\* - Deve-se também mencionar dois relatórios de pesquisa, ainda em versão preliminar, elaborados por Milton da Matta, do INPES/IPEA, que descreve o quadro formal de operações do CIP, e seu impacto sobre a evolução dos preços industriais no triênio 76/78.

Na parte III deste artigo ("Conclusões e as tarefas de pesquisas"), Carneiro indica que:

*"A tarefa de avaliação da experiência brasileira com controle de preços parece ainda longe de se realizar. A ação do controle direto sobre a estrutura industrial constitui um fenômeno cuja apreciação criteriosa depende de um estudo aprofundado das formas específicas de controle utilizadas nas diversas etapas que caracterizam a evolução institucional dos órgãos encarregados da política de preços industriais" (p.166).*

Tendo em vista subsidiar "a formulação adequada de uma política de preços para o setor industrial", Carneiro propõe, dentre outras tarefas de pesquisa, a investigação

*"acerca dos efeitos do controle de preços sobre o comportamento de firmas... Na área empírica, estudos sobre performance e comportamento de firmas dos diferentes setores industriais, efeitos da concentração de poder de mercado, existência e padrão de coalizações, e fatores determinantes da acumulação de capital" (p.167).*

Dada portanto a escassez de trabalhos teóricos e empíricos sobre a regulação estatal de preços administrados, a já decenal experiência brasileira de controle generalizado de preços industriais, e a renovada importância do CIP, como um dos órgãos de sustentação da atual política antiinflacionária, concluiu-se ser de relevância um estudo que no âmbito teórico discutisse à luz da moderna teoria do oligopólio a política de preços da grande empresa e a dinâmica de seu

mercado bem como sua relação com o controle estatal de preços (Cap. I); e no plano empírico introduzisse o quadro de operações do CIP, apontando suas principais políticas e rotinas (Cap. II), na tentativa de extrair o que há de significativo para o "pricing" e a competição oligopólica que é o objeto do Capítulo III.

É evidente que aqui não se nega o caráter introdutório, tentativo e incompleto desta monografia na medida mesmo que se admitem outros recortes teóricos para tratar problemática idêntica ou pelo fato de se examinar apenas um dos aspectos que se acredita relevante do controle de preços, qual seja, sua relação com a dinâmica da empresa oligopolista.

O impacto da atuação do CIP sobre a inflação e o efeito de suas políticas sobre a estrutura da indústria de transformação e a dinâmica de seu crescimento ou ainda sua análise através de um prisma institucional, são todos objetos de pesquisa igualmente legítimos. Ademais, estão ausentes uma formulação teórica mais consistente acerca do papel do Estado, e particularmente dos controles de preço, na regulação do jogo oligopólico, assim como estudos detalhados de caso que seriam instrumentais para uma comprovação mais rigorosa das hipóteses de trabalho aqui levantadas.

CAPÍTULO I

OLIGOPÓLIO E REGULAÇÃO ESTATAL DE PREÇOS: NOTAS INTRODUTÓRIAS



## Apresentação

No seu domínio teórico, a intercessão da problemática relativa à formação de preços no oligopólio e sua regulação pelo Estado se apresenta pouco nítida, na medida mesmo da fluidez da teoria do oligopólio e da virtual inexistência de textos que tratam o controle governamental de preços na perspectiva da dinâmica da grande empresa.

Tradicionalmente, observa-se um tratamento *separado* de dois conjuntos de questões:

a) *a regulação estatal de preços para empresas públicas e privadas de caráter monopolista, área de investigação do chamado "economics of regulation", cuja preocupação central diz respeito à de finição dos poderes e responsabilidades das agências governamentais que irão estabelecer os critérios de fixação de preços e "adequada" remuneração destas empresas.*

b) *a relação entre controle estatal de preços e inflação, normalmente referenciada a experiências de restrição de aumentos de preços e salários em países capitalistas maduros, e em períodos excepcionais, tais como de atividade bélica ou pós-bélica, ou de inflação acelerada. Galbraith (1952) e Profenbrenner (1947) são representativos de uma literatura que se seguiu à experiência americana de controle de preços durante e após a 2a. Guerra Mundial, enquanto que Sheahan (1961) descreve a experiência francesa.*

Mais recentemente, se produziu um surto de literatura a partir da imposição de controles de preços e salários na economia americana ao início desta década, a exemplo do texto organizado por Brunner e Meltzer (1976), onde se expõe um número considerável de modelos de

simulação que, apoiados na tendência inflacionária do período anterior à implantação dos controles, tenta medir o impacto destes sobre variáveis macroeconômicas relevantes, em particular, a evolução dos preços. É de se notar que os resultados deste tipo de exercício não foram aparentemente muito frutíferos.

Por outro lado, os trabalhos de Galbraith e Brofenbrenner avançam no sentido de que o interesse dos autores se relaciona em geral com a discussão de alguns efeitos dos controles em mercados não-competitivos, abandonando o espartilho da concorrência perfeita, ainda que raciocinando no interior dos cânones neo-clássicos. O problema de controle era visto então como uma questão relacionada à "fixação" de preços máximos ou ao seu congelamento, no desconhecimento das curvas de custo marginal; não se especulava contudo sobre o comportamento da empresa, e da "indústria" na qual se insere, face à imposição pelos organismos de controle de um teto para suas margens de lucro, prática esta adotada tradicionalmente. E não menos importante, ao invés de se considerar mercados não-competitivos caracterizados por estruturas oligopólicas, pensava-se tão somente, nos marcos da concorrência imperfeita de Chamberlin e Robinson, cuja discussão, como se sabe, centrava sobre as condições de equilíbrio em mercados onde as empresas se defrontavam com curvas de receita média decrescente.

Já o problema econômico da regulação de preços para empresas de serviços públicos que operam em regime de monopólio, seria o de determinar a tarifa de serviço ou o preço do bem que induz ao fornecimento de uma quantidade máxima de produto, consistente com a estrutura de custos e a demanda da "utilidade pública" em questão. O nível de produção que maximizaria o lucro na ausência de controle de preços seria o que iguala custos e receitas marginais e desde que a entrada na indústria esteja bloqueada, os lucros poderiam subsistir a longo prazo.

Normalmente, os controles são então estabelecidos com base na fixação de uma rentabilidade máxima sobre o estoque de capital da empresa e a questão seria determinar o ponto ótimo de remuneração de empreendimentos, sem no entanto, estimular sua supercapitalização. Esta decorria da tentativa da empresa alongar a "base" sobre a qual a tarifa é calculada, em detrimento de sua eficiência, efeito que foi discutido, por exemplo, por Averch e Johnson (1962).

Nota-se que se o eixo de reflexão do "economics of regulation" se afasta do modelo usual de concorrência imperfeita (mercado com "grande número de empresas"), vai noutro extremo se aproximar da situação limite de monopólio, excluindo o que talvez seja mais relevante, isto é, a regulação pública de preços no oligopólio.

O objetivo deste capítulo é, portanto, abrir uma discussão sobre formação e regulação estatal de preços em mercados oligopolistas, tendo por pano de fundo, a problemática de sua estabilidade, e como condição prévia a uma interpretação talvez não usual da "rationale" do controle de preços industriais no Brasil.

Indaga-se se este cumpre somente suas funções mais evidentes de combate à aceleração da taxa de inflação, ao tentar impedir a elevação das margens de lucro, ou em simultâneo, ao ser compatível com aspectos decisivos da política de preços e crescimento da grande empresa, regula também o jogo oligopólico, ordenando mercados onde talvez inexistam possibilidades de coalizões formais ou clara liderança de preços? O substrato desta questão parece se vincular às razões do Estado tomar a si tal tarefa, ligado possivelmente à perda de capacidade de autoregulação do capital contemporaneamente, e às dificuldades crescentes de se estruturarem preços, margens e taxas de lucro, pela modificação das formas de concorrência intercapitalista.

Sem querer introduzir uma clivagem definitiva entre os conceitos

de empresa, mercado e Estado, parece ser útil para fins analíticos pensar inicialmente a política de preços da empresa oligopolista, tomada esta na sua individualidade; a seguir, mudando de perspectiva, pretende-se filtrar a estratégia de operação da grande empresa através do mercado no qual está inserida na tentativa de obter uma visão de conjunto e ressaltar as condições de estabilidade e os vetores de desequilíbrio que aí operam; finalmente, apresenta-se, ainda que a título introdutório, a problemática da regulação *estatal* de preços em mercados concentrados, rebatida por um lado à política econômica antiinflacionária, e por outro, entendida nos marcos da regulação da concorrência oligopólica.

## 1. A Política de Preços da Empresa Oligopolista

O "estado fluido" da teoria do oligopólio não permite construir conceitualmente, com rigor e coerência, o modo da grande empresa oligopolista fixar seus preços, mas tão somente apresentar algumas visões que competem para o esclarecimento da questão.<sup>1</sup>

Em síntese, pretende-se neste espaço expor as grandes linhas de uma controvérsia não resolvida cujo ponto de partida está na crítica de Sraffa (1926), Chamberlin (1933) e Robinson (1933) ao suposto de concorrência perfeita embutido nos modelos marginalistas de determinação dos preços. A competição monopolística ou imperfeita dos dois últimos autores era porém uma construção que não fugia à visão anterior de atribuir à empresa o objetivo de *maximização irrestrita de lucros* ao mesmo tempo que, por lidar com um mercado constituído de um grande número de empresas, evitava o problema não trivial da fixação de preços no oligopólio.

Hall e Hitch (1939), baseados num levantamento empírico do "pricing" de empresas industriais britânicas questionaram, em artigo seminal, a validade da teoria da concorrência imperfeita, em pelo menos dois sentidos: o caráter estático e independente das empresas no mundo neo-clássico e a unicidade ótima de seus objetivos. Como ver-se-á abaixo, o que predominaria em mercados não concorrenciais seria, para os autores, a interdependência e multiplicidade de objetivos das firmas, de modo que o critério marginalista de maximização irrestrita

---

<sup>1</sup> - Revisões críticas substantivas das teorias da competição e sobre as quais as considerações da primeira seção deste capítulo se apoiam encontram-se em Dennis Swann et al, "Competition in British Industry", George Allen and Unwin, Londres, 1974, Cap. III; e Audrey Silberston, "Price Behaviour of Firms", in *Surveys of Applied Economics I*, American Economic Association/Royal Economic Society, Mac Millan, 1971.

de lucros não seria, no caso, aplicável.

O trabalho desses dois autores foi seminal na medida que abriu espaço para o desenvolvimento, num polo, da moderna teoria do oligopólio onde se sublinham os nomes de Sylos-Labini (1957), Bain (1956), Steindl (1952) e outros; numa vertente distinta se incorporam as visões "comportamentais" e "endogenistas" de Marris (1964), Simon (1955), e Cyert et al (1963) que privilegiam os aspectos internos do processo de tomada de decisões na empresa, onde objetivos derivados de interesses autônomos da esfera administrativa se sobrepõem àqueles decorrentes da dinâmica do mercado. Sem desconhecer a importância específica desta última abordagem, aqui se tratará da relação entre as estruturas de mercado oligopólicas e as políticas de preço e competição da grande empresa.

A discussão da teoria do oligopólio se fará principalmente através dos modelos de Hall e Hitch e Sylos-Labini, cuja diferença específica está na incorporação pelo último, do conceito de barreiras à entrada ou, o que é equivalente, da *competição potencial* que a empresa enfrenta; ademais, nenhum dos dois modelos se propõe a uma solução única para o preço e neste aspecto, se diferenciam da construção da "taxa determinada de retorno" sobre o investimento, que admite uma margem de lucro invariante, à qual adicionada aos custos médios ou diretos, determinaria o preço do produto.

Intimamente articulado ao desenvolvimento da teoria do oligopólio se situam estudos empíricos cuja unidade de observação tem variado da empresa à indústria, e daí, em plano bem mais agregado, a grupos ou gêneros de indústria, no caso de se querer testar, através de modelos econométricos, equações de preços. Uma investigação representativa dos estudos de empresa foi realizada por Kaplan, Dirlan e Lanzillotti (1958), que identificaram como objetivos principais da política de preços das empresas incluídos em sua amostra, a obtenção de

uma determinada taxa de retorno sobre o investimento; a estabilidade de preços e margens de lucro; uma margem específica de participação no mercado ou sua dilatação; e finalmente, o acompanhamento da liderança setorial ou, mais raro, o enfrentamento da competição. Neste contexto, é de se notar que Sylos-Labini, respaldado pelos estudos de Bain, admite como objetivo do oligopólio (concentrado) a fixação de um preço imediatamente superior ao nível que corresponderá à exclusão das empresas concorrentes em potência.

Grife-se que, de modo geral, tais objetivos se não se contrapõem "in totum" às hipóteses de maximização de lucros, com ela não se coadunam, pois para satisfazê-los a empresa fixaria de forma não arbitrária, ainda que geralmente sem unicidade, uma margem de lucro "razoável", que adicionada aos custos médios ou diretos, levaria ao preço do produto. Esta regra, formulada originalmente por Hall e Hitch, denomina-se "princípio do custo total" e admite uma série de variantes, cujo traço comum é a tentativa de delimitar com maior precisão o nível do "markup" em função do comportamento esperado do oligopólio.

Na exposição que segue, toma-se por ponto de partida lógico (e histórico) o modelo neoclássico de competição perfeita, cuja crítica pela teoria da concorrência imperfeita é posteriormente repensada a partir dos estudos de Hall e Hitch, Steindl, Bain, Labini etc., numa tentativa que redundou, senão numa teoria, pelo menos em modelos conceituais sobre o comportamento do oligopólio, em particular, sua política de preços. Tanto estas construções quanto o desenho que evidencia a importância da taxa de retorno esperada sobre o capital, como diretriz do "pricing" da grande empresa, são por sua vez compatíveis com os resultados de diversos estudos empíricos, dentre os quais escolheu-se o de Lanzillotti (et al) para uma apresentação mais detalhada. Finalmente, discute-se a relação entre estrutura industrial e padrões de competição na indústria brasileira, a partir

dos trabalhos de Conceição Tavares (1974, 1977), que por sua vez se inspiram nos autores já clássicos (e citados) da moderna teoria do oligopólio.

### 1.1. Os critérios marginalistas de otimização estática.

O problema da firma, no quadro neo-clássico de análise, e sob condições de competição perfeita, seria o de maximização do lucro restrita somente por uma tecnologia fixa e conhecida, pelo preço dos chamados "fatores de produção" e pela curva de receita média da empresa.

Uma vez escolhida a técnica mais eficiente para a produção de cada quantidade, isto é, uma vez identificado seu *caminho de expansão*, a firma, num segundo passo, estabelece o volume a ser oferecido no mercado. Neste processo, a empresa estaria ajustando as produtividades marginais de seus insumos ao preço dos fatores, expandindo daí a produção ao ponto que seu custo marginal iguala o preço de mercado, obtendo então por corolário a maximização de seus lucros.

Porém isto no curto prazo; no longo, a competição garante a igualdade entre preço e custo médio, e ambos por se situarem num ponto ótimo, isto é, de mínimo, levariam os lucros a sua "normalidade" tendencial, ou seja, assintoticamente igual a zero.

A empresa não teria neste caso uma política de preços, mas tão somente um programa de operações para a otimização do uso de seus fatores produtivos. O preço seria um dado exterior, determinado no mercado, e qualquer tentativa de "manipulação da escassez" de modo a elevá-lo acima do nível de equilíbrio, seria frustrada pela reação infinitesimal de cada concorrente. Tais são os parâmetros desse modelo de análise.



A teoria da competição imperfeita tem sua gênese ligada exatamente ao fato que a realidade econômica teimava em se afastar das condições de concorrência perfeita. Relaxando algumas das hipóteses mais restritivas, a preocupação inicial era com as condições de equilíbrio em mercados onde as firmas se defrontavam com curvas de receita média não horizontais, mas sim decrescentes, o que possibilitava a empresa, dentro de certos limites, "fazer preço" e não ficar totalmente à mercê do mercado.

Na tradição da análise marginal, o objeto da firma continuava a ser a maximização do valor presente das diferenças entre receitas e custos globais, o que para a empresa implicava em fixar preços e volume produzido, de modo a se igualarem receitas e custos marginais. Por outro lado, as decisões de preço-produção seriam tomadas independentemente das reações dos rivais, o que liminarmente se apresenta compatível com os casos polares do estado de competição imperfeita: o monopólio, por um lado, e por outro, a presença de um "grande número" de empresas num mesmo mercado, excluindo desta via o caso provavelmente mais relevante do oligopólio.

No longo prazo, as empresas iriam auferir lucros supranormais que poderiam ou não ser eliminados, dependendo se se trata de uma situação monopolística ou de competição imperfeita de "grande grupo"; noutra perspectiva, na medida que a produção é inferior àquela em que o custo médio de longo prazo alcança o seu mínimo, a análise demonstra a existência necessária de excesso de capacidade não planejada, resultado coerente com o quadro que a indústria dos países capitalistas apresentava em meados da década de 30.

Apesar do avanço que a teoria da competição imperfeita representava, continuava sem questionamento a hipótese da firma ter por objetivo universal a maximização de seus lucros; não menos importante se tomava como um dado que seu entorno econômico não reagia a seus movimen

tos; e mais ainda, que a análise marginal era suficiente para dar um tratamento relevante à problemática da formação de preços da grande empresa. De forma decisiva, a teoria da competição imperfeita não lida com a questão da concorrência oligopolística, padrão de rivalidade que prevalece amplamente nas economias capitalistas maduras. E é esta forma de concorrência que será tratada a seguir, nos marcos da moderna teoria do oligopólio.

## 1.2. Aspectos da Moderna Teoria do Oligopólio.

O problema central do oligopólio, tanto numa perspectiva teórica, quanto na apreensão de seu aspecto operacional, reside no fato de que se poucos competem, a interdependência entre as empresas se torna uma consideração decisiva no seu comportamento e na dinâmica do mercado, surgindo como o nó górdio da questão relativa à determinação dos preços.

Com mais ênfase, o que se requer para que uma indústria seja marcada pela concorrência oligopolística, não é tanto a existência de um número pequeno e limitado de empresas, ainda que tal seja condição, mas o fato de que as políticas de toda e qualquer firma devam estar necessariamente informadas pelas reações das rivais. Enfim, nenhuma empresa pode agir no suposto de que não provocará retaliação de seus competidores, que de acordo com Silberston

*"não pode ser prevista com segurança, ainda que os custos relativos de produção, as participações efetivas no mercado e o histórico da indústria ajudem a anteciper as reações dos rivais. Porém outros fatores ... devem também ser considerados antes que se possa determinar o comportamento dos preços em qualquer situação oligopolísti-*

*ca particular...*"<sup>2</sup>

Neste quadro, um ponto a ser considerado é que um grau elevado de interdependência levaria para cada empresa necessidades crescentes de informação sobre os rivais, porém, e até certo ponto paradoxalmente, quanto maior a massa e a velocidade de informação disponível, maior o grau de interdependência no mercado. Deste processo de mútua realimentação surgiria, com toda a probabilidade, mecanismos de coordenação decisória interfirma tais como acordos tácitos (incluindo a liderança de preços)<sup>3</sup>, coalizões formais, chegando no limite à cartelização, se bem este último em caráter residual.

A própria natureza interdependente da competição oligopolística e os mecanismos de troca de informações daí resultantes, desestimulariam a empresa procurar a maximização de seus lucros a todo o custo, levando, pelo contrário, a uma ação supostamente moderada de sua parte. Evitar-se-ia desta maneira que um movimento seu de busca de resultados no curto prazo desequilibrasse o mercado, com o perigo de se chegar a formas de competição predatória, culminando na guerra de preços. Pelo contrário, seria a *rigidez de preços e a limitação na lucratividade*, que caracterizaria o oligopólio, em particular se as empresas desejam evitar que a concorrência potencial seja atraída e signifique novas entradas no mercado.

Em outras palavras, o objeto único e universal da empresa, que caracterizava a análise neo-clássica, no caso da competição oligopolística se desmembra numa multiplicidade de políticas, que podem inclusive variar no tempo, dependendo da fase do ciclo e do estágio de crescimento da indústria. Consequentemente, a própria complexida

<sup>2</sup> - A. Silberston, op. cit., p. 52

<sup>3</sup> - A liderança de preços poderia ser classificada como "dominante" e "barométrica": no primeiro caso, a empresa dominante no mercado estabelece os preços e as demais a seguem, enquanto que no segundo, uma empresa que não a maior lidera com base na percepção de que o "clima" estaria correto para uma variação de preços.

de do oligopólio torna improvável que se possa resolver a questão da determinação do preço num único postulado, pois

*"não apenas existem diferentes formas de competição, como também diferentes estruturas competitivas, oligopólio de grandes e pequenos números, com ou sem liderança de preço, podendo no caso de haver liderança ser esta 'dominante' ou 'barométrica'. A força de fato e a natureza de interdependência e das pressões de competição no interior do grupo irá variar caso a caso, o que faz o resultado de qualquer situação específica ... altamente variável e imprevisível."* <sup>4</sup>

Portanto, qualquer tentativa de generalização sobre a natureza da competição oligopolística é extremamente problemática. Uma vez que se abandona o suposto da maximização de lucros, deve-se reconhecer a possibilidade de variar o móvel das empresas tanto no interior quanto entre indústrias, o que significa que qualquer tratamento uni-motivacional para a política de preços da firma, como de maximização de vendas ou segurança na obtenção de um lucro determinado, não é provavelmente satisfatória. Em síntese,

*"... dada para a firma a variabilidade dos objetivos, dos meios e da disponibilidade de informação, se torna evidente que construir uma teoria geral e universalmente válida do comportamento da empresa, é virtualmente impossível..."* <sup>5</sup>

As duas primeiras vertentes de pensamento que têm orientado as análises do fenômeno do oligopólio, ambas rejeitando expressamente a unicidade de políticas e motivos da empresa, seriam por um lado as teorias "behavioristas" e gerenciais da firma, que enfatizam o processo

<sup>4</sup> - D. Swann, op. cit. p. 122.

<sup>5</sup> - Ibidem, p. 124.

interno de tomada de decisão pelo administrador, e por outro, aquelas que privilegiam a estrutura de mercado e os padrões de competição aí existentes, como elemento determinante no comportamento da grande empresa.

Quanto às primeiras, seu desenvolvimento foi fruto não apenas da negação do axioma da maximização, como também da moderna teoria não ter incorporado as noções de incerteza ou imprevisibilidade. Em resumo, sob condições de incerteza, seria impossível saber se os lucros estão sendo maximizados ou não: as informações necessárias não estão disponíveis, o que sugere como objetivo da empresa lucros apenas "satisfatórios", dependendo, na terminologia de Simon (1955), do *nível de aspiração* prevalecente e dos custos de obtenção de informação. Face a essas restrições, a empresa objetiva um comportamento satisfatório ("satisficing") e não maximizante.

Cyert e March (1963) por sua vez, sublinham que os objetivos da organização (produção, estoque, vendas, participação no mercado e lucros), são continuamente adaptados, e de forma imprevisível, não apenas às circunstâncias externas e como fruto de suas mudanças, mas também como resultado das pressões exercidas pela "coalizão organizacional", que poderia incluir trabalhadores, acionistas e clientes, bem como administradores.

Os autores que pensam ser mais relevante uma teoria "gerencial" da empresa, têm apontado para sua sobrevivência como objetivo primário da administração, que explicaria a ênfase dada pelos quadros técnicos e burocráticos ao controle de certos parâmetros de longo prazo, tais como a taxa de retorno dos investimentos realizados, e a taxa de acumulação de capital. Marris, em particular, construiu sua teoria em torno do postulado que o objetivo da administração seria maximizar a taxa de crescimento da firma, sujeito a uma restrição de mínimo nos lucros.

Não se pretende alongar nestas considerações, apesar da importância desta escola de pensamento, porém, mudando o foco, se deter mais de moradamente na segunda matriz de idéias sobre a concorrência oligopolística, cuja ênfase recai sobre as noções de "condição de entrada" e "interdependência" na indústria.

A abordagem clássica da teoria do oligopólio centra-se na teoria do duopólio, ligada principalmente ao nome de Cournot (1897), cujo modelo supõe que cada um dos competidores tenha uma reação padrão e logo previsível. Dado seu afastamento da realidade, não se tomará este modelo por ponto de partida, e sim a solução da "curva de demanda quebrada" associada aos nomes de Hall e Hitch e P. Sweezy (1939).

#### 1.2.1. As restrições da competição efetiva e a proposição de Hall e Hitch.

Ao paradigma neo-clássico de formação de preços, se contrapõe a construção teórica de P. Sweezy e o modelo empírico de Hall e Hitch, sobre os procedimentos usuais dos empresários na fixação de preços. Ainda que o primeiro tenha sido derivado no plano teórico-dedutivo, e o segundo com base num estudo empírico de empresas industriais britânicas, ambos chegaram ao desenho da *curva de demanda quebrada*, cuja eficácia explicativa para a questão de rigidez de preços no curto prazo é relativamente alta.

O pano de fundo destes modelos está no reconhecimento da interdependência das decisões em mercados oligopólicos. Reações interdependentes pedem preços mais rígidos, já que aumentos podem gerar perdas de participação no mercado e declínios não eventuais poderiam ameaçar a estabilidade do oligopólio, com isso compensando qualquer avanço eventual nas vendas ou nos lucros.

Em termos técnicos, a solução proposta por Hall e Hitch para o comportamento dos preços do oligopólio seria fundada na hipótese da curva de demanda quebrada, à qual Labini no seu texto *Oligopólio e Progresso Técnico*, assim apresenta:

*"Geralmente cada homem de negócios se encontra frente à uma curva particular de demanda, que forma ângulo sobre o preço existente; esta curva lhe parece muito elástica com respeito aos aumentos de preços, por que teme que seus rivais imediatos, para tirar-lhe parte de seus clientes, não o seguiriam se quisesse aumentar o preço; vice-versa, a curva de demanda lhe parece muito rígida com respeito a decréscimos de preço, porque neste caso teme, ao contrário, que seus rivais o seguiriam em seguida, se quisesse reduzir o preço, para não perder seus clientes. Como consequência, a receita marginal é descontínua e corresponde ao ângulo na curva de demanda. O preço não está determinado tomando como base a igualdade entre receita e custos marginais, senão que se baseia num procedimento que Hall e Hitch chamam de 'princípio do custo total'."*<sup>6</sup>

A síntese de tal princípio é exposta por Hall e Hitch na forma que segue:

*"se toma como base o custo primo (ou 'direto') unitário, se juntem um tanto por cento para cobrir o custo fixo (ou 'indireto') e um ulterior tanto por cento convencional (em média 10%) como lucro"*<sup>7</sup> (grifos nossos).

Rigidez de preços e coordenação de decisões seriam portanto os requisitos para a efetivação de uma política cuja regra elementar é a

<sup>6</sup> - P. Sylos Labini, "Oligopólio y Progresso Técnico", ed. Oikos, 1966, p.35.

<sup>7</sup> - R.L. Hall e C. J. Hitch, "Price Theory and Business Behaviour", in "Oxford Economic Papers", 1939, reimpresso in Oxford Studies in the Price Mechanism, a cargo de T. Wilson e P. W. S. Andrews, Oxford, 1951, p. 113.

adição de um "markup" considerado razoável sobre os custos diretos, para cobrir os fixos e possibilitar a obtenção de um lucro líquido. Note-se que no procedimento de Hall e Hitch, o nível de "markup" e, logo, os preços não são explicados: apenas a eles se atribui a qualidade de aceitáveis para todas as empresas, possivelmente por meio de um acordo tácito, de liderança de preços, de modo que aí tendem a permanecer a menos que variem os custos. Por outro lado, e rompendo com a tradição neo-clássica, o objetivo da empresa não se coloca mais em termos de maximização de lucros no curto prazo, mas de sua estabilidade face ao temor das reações dos rivais no mercado.

Dentre as críticas formuladas com frequência ao modelo de Hall e Hitch está que aí não se encontra de forma nítida as normas sobre as quais a firma se basearia para variar seus preços. Já Cohen e Cyert (1963) argumentam que a solução proposta só seria válida numa indústria nas suas primeiras etapas de formação ou perturbada por novas entradas, onde as empresas ainda não aprenderam qual seria a provável reação de seus competidores. Em indústrias mais maduras e protegidas, as firmas teriam informação suficiente sobre seus rivais para remover boa parte da imprevisibilidade que levaria ao aspecto "quebrado" da demanda.

É interessante notar que esta mesma problemática, isto é, a relação entre a etapa de vida de uma indústria e a política de preços aí predominante, recebem tratamento oposto por Silberston. Para ele,

*"... no início, a situação competitiva é provavelmente fluida, com altos prêmios por diversas empresas, porém com considerável instabilidade. No decorrer do tempo, o mercado tende a encurtar e é possível a eclosão até de guerra de preços. Uma vez que o número de empresas na indústria fique assentado, cada uma terá aprendido bastante sobre as demais, e a coalizão tácita pode ser praticada. É nesta situação de 'oligopólio maduro' que se pode esperar a exis-*



*tência de uma política de 'custo total'. Porém a situação pode não permanecer estável, seja pelo desenvolvimento de um novo produto, ou pela entrada de uma empresa poderosa, de forma que a instabilidade de preços pode ser uma das formas de manifestação da instabilidade em geral."* <sup>8</sup>

Deste modelo básico derivam-se no âmbito da moderna teoria do oligopólio, variantes cujo traço comum é a tentativa de explicitar com maior rigor o *nível* que se situa o "markup" das empresas e os princípios que regem suas variações. O grau de "objetividade" com que se determinam os preços se altera na dependência da posição que se supõe a empresa deter no mercado, porém as construções vão no sentido de substituir a ampla margem de indeterminação de Hall e Hitch por uma faixa significativamente mais estreita.

Sem exaurir as possibilidades, ou subscrever os resultados, expõe-se, a seguir, alguns dos modelos encontrados na literatura e um estudo empírico sobre os objetivos da política de preços em grandes empresas, que corrobora e até certo ponto junta essas visões.

#### 1.2.2. As restrições adicionais da competição potencial e as soluções de Sylos Labini e Bain.

Partindo do esquema analítico de Hall e Hitch, porém levando em consideração a vulnerabilidade *potencial* que a empresa oligopolista está submetida, ao se defrontar no seu mercado com a possibilidade de penetração de outras firmas, Labini destaca *as condições de entrada de novas empresas*, ou seu "estado de competição potencial", problemática que recebeu por sua vez um tratamento privilegiado na obra de Bain.

---

<sup>8</sup> - A. Silberston, op. cit. p. 106

Num rápido parênteses, assinale-se que o objetivo de Bain era me nos de formular uma teoria geral do preço do que estabelecer, a partir de uma série de estudos empíricos, os fatores que levariam à edificação de barreiras à competição na indústria. Anterior a esses estudos, Bain (1949) já formulara sua teoria de preço limite, assim resumida por Silberston:

*"... o 'preço limite' estabelecido por um grupo de vendedores, agindo em coqlizão, é o preço comum mais alto que acreditam ser possível cobrar sem induzir entrada na indústria. Este preço pode ser inferior àquele que maximiza lucros no curto prazo e dependeria, inter alia nos custos relativos das firmas 'de dentro' e 'de fora', e nas condições de demanda da indústria. Pode ser que, dadas essas relações, o preço efetivo teria de se estabelecer acima do preço limite, possibilitando portanto a entrada. Ou então, as empresas já estabelecidas, de forma a maximizar os lucros a longo prazo podem estabelecer o preço suficientemente alto para induzir um montante limitado de entrada... o número de possibilidades é amplo... De maneira geral porém as oportunidades de auferir lucros de monopólio em indústrias oligopolísticas es taririam intimamente relacionados à altura das barreiras à entrada nessas indústrias."* <sup>9</sup>

A condição de entrada na visão de Bain seria portanto um elemento estrutural do mercado, determinando em qualquer setor os ajustamentos que deveriam se produzir no seu interior para induzir (ou não) a entrada. Ao caracterizar tais ajustamentos, Bain parte da premissa da livre mobilidade de recursos, ou seja, da impossibilidade da empresa aumentar seu preço acima do custo mínimo competitivo sem atrair concorrência.

Os três principais aspectos e seus desdobramentos que qualificam as condições de entrada, ou seja, possibilitam a elevação dos preços

<sup>9</sup> - A. Silberston, op. cit. p. 54.

acima do mínimo sem chamar novos concorrentes seriam:

1. Vantagens de custo das firmas estabelecidas sobre as entrantes através de

- a) controle do processo produtivo via patentes e segredos de fabricação,
- b) imperfeições no mercado de fatores, pelas firmas estabelecidas, que possibilitam preços inferiores,
- c) limitações significantes na oferta de fatores que restrinjam a possibilidade da firma entrante em atingir a escala ótima,
- d) restrições no mercado monetário e financeiro que imponham custos financeiros mais altos às firmas entrantes.

2. Vantagens com base na diferenciação do produto

- a) preferências dos consumidores por marca, nomes etc.,
- b) controle de "design" e da engenharia de produto,
- c) controle da distribuição em caráter privilegiado por firmas já estabelecidas.

3. Vantagens de economia de escala por parte das firmas já estabelecidas

- a) economias reais de escala (produção e/ou distribuição) de tal forma que uma firma em escala ótima forneça uma parcela considerável do mercado,
- b) economias ou ganhos estritamente pecuniários, fruto por exemplo do poder de barganha na aquisição de fatores,
- c) economias de escala reais ou pecuniários no tocante à promoção de vendas e publicidade.

O modelo de Sylos Labini, num nível mais abstrato do que o de Bain, se refere a uma indústria altamente concentrada, ou seja, com pou

cas grandes empresas e algumas ou muitas pequenas e médias empresas, o que corresponderia a um caso de *oligopólio relativamente concentrado*. Investiga aí as condições de equilíbrio de longo prazo, colocando em questão o modo das empresas já assentadas numa indústria de reagir à entrada de novas firmas e se apoiando, à semelhança de Bain, na noção de preço-limite. Suas hipóteses se i.

a) o mercado é estacionário, ou seja, alguma firma que pretenda entrar no mercado só conseguirá através de uma baixa no preço do produto da indústria considerada. Isto quer dizer que variações na quantidade produzida por tal indústria dar-se-ão ao longo de sua curva de demanda.

b) existem fortes descontinuidades de caráter tecnológico.

c) cada um dos três grupos de empresa (pequeno, médio e grande) faz uso de uma determinada tecnologia. Qualquer empresa que entra no mercado usará uma das tecnologias já existentes. Assim, exclui-se a hipótese de inovações tecnológicas.

Ainda aqui supõe-se que quanto maior a quantidade produzida por cada empresa, ou seja, quanto mais sofisticada a tecnologia em uso, menor o custo total unitário. Logo, as maiores empresas são também as mais eficientes.

d) somente as grandes empresas têm poder de influir nos preços, ou seja, são capazes de exercer liderança de preços. As demais só influenciam o preço indiretamente, via variações na quantidade oferecida.

e) a curva de demanda da indústria tem em toda a sua extensão elasticidade unitária (sua forma é, portanto, uma hipérbole equilátera), ou seja, a receita total das vendas é invariável à mudança na combinação preço-quantidade.

f) as novas empresas só serão induzidas a entrar no mercado, e as empresas existentes permanecerão no mercado se a longo prazo calculam obter um lucro pelo menos igual a um certo mínimo (5%, por exemplo).

- g) o custo marginal de cada empresa é constante, o que seria o mesmo que dizer constante o custo variável médio.
- h) o produto da indústria é homogêneo.

Para determinar o preço do equilíbrio a longo prazo em condições de oligopólio, Labini parte de uma determinada estrutura da indústria e de um determinado preço. Labini define estrutura de indústria através de:

1. a extensão absoluta do mercado, ou seja, o volume total de vendas a um certo preço;
2. a capacidade do mercado em absorver a produção, ou seja, a elasticidade preço de demanda;
3. a distribuição do volume de venda entre os empresários de diversos tipos.

Conhecida a estrutura de custos dos três diferentes tipos de empresa, suas respectivas produções e dada hipótese do lucro mínimo (f) o autor é capaz de definir um preço mínimo para cada tipo de empresa. Pela própria maneira de determiná-lo, tal preço mínimo corresponde obviamente aquele que possibilita, a cada empresa, obter o lucro mínimo.

Determinados tais preços mínimos Labini estabelece o que ele chama *preço de exclusão* para um determinado tamanho de firma, que seria aquele imediatamente inferior ao preço mínimo relativo a esse tamanho de firma e que conseqüentemente não permitiria a essas mesmas firmas obterem o lucro mínimo capaz de induzi-las a entrar no mercado.

Como somente as grandes empresas podem influir nos preços, a fixação de preços de exclusão estaria ligada a um componente da estratégia destas firmas de não permitir a entrada de novas firmas no mercado.

É claro que a fixação de preço ao nível correspondente ao preço de exclusão para um determinado tamanho de firma não elimina as firmas de tal tamanho que já atuam no mercado. O preço que possibilitaria este fato é aquele que o autor chama de *preço de eliminação* e que teria de estar necessariamente abaixo do custo variável médio do tipo de firma que se pretende expulsar do mercado. Com o preço fixado de tal maneira a persistência da produção para tais firmas implicaria em prejuízos superiores àqueles observados com o estancamento da produção. Como só as grandes empresas têm poder de influenciar os preços (hipótese d) passam a possuir instrumentos poderosos (preço de eliminação, preço de exclusão) que podem ser usados na medida de sua conveniência.

Note-se que a longo prazo, um preço menor que o mínimo para cada categoria de empresas, determinaria o gradual abandono do mercado por parte destas empresas. *O preço de eliminação a longo prazo, lembra Labini, coincide com o preço de exclusão.*<sup>10</sup>

Ademais, há múltiplos preços de equilíbrio na solução proposta. São preços de equilíbrio

*"no sentido de que uma vez se haja estabelecido um determinado preço, nenhum dos oligopolistas está interessado em introduzir mudanças ... são admissíveis diversas situações de equilíbrio, perfeitamente determinadas, segundo as hipóteses particulares adotadas ... e ainda que não haja uma só situação de equilíbrio é possível indicar a tendência geral do preço: tende a fixar-se a um nível, imediatamente superior ao preço de 'exclusão' das empresas relativamente menos eficientes, que convêm às empresas maiores e mais eficientes que sobrevivam"*<sup>11</sup> (grifos do autor).

<sup>10</sup> - P. Sylos Labini, op. cit., p. 55.

<sup>11</sup> - Idem, ib. p.66 - tradução livre.

Por outro lado, a zona de decisão, inerente a uma política de preços de um oligopólio, é reduzida, ainda que esteja, quando líder, em condições de fixar o preço. Isto porque se tem a possibilidade de expansão de outras empresas que operam no mesmo setor, ou a invasão de empresas novas.

Neste contexto,

*"... as barreiras principais são as propriamente tecnológicas e as que dependem dos gastos de venda "de instalação", ao impor aos rivais potenciais inversões e dimensões relativamente amplas, fazem surgir, para estes, a necessidade de poder contar desde o princípio com um volume de vendas relativamente grande."*<sup>12</sup>

Portanto, adquire importância em seu modelo, a dimensão do mercado, na medida em que diferentes extensões absolutas de mercado conduzem a diferentes situações de equilíbrio, quanto maior tal extensão mais provável a aplicação de uma política agressiva por parte das grandes empresas.

Outra constatação significativa seria a de que o lucro das grandes e médias empresas é claramente superior ao mínimo, não sendo ao todo passível de ser eliminado. Tais lucros têm caráter diferencial e se relacionam com maior eficiência de tais empresas o que por sua vez se assenta nas diferentes tecnologias em uso.

Ressalte-se, ainda, que

*"Uma nova grande empresa que quisesse entrar para obter tal lucro, não só não alcançaria o objetivo, como causaria perdas a todas as empresas. A alternativa a um preço que assegure um alto lucro às*

---

<sup>12</sup> - P. Sylos Labini, op. cit., p. 72 - tradução livre.

maiores empresas não é um preço igual ao custo, e sim uma situação caótica no mercado" <sup>13</sup>.

A análise precedente ignora a diferenciação dos produtos das diversas empresas do ponto de vista do consumidor (hipótes *h*). Labini afirma que isto foi feito no sentido de caracterizar o grau de monopólio no interior da própria estrutura técnica da indústria, independentemente da preferência ou ignorância dos consumidores, o que não significa que o autor desconheça que a diferenciação dos produtos do lado da demanda, muitas vezes pode vir a fortalecer o grau de monopólio.

Sylos Labini trabalhou até aqui na suposição de invariância de custos. Porém, quando estes variam, a margem de lucro obtida se converte, no curto prazo, num dado que serve a cada empresa de guia para modificar o preço em caso de variar o custo direto, as empresas se atendo portanto a uma estratégia de estabilidade das margens.

*"...Se variam os elementos de custo, o preço deve mudar. Se não houvesse um critério simples e universalmente aplicável para chegar ao novo preço de equilíbrio, a um preço aceitável, na nova situação, por todas as empresas, o estamento de toda a indústria (ou de todo o grupo de empresas) se romperia e se geraria uma situação caótica, da qual se sairia unicamente através de graves dificuldades e perdas..."* <sup>14</sup> (grifos nossos).

Portanto, ao variar os custos, em que medida deve variar os preços? Vale citar extensivamente a resposta de Labini:

*"O novo preço deve reproduzir uma situação de equilíbrio: quer*

---

<sup>13</sup> - Idem, ib. p.73

<sup>14</sup> - Idem, ib. p. 74



diar, uma situação aceitável para todas as empresas sem que atraia novas empresas àquele mercado. Ao novo preço os lucros devem ser iguais (ou quase iguais) ao que se havia estabelecido na situação precedente de equilíbrio... Cada grande empresa, por norma, tende a evitar os perigos de uma invasão por parte de outras grandes empresas, ou de um conflito com empresas semelhantes. Um preço que reproduza o benefício já considerado aceitável na situação precedente, pelas várias grandes empresas, evita estes perigos..." <sup>15</sup> (grifos nossos).

Labini continua,

"portanto, se mudam os preços dos fatores variáveis, mudam os custos de todas as empresas... No oligopólio diferenciado, em que as empresas têm custos e quotas de mercado similares, não há price leaders. Porém; quando as variações dos custos são relativamente pequenas, não há necessidade de price leaders; as diversas empresas, calculando cada uma por sua conta o novo preço, chegam, na prática, ao mesmo resultado. Neste caso, que é o caso mais simples, a função que tem o princípio do custo total aparece claramente; esta realiza uma função de guia, enquanto permite às empresas oligopolistas conseguir, com brevidade e sem sacudidas o novo equilíbrio". <sup>16</sup> (grifos nossos, exceto da expressão em inglês).

De que forma estes parâmetros variam no ciclo? Labini distingue as fases de prosperidade e de depressão. Na fase ascendente,

"... as demandas tendem a crescer ainda que não mudem os preços ou mesmo que estes aumentem... o que permite entrar novas empresas ou permite às empresas já existentes construir novos estabelecimentos.

<sup>15</sup> - Idem, ib. pp. 75/76.

<sup>16</sup> - Idem, ib. p. 76

Um aumento dos preços em proporção ao aumento dos preços dos fatores variáveis não leva à diminuição das vendas. Sem dúvida, tal aumento poderá reduzir a percentagem de incremento das vendas. Isto não representa um dano emergente, senão um lucro cessante para as empresas que já operam, mais precisamente, representa a perda de um provável aumento de 'cliente lá'... "17.

Já durante a depressão, as demandas tendem a ser mais elásticas nos mercados que prevalece o oligopólio diferenciado e frequentemente rígidas em mercados onde prevalecem as condições de oligopólio concentrado. Neste último caso,

"... em que haja uma ou poucas empresas capazes de regular o preço, a margem de lucro não permanece inalterada, como no caso do oligopólio diferenciado, e sim aumenta ... As empresas dominantes têm um poder de mercado maior do que goza cada uma das empresas que operam em condições de oligopólio diferenciado, e podem reduzir o preço em proporção menor que o custo direto; porém não têm um poder de mercado tão grande o suficiente para manter inalterado o preço; a margem de lucro pode aumentar somente de modo limitado. O novo preço, deve reduzir sempre ao mínimo as tentações das empresas externas de invadir aquele mercado, ou as tentações dos rivais de romper a disciplina do grupo, seja esta sancionada ou não por um acordo. Para dizê-lo brevemente, o novo preço deve sempre tender a ser determinado pelos dados fundamentais de que depende o equilíbrio no oligopólio... " 18

---

<sup>17</sup> - Idem, ib. pp. 84/85.

<sup>18</sup> - Idem, ib. p. 91

Enfim,

"deixando de lado a hipótese de uma guerra de preços, se pode, portanto, concluir que no oligopólio diferenciado a margem de lucro tende a permanecer inalterada durante a depressão; ... no oligopólio concentrado, pelo contrário, aquela margem tende a aumentar, interessando contudo às empresas que estão em condições de regular o preço, conter o aumento daquela margem dentro de limites restritos; o aumento da margem é relativamente pequeno".<sup>19</sup> (grifos nossos)

Modigliani, num trabalho em que aprecia conjuntamente as obras de Bain e Labini repõe a questão das variações cíclicas sobre a demanda, valendo reproduzir suas observações sobre a fase de expansão, que o faz nos seguintes termos:

"Em uma economia em expansão, a recuperação tenderá a empurrar a demanda a níveis mais altos que os máximos anteriores. Como consequência de um incremento da demanda, rápido e mais que o esperado, ou a raiz de circunstâncias que escapam seu controle, como a guerra, a indústria pode encontrar-se numa situação de que sua capacidade seja inadequada para satisfazer a demanda ao preço crítico  $P_0$  (relação entre o preço mais alto possível e o custo médio). De acordo com as linhas de raciocínio tradicionais, poder-se-ia esperar que as firmas pertencentes à indústria estejam desejosas de tirar partido da situação cobrando preços mais altos. Porém, pode suceder que uma política de preços desta natureza quiçá não seduza as firmas maiores, cujo interesse a longo prazo é assegurar-se da maior proporção possível da demanda adicional, ao preço remunerativo  $P_0$ . Um preço mais alto poderia estimular a entrada, o que não só reduziria a participação dessas firmas, senão que possivelmente poria em perigo a manutenção da autodisciplina nos períodos de menor demanda. Desta maneira, as firmas dominantes podem ver-se estimuladas a ampliar sua capacidade - porém só

<sup>19</sup> - Idem, ib. p. 92.

*na medida que parece justificar-se pela demanda a longo prazo prevista pelo preço  $P_0$ ...<sup>2 0</sup> (grifos nossos)*

Em resumo, Sylos Labini supõe no seu modelo que se novas empresas entrassem no mercado, as firmas já estabelecidas continuariam a produzir tanto quanto antes, o que desestimularia novas entradas, na medida que o volume adicional de produção iria deprimir os preços e a lucratividade global, o que se tornou conhecido como o "postulado de Sylos". O preço que excluiria a entrada seria fixado pela empresa líder e dependeria do tamanho potencial da entrante e o impacto desta nos seus custos; por outro lado, a decisão de entrar dependeria do nível de preço que a empresa antecipasse, isto é, se este após sua entrada seria suficiente para cobrir seus custos e proporcionar um nível mínimo de lucratividade. A possibilidade de entrada dependeria de vários fatores de modo que as grandes empresas podem alternativamente permitir a entrada, estabelecer um preço que a evite, ou mesmo se lançar numa política de eliminação das pequenas empresas já estabelecidas. Para Sylos, enfim, o preço estabelecido pela empresa líder tenderia a se fixar ao nível mais alto que excluísse a entrada, e variações nos custos seriam lidadas com base no "princípio do custo total".

Haveria contudo algumas qualificações adicionais aos modelos de Sylos e Bain. Uma dúvida inicial diz respeito à natureza das barreiras à entrada: a atual dominância da grande corporação multiprodutora não teria dissolvido o próprio significado de "indústria", pela facilidade com que ultrapassa as barreiras? Além disso, ao considerar apenas custos e barreiras na construção de seus modelos, os autores aparentemente esqueceram a possibilidade da curva de demanda para a indústria como um todo se deslocar para a direita, face aos gastos de venda efetuados pela nova empresa, ou às inovações embutidas na introdução de um produto novo, se esta foi a forma de entrada.

<sup>2 0</sup> - F. Modigliani, "New developments on the Oligopoly Front", *Journal of Political Economy* (June 1958), p. 222.

Talvez mais importante, os trabalhos de Sylos e Bain

"... não podem ser considerados em si uma teoria do oligopólio, pois por concentrar no problema da entrada, falha em prover um guia efetivo para o comportamento das empresas interdependentes que compõem a indústria".<sup>2 1</sup>

1.2.3. Um modelo "objetivo" de determinação de preços: a taxa almejada de retorno.

Uma construção usada com recorrência por autores que se preocupam em estimar equações de preços para setores industriais concentrados, e verificada também em estudos empíricos a nível de empresa, parte da definição de um *alvo específico* para a taxa de retorno sobre os investimentos realizados. De acordo com este modelo, a firma fixaria seus preços a um nível suficiente para gerar uma taxa de lucro predeterminada sobre o capital, quando operasse a seu nível usual de utilização de capacidade.

A taxa esperada de retorno seria decorrente de um objetivo primeiro da empresa que é o retorno de seu capital (ou, em termos contábeis, de seu Ativo Operacional), num prazo estabelecido; *ao tempo de retorno* corresponderia uma taxa específica, cuja variância se daria também na dependência do grau de utilização da capacidade instalada.

Por outro lado, dados o tempo e a taxa de retorno, bem como a taxa de rotação do ativo operacional da empresa em relação às suas vendas, seria possível à firma calcular a margem de lucro corrente sobre

---

<sup>2 1</sup> - D. Swann, op. cit., p. 121.

as receitas, que correspondesse ao alvo preestabelecido. Neste sentido, as margens estariam determinadas *objetivamente*, uma vez definido pela empresa o tempo de retorno esperado para o seu *capital*.

Porém, a suposição por detrás deste formato é uma liderança efetiva de preços no mercado, isto é, uma autonomia relativa frente aos concorrentes reais ou potenciais, a menos que se admita limites estreitos e determinados *ad hoc* para os prazos de retorno do investimento, cuja elasticidade estaria dada pela posição que ocupe a empresa no conjunto do setor.

Eckstein e Wyss (1977), por exemplo, utilizam o que eles denominam de *target return full cost theory*, para uma investigação econométrica da estrutura de preço e custo da indústria americana ao nível de gênero de indústria (2 dígitos da Classificação Industrial Padrão).

A expressão algébrica de seu modelo seria dada pela equação:

$$p = \frac{\bar{\Pi} K}{X N} + ULCN + UMCN \quad (1)$$

onde o preço  $p$  é determinado por  $\bar{\Pi}$ , a taxa de retorno desejada,  $K$  o estoque de capital da firma,  $XN$  sua produção normal ou padrão,  $ULCN$  o custo unitário do trabalho e  $UMCN$  o custo unitário das matérias primas.

Ainda de acordo com esses autores,

*"Este modelo seria consistente com dois tipos de comportamento de preços. Por um lado a empresa pode responder a mudanças nos custos primários com uma defasagem curta ou longa e, por outro a incerteza associada à interdependência oligopolística, e os altos custos associados a uma variação de preços, pode levar a uma hesi*

tação prolongada nos seus movimentos e impor uma atitude tendenciadora contra qualquer mudança. A força que finalmente impulsiona a firma para correr o risco é a necessidade de lucros para financiar suas operações e crescimento, e manter um desempenho relativo no mercado de ações e debêntures. Consequentemente, ganhos subnormais se tornam uma variável direta que movem os preços.

As implicações cíclicas dos dois mecanismos da taxa desejada de retorno são bem diferentes. A sensibilidade a variações nos custos primos, leva a um comportamento mais suave dos preços, com o oligopolista não explorando plenamente (ou sofrendo) as condições de mercado. Uma política de preços que vise a preservação ou a retomada em níveis anteriores do lucro implica numa estabilidade adicional de preços na expansão, porém resulta numa elevação de preços quando a demanda encurta..."<sup>22</sup>

Vale assinalar que modelos, tais como o de Eckstein, tiveram seu conteúdo teórico criticado, pelos argumentos de que eles são tautológicos, que o seu raciocínio é circular e que as equações de preço subjacentes são basicamente identidade contábeis. Para Calabi, contudo, tal não seria o caso se:

- a) os mecanismos de formação de preços são entendidos como regras de comportamento empresarial, ex-ante, que estabelecem um "markup" desejado e uma taxa de retorno almejada, que
- b) flutuam de uma maneira previsível e testável no curto prazo em resposta a flutuações na demanda, e que
- c) são determinados no longo prazo, pela estrutura industrial, pelo padrão de concorrência (tanto entre como dentro de indús-

<sup>22</sup> - O. Eckstein e D. Wyss, "Industry Price Equations", in The Econometrics of Price Determination Conference, Federal Reserve System, Washington, June 1972, pp. 135.

*trias) e pelas políticas e controles governamentais sobre as atividades manufatureiras".<sup>23</sup>*

Apesar do baixo grau de formalização e rigor com que a literatura chega ao conceito de taxa almejada de retorno, sua importância reside na estreita analogia que guarda com um tipo de política de preços observada com frequência em estudos empíricos sobre o comportamento do oligopólio.

1.3. Os resultados do estudo empírico de Lanzillotti: a multiplicidade de objetivos da política de preços da grande empresa.

Não são poucos os estudos empíricos realizados para verificar a política de preços do oligopólio, principalmente nas indústrias britânicas e americana. Aqui não se pretende fazer uma apreciação exaustiva, mas tão somente alguns comentários ligeiros acerca de seus resultados, para, logo após, discutir mais extensivamente o estudo de Lanzillotti.

De acordo com Silberston <sup>24</sup>, a evidência de modo geral sustenta a afirmativa de que a estabilidade de preço no curto prazo é a regra, e que variações na demanda também de curto prazo normalmente não afetam os preços. A um incremento desta, a produção se eleva e os estoques se reduzem, chegando no limite a se formarem filas ou listas de espera. Os lucros aumentam, não primariamente porque as margens se ampliaram, mas porque para uma dada margem bruta, o excedente sobre os custos primos se dilata sem que os custos indiretos subam no mesmo ritmo. Por outro lado, os estudos empíricos também expressam o fato de que são as variações nos custos o dado determinante para explicar variações nos preços.

<sup>23</sup> - A.S. Calabi, "Reajustes Salariais, Preços Industriais, Inflação e Nível de Emprego", FIPE/CNPE, 1978, p. 18.

<sup>24</sup> - A. Silberston, op. cit., p. 103.



Dos estudos britânicos, o que se pode deduzir é que a aplicação do "princípio do custo total", se não é uma norma absoluta nas políticas de preço das indústrias com estrutura oligopólica, é o seu traço predominante, ainda que com uma série de qualificações marginalistas e "behavioristas" <sup>2 5</sup>.

Bain (1949), num sumário da literatura americana das décadas de 30 e 40, enfatiza as diferenças de comportamento dos preços entre indústrias altamente competitivas e aquelas marcadamente concentradas. Nestas, barreiras à entrada, diferenciação de produtos e a extensão do mercado, afetavam os custos de produção e venda, e através destes, os preços. Por outro lado, a imprevisibilidade inerente ao oligopólio tinha sido frequentemente resolvido através de práticas de coalizão. <sup>2 6</sup>

Num estudo relativamente extenso, calcado em entrevistas em profundidade com elementos do primeiro escalão decisório de 20 (vinte) grandes empresas industriais americanas, todas dentre as 200 (duzentas) maiores corporações, e metade entre as 100 (cem) maiores, R. Lanzillotti, J. Dirlan e A. Kaplan (1958), proporcionaram uma visão, talvez única, na sua dimensão empírica, da representação que aqueles executivos fazem dos objetivos principais e colaterais das políticas de preço. Dentre os citados com maior frequência estão:

- 1) obtenção de uma dada taxa de retorno sobre o investimento,
- 2) estabilidade de preços e margens de lucro,
- 3) consecução de uma margem de participação da empresa no mercado,
- 4) pautar seus preços pela liderança setorial, ou enquanto empresa dominante, fixar preços de modo que funcionem como

---

<sup>2 5</sup> - Cf. A. Silberston, op. cit. p. 79.

<sup>2 6</sup> - Ibid., p. 80

*uma barreira à entrada, afastando a competição potencial.*

Adicionalmente, as empresas decidem em termos de

5) *garantias de financiamento interno da acumulação de capital e expansão da capacidade produtiva.*

- Obtenção de uma dada taxa de retorno sobre o investimento.

No estudo de Lanzillotti, este objetivo foi o que se mencionou com maior frequência e, na maior parte das vezes, numa perspectiva de longo prazo, esperando a empresa obter um retorno líquido de 14% a.a. ou, o que é equivalente, 20% antes do imposto de renda, correspondendo a um prazo de recuperação do capital de 5 anos a juros simples.

Sob esse sistema de preços, tanto o rateio dos custos quanto os objetivos de lucratividade não são baseados nos níveis de ocupação da capacidade produtiva de curto prazo, mas sobre a taxa padrão de ocupação ( 'standard volume' ), o que vem a ser o nível médio de ocupação da planta a longo prazo. Este procedimento visa evitar que mudanças cíclicas no volume ou no mix do produto afetem os preços, na expectativa que a média das variações de custo e da procura ao longo do ciclo, iria propiciar uma taxa de retorno determinada.

Paralelamente, Lanzillotti aponta para o fato de que as empresas que enfatizavam a taxa de retorno como alvo de sua política de preço, eram *líderes em mercados relativamente protegidos*, e tinham quanto ao alvo uma visão de longo prazo. Ademais, não é surpreendente que as normas de preço para produtos novos no mercado se calcavam neste critério, na medida que na ausência de rivais próximos, esperava-se de novos produtos uma taxa predeterminada de lucros sobre o investimento, de 20 a 25% antes dos impostos.

Por outro lado, os dados mostram que as taxas de retorno foram frequentemente superiores ao esperado, o que para Lanzillotti teria como explicações:

- a) os alvos seriam para as empresas objetivos mínimos;
- b) as taxas computadas o foram em período relativamente próspero;
- c) algumas empresas concluíram que uma política de recuperação dos investimentos com base nos seus custos históricos, não prevê uma massa de capital suficiente para reposição e expansão a custos correntes e conseqüentemente reavaliam seus alvos em função desses novos parâmetros.

Finalmente, Lanzillotti aponta a tendência, dentre as empresas selecionadas para o estudo, de adotarem uma política de preços baseada na taxa esperada de retorno, pelo menos para alguns de seus produtos. De acordo com o autor,\*

"... as razões para este movimento se ligam a

- 1) uma consciência e preocupação crescente por parte da administração superior com o planejamento, programação e execução orçamentária de investimentos, em particular nos conglomerados onde a competição entre suas diversas unidades para fundos de acumulação é acirrada.
- 2) o desejo de um elemento de avaliação que funcione como denominador comum entre as divisões da empresa e os grupos de produto.
- 3) a experiência de economia de guerra da maior parte das empresas com arranjos contratuais com o governo; que se baseando na fórmula custo mais um lucro determinado, focalizavam o retorno so-

---

\* - As citações não são do texto original, mas de um artigo publicado pelo próprio Lanzillotti, no American Economic Review, em 1958, e que é uma síntese do estudo anteriormente referenciado.

bre o investimento.

- 4) o exemplo de grandes empresas bem sucedidas (das quais a Du Pont e a General Motors eram mencionadas com persistência) que seguiram uma política de retorno a partir de um alvo<sup>27</sup>:

- Estabilização de Preços e Margens.

A tentativa de estabilizar preços, no caso da invariância de custos, e principalmente margens sob custos crescentes, pode ser vista como decorrência provável de uma política de fixação de um alvo para o retorno do investimento e das experiências de competição acirrada, que geraram entre as empresas estudadas por Lanzillotti a disposição de evitar variações nos preços, exceto quando relacionada com mudanças nos custos de base. Esse desejo de estabilidade, partindo de uma liderança individual ou de um grupo de empresas que fazem a política para a indústria, é justificado pela afirmativa de que *no longo prazo, preços mais elevados podem perturbar o equilíbrio trazendo capacidade indesejada para a indústria.*

Na prática, a distinção entre uma filosofia de preço que se assenta sobre um retorno almejado e uma política de custo mais uma margem de lucro (*cost plus*) é, do ponto de vista de Lanzillotti, difícil de definir no citado estudo, algumas empresas que empregam claramente o procedimento de obter uma determinada taxa de retorno no que diz respeito a produtos novos, usavam o *princípio do custo total* para os demais produtos.

De modo geral, curvas de custo de curto prazo podem se elevar por causas exógenas, ou porque a taxa de utilização da capacidade produtiva está caindo: uma coordenação efetiva interfirma seria uma condição necessária, e por vezes suficiente, para repassar incrementos de

<sup>27</sup> - Lanzillotti, R. "Pricing Objectives in Large Companies", American Economic Review, dez 1958, pp. 929/930.

custo com relativa velocidade e segurança o que possibilita defender suas margens de lucro contra custos crescentes.

Vale finalmente lembrar que em condições de competição perfeita as empresas não possuem a opção de estabilização de preços. A curva de oferta de curto prazo é derivada da curva de custo marginal de curto prazo da firma, e se apoia nos supostos de maximização irrestrita de lucros e numa curva de demanda perfeitamente elástica. Estas condições geram a norma competitiva de flexibilidade de preços com respeito a mudanças na demanda da indústria ou nos seus custos.

- Obtenção de uma margem de participação no mercado.

Uma participação máxima ou mínima no mercado como elemento determinante da política de preços foi mencionado com uma frequência quase tão elevada quanto a taxa almejada de retorno. A participação foi normalmente pensada em termos de um máximo, refletindo o poder das corporações amostradas no estudo.

Uma participação determinada como alvo foi usada principalmente para produtos em que a firma não detinha patente ou monopólio de inovação; neste último caso, o alvo era na realidade o conjunto do mercado. Por outro lado, a estratégia de impor limites na participação ou um movimento de encontro à competição, não passa, no caso das empresas investigadas, pela variação de preços, o que não é totalmente inesperado enquanto comportamento de oligopólio.

- Pautar preços pela competição.

O requisito para que o preço de um produto seja competitivo, isto é, se iguale ao do mercado, exclui, *a priori*, qualquer política de preços, na medida que não racionaliza, governa ou orienta qualquer a

ção autônoma da empresa. Neste sentido, é aplicada nos casos em que a firma não detém (ou já perdeu) a liderança de preços no mercado. Alternativamente, Lanzillotti mostra que em alguns casos a empresa através desta norma não está indo de encontro à competição, mas simplesmente evitando-a, por motivo de cautela.

- Garantia de financiamento interno da acumulação de capital.

Há finalmente indicações que a política de preços é baseada, em última instância, nos *lucros planejados*. A firma opera e fixa preços no suposto de que necessita uma massa específica de capital para o investimento em novas instalações ou ampliação das existentes, se pretende manter ou dilatar sua posição no mercado. De sua estratégia de mercado faz parte um programa de investimentos que leva a um excesso de capacidade planejada da ordem de 20 a 25%. É, enfim, sintomático que os preços sejam calculados tomando-se por premissa uma taxa de ocupação da ordem de 75 a 80% da capacidade, o que é considerado o normal de longo prazo.

A ênfase que Lanzillotti concede a este último ponto nos leva à obra de Steindl, cuja teoria incorpora duas hipóteses centrais:

*"(1) as empresas visam estabelecer um grau planejado de utilização da capacidade que cobria um número de anos que atravessasse tanto a expansão quanto a recessão;*

*(2) se o grau de utilização se situa abaixo do nível desejado, há desincentivo ao investimento".<sup>28</sup>*

---

<sup>28</sup> - J. Steindl, 'Maturity and Stagnation in American Capitalism', Monthly Review Press, 1976. 2a. edição, p. XIV.

A "peça da resistência" desta construção teórica é o conceito de *excesso de capacidade planejada* que não se relaciona com deslocamentos momentâneos da procura, mas ao *desequilíbrio de longo prazo* no mercado.

O fato das empresas oligopolistas terem como estratégia de crescimento a manutenção deliberada de excesso de capacidade se liga, em primeiro lugar, às flutuações cíclicas da demanda, pois antecipando-se à expansão, a empresa procura não abrir espaço já conquistado às demais, evitando que velhos e novos concorrentes entrem e ampliem sua participação relativa no mercado. Além disso, a capacidade produtiva da grande empresa é via de regra construída de modo a possibilitar uma expansão futura das vendas, pois o crescimento do mercado tende a ser função do tempo. Finalmente, a expansão paulatina ou molecular da capacidade não é possível, pela evidente razão da indivisibilidade e durabilidade da fábrica e do equipamento.

A consequência é que

*"nas indústrias monopolísticas, o processo de liquidação de capacidade por guerra de preços não é praticável, dado o volume de capital imobilizado, as altas margens diferenciais de lucros relacionadas com as economias de escala, e portanto poder de aguentar financeiramente, o que é característico das grandes empresas. As margens de lucro bruto de um oligopólio puro tendem, portanto, a ser rígidas à baixa e elásticas para cima, quando se introduz progresso técnico redutor de custos. Esta é, aliás, a forma preferida de competição das grandes empresas com economias de escala dinâmicas."*<sup>29</sup>

Enfim, a construção de capacidade ociosa planejada se torna na

---

<sup>29</sup> - M.C. Tavares, "Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil", tese de livre docência, FEA/UF RJ, 1975, p. 40.

prática uma barreira adicional à entrada, além das usualmente descritas (escala, volume de capital, diferenciação de produto), e possivelmente, confere ao oligopólio uma margem superior de estabilidade, razão mediata das políticas de preço aqui examinadas.

#### 1.4. Algumas considerações sobre o caso do Brasil.

Em que medida os elementos que dificultam o acesso aos mercados estão presentes quando se trata da penetração de filiais de empresas multinacionais na América Latina em setores onde alguns já estão estabelecidos? E, de modo geral, até que ponto se pode tomar por quadro de referência as construções teóricas calcados na experiência de países capitalistas avançados, quando se discute as políticas de preço da grande empresa em países como o Brasil?

Fajnzylber (1977), indo de encontro à primeira indagação, propõe uma reavaliação teórica do significado das *barreiras à entrada* em países de desenvolvimento capitalista tardio, e uma explicação para o fato de que em alguns setores onde predominam filiais de multinacionais o grau de concentração seja inferior em comparação aos seus países de origem.

Inicialmente, ele assinala que as multinacionais já superaram as *barreiras* em mercados mais competitivos e de acesso mais difícil do que os da América Latina. Ademais, os investimentos necessários para penetrar estes últimos são marginais se comparados com a massa de recursos financeiros que a empresa dispõe globalmente, de modo que as filiais seriam capazes de enfrentar uma longa guerra de preços e de gastos publicitários que não apenas seria estéril como poderia se traduzir em perdas para o conjunto das empresas.



Diante da incapacidade de frear a entrada das novas filiais e dados os elevados níveis de proteção aduaneira, o mercado seria abastecido por um número relativamente grande de empresas, que buscam uma coexistência sem competir onerosamente.

Nos setores produtores de insumos de uso difundido (aço, cimento, petroquímica), Fajnzylber nota que a homogeneidade dos bens, a presença de empresas estatais, a fixação ou regulamentação de preços, as indivisibilidades técnicas, acompanhadas de fortes economias de escala, debilitam os incentivos e aumentam os obstáculos para se penetrar no mercado, enquanto que nos setores de consumo durável e não-durável a única barreira potencial à entrada é a faculdade administrativa do Estado em impedir o estabelecimento de novas empresas.

Por fim, Fajnzylber aponta para o fato de que se são nacionais as empresas que desejam penetrar nesses mercados, as barreiras à entrada se tornam um muro *difícilmente franqueável* para setores em que predominam as multinacionais.

No caso específico do Brasil, as discussões a respeito da estrutura industrial e de mercado e das políticas de preço da grande empresa produziram uma bibliografia pouco extensa onde se destacam os estudos de Fajnzylber (1971); Newfarmer (1977) e Conceição Tavares (1975; 1977).

Vale rever, ainda que de forma não minuciosa, as considerações que esta última autora faz acerca das estruturas oligopólicas de mercado que aqui predominam <sup>30</sup>, a partir fundamentalmente das proposições de Steindl e Labini. São três as estruturas oligopólicas que, para fins analíticos, foram identificadas pela autora: o oligopólio

---

<sup>30</sup> - M.C. Tavares, op. cit. pp. 73/87.

competitivo, o concentrado-diferenciado, e o concentrado ou homogêneo.

#### - Oligopólio Competitivo

Correspondendo às indústrias tradicionais de bens de consumo não durável, o oligopólio competitivo caracteriza-se, de modo geral, por um grau de concentração econômica insuficiente para controlar o mercado de um ramo de produção. *As formas de concorrência podem se dar tanto em preço, para ramos mais competitivos e de produção mais homogênea, quanto via diferenciação de produto, apesar de não ser este o traço essencial para explicar a expansão do setor já que*

*"tanto esforço de vendas, como a possível queda de preços relativos, por força de concorrência, tendem a anular as vantagens globais de diferenciação. Assim, a margem bruta de lucro global da indústria depende muito da estrutura de proteção econômica, tarifária e cambial, existente em nossos países, que corresponde a uma espécie de 'barreira à entrada'." <sup>31</sup>*

#### - Oligopólio Diferenciado Concentrado

A segunda estrutura que Conceição Tavares discute é a do oligopólio concentrado-diferenciado, onde predominam as filiais de empresas multinacionais tipicamente nos setores de material elétrico e de transportes. Seu movimento de expansão se caracteriza tanto por um crescimento da capacidade à frente da demanda como pela acelerada diferenciação de produtos.

Tal é o fato, pois não havendo restrições à entrada de novas filiais estrangeiras estas recorrem a uma diferenciação permanente de

<sup>31</sup> - Idem, ib. p. 76.

produtos e do esforço de vendas para garantir sua participação relativa no mercado, estratégia esta que se combina à existência de margens consideráveis de capacidade subutilizada, como

*"únicas possibilidades de assegurar barreiras à entrada."*<sup>32</sup>

Quando rebatido ao movimento cíclico da economia, o oligopólio concentrado diferenciado utiliza, nas fases de expansão, e potencializadas por novas entradas, formas concorrenciais que alcançam a competição em preços até o ponto em que são afetadas as margens brutas de lucro, quando então passam a competir via redução de custos pela incorporação de progresso técnico.

Como a experiência histórica demonstra,

*"neste período de expansão acelerada as margens de lucro por unidade de produto podem baixar, caindo os preços relativos dos bens duráveis de consumo, mas os montantes absolutos de lucro e a rentabilidade global de capital tendem a subir..."*<sup>33</sup>

#### - Oligopólio Puro ou Concentrado

Os traços marcantes de um oligopólio puro ou concentrado seriam as economias de escala e a descontinuidade tecnológica, ambas gerando fortes barreiras à entrada em setores de insumos básicos homogêneos (cimento, químico e petroquímico, siderurgia) e equipamentos pesados padronizados.

Conceição Tavares nota que nestes setores

<sup>32</sup> - Idem, ib., p. 81.

<sup>33</sup> - Idem, ib., p. 82.

"a concorrência não se faz em preços, que são administrados, seja pela própria empresa, ou pela política de preços governamental. O decisivo para a divisão do mercado reside no controle de recursos naturais, tecnologia e financiamento. Nenhum empresa privada nacional seria, pois, capaz de manter sua participação, ainda que em termos absolutos, sem alguma posição monopólica implícita ou explícita, que signifique uma barreira à entrada, e que requer em geral a proteção explícita, ou tácita, do setor público".<sup>34</sup> (grifos nos sos).

o que, de modo geral, se expressa pelo apoio financeiro de alguma agência governamental. Alternativamente, a associação a um grupo estrangeiro, na qualidade de sócio menor, garantiria à empresa nacional margens de lucro estáveis e crescimento equilibrado.

---

<sup>34</sup> - Idem, ib., p. 84/85.

## 2. Do Desequilíbrio à Estabilidade: A Dinâmica de Amadurecimento dos Mercados Oligopolistas.

Na seção anterior, pretendeu-se realizar um inventário de textos relevantes sobre a política de preços do oligopólio, sem contudo implicar numa integração teórica ou visão unificada da questão (até porque, com toda a probabilidade, inexistente tal visão). Será de particular interesse, já no Capítulo III, e após o exame do quadro de operações do CIP, investigar a compatibilidade das políticas de preço deste órgão e da grande empresa, e a forma específica de interagirem no plano do mercado.

Por ora, pretende-se efetivar uma mudança de perspectiva, e discutir brevemente as observações e os resultados reproduzidos na seção antecedente, com referência à transição de um mercado fluido para uma situação de estabilidade e equilíbrio dinâmico. Para tanto, entende-se que o mercado oligopolista, ainda que separado *analiticamente* da firma, mantém com esta uma unidade *real*; os interesses, as políticas e as ações que movem a grande empresa, movem também o mercado, ainda que mediado pelo sistema de relações internas prevaletentes, já que por definição cada empresa tem peso específico e afeta sensivelmente o conjunto. Conversamente, a dinâmica do mercado irá informar as políticas da empresa e orientar sua trajetória. Como decorrência, as políticas de preço da grande não são apenas apreensíveis ao nível da unidade que a formula, mas fundamentalmente, ganham sentido quando contextualizadas nas estruturas de mercado que lhes dá formato.

Esta discussão passa inicialmente pelo desdobramento da noção de *estabilidade*, que está normalmente associada à uma situação de *maturidade* do oligopólio, isto é, da cristalização de uma certa estrutura setorial. Define-se por sua vez a "estrutura" de uma indústria como o tamanho de seu

mercado, sua taxa de crescimento, e a participação relativa das empresas na produção, vendas ou mesmo no montante do capital setorial.

Supostamente, quanto maior o mercado, menor sua taxa de crescimento e mais estável a proporção (das vendas) que cada empresa detém, maior o grau de estabilidade atribuída a esta indústria. Sugere-se aqui que a noção de estabilidade deve ser entendida não apenas na sua relação com o lugar que a empresa ocupa no mercado, ou mesmo com a manutenção de uma margem de lucro minimamente estável e remuneradora através do ciclo, que possibilite o domínio e crescimento continuado da grande empresa através de um volume adequado de recursos para financiar sua expansão. Mais do que isso, esta noção se liga principalmente aos padrões de organização e disciplina dos mercados, que impedem novas competidoras de entrarem desordenadamente e as atuais de recorrerem a guerra de preços e práticas similares, numa conjuntura de lento crescimento da demanda ou mesmo de sua estagnação.

Esse estado de "equilíbrio" se associa, ainda que não univocamente, ao oligopólio concentrado e concentrado diferenciado, onde a competição raramente passa pelo movimento bélico de preços. Porém é lícito considerar não apenas que todo equilíbrio no oligopólio é instável como também que mercados fluidos, característicos de indústrias novas, tendem a transitar para uma situação de maior estabilidade.

A problemática que se pretende aqui tratar é exatamente esta: que elementos atuam como vetores de desequilíbrio em determinado mercado e como este transita para uma situação de menor fluidez? Em termos conversos, que forças levam a situações de relativa disciplina e acatamento da liderança setorial?

O que segue são apenas reflexões de natureza exploratória, principalmente por não ser uma questão tratada com frequência (e muito menos de forma sistemática) na literatura da moderna teoria do oligopólio.

## 2.1. O oligopólio numa situação de desequilíbrio estrutural.

Admite-se que nos estágios iniciais de uma indústria medianamente concentrada, em que sua estrutura ainda não se cristalizou, e o grau de organização e cooperação interna é baixo ou mesmo nulo, pelo próprio desconhecimento mútuo dos competidores, operem uma série de *vetores de desequilíbrio*, que funcionariam inicialmente para preservar esta situação. A imaturidade da indústria se traduziria em elevadas taxas de lucro que serviriam para estimular a *entrada* de novas empresas e logo, a criação de capacidade produtiva adicional. As empresas já estabelecidas não conseguem impor barreiras efetivas, e impedir que a entrada de grandes empresas deprimam os preços, inclusive pelo fato que a firmeza do mercado pode transformar prejuízos momentâneos em lucros no futuro mediato.

Neste quadro, a tentativa de responder rapidamente ao mercado leva a empresa a conferir flexibilidade aos seus preços, de modo que o encurtamento do mercado, principalmente se sobreposto por uma reversão cíclica, faria a indústria caminhar para formas de competição acirrada, chegando com frequência à guerra de preços. A probabilidade que tal ocorra aumenta na presença de compradores articulados em oligopsônio, pois a disputa de mercado se aprofunda e práticas discriminatórias de preço se tornam comuns, na tentativa de capturar "saídas" e distribuidores.

Vale notar que nem sempre se atribui relevância ao papel da competição em preços numa situação de desequilíbrio na indústria. Na vertente da análise schumpeteriana<sup>35</sup>, distingue-se a inovação técnica, isto é, a introdução de progresso técnico redutor de custos como consequência maior da competição intercapitalista, sendo parte essencial do processo de acumulação. A política de preços da empresa, entendida não mais como esfera privilegiada da política de competição se subordi

<sup>35</sup> - J. Schumpeter, "Capitalismo, Socialismo e Democracia", ed. Fundo de Cultura Econômico, Rio, 1961, espec. cap. 7 e 8.

naria, nesta visão, às transformações operadas nos produtos e/ou processos, que seriam agora o dado significativo no processo de concorrência de longo prazo.

Esses vetores de instabilidade presentes, ainda que nem sempre em simultâneo, numa indústria "nova", ajudam também paradoxalmente ao mercado transitar para uma situação de maior equilíbrio. Com efeito, a entrada de grandes empresas combinado com modificações da estrutura técnica - e patrimonial - do capital, através de sua concentração e centralização (alavancadas pelo progresso técnico e pela competição aberta em preços), apresentam-se mesmo como condição prévia para uma efetiva coordenação decisória interfirma; esta, por sua vez, se coloca como uma *necessidade* de reduzir as perdas eventuais do setor, pela imposição de uma disciplina ex-empresa, e como uma *possibilidade* aberta pelo aprendizado que as empresas fazem do processo competitivo setorial.

Enfim, os mesmos elementos que dificultam, num primeiro momento, a cristalização de uma estrutura determinada de mercado, fazem parte a seguir, do complexo de forças que levam a uma situação de equilíbrio dinâmico no setor. A natureza destas forças e o conteúdo desses momentos serão examinados abaixo, partindo dos métodos e regras do jogo oligopólico que conferem disciplina ao mercado, passando por alguns dos objetivos da política de preços da empresa, que se pautam pela estabilidade setorial, e chegando à ação regulatória do Estado sobre os preços.

## 2.2. A transição para a estabilidade oligopólica.

Preliminarmente, pergunta-se: o que possibilita caminhar do desequilíbrio à estabilidade? Se partirmos do suposto que a competição oligopólica tem por questão medular a imprevisibilidade das reações dos concorrentes, a indagação passa a girar em torno das condi-



ções necessárias à regulação interna do oligopólio no curto prazo, de modo a aproximar a mantê-lo numa situação de equilíbrio parcial.

Assume aqui posição privilegiada os métodos e regras empregados pela empresa para responder às mudanças nas condições de mercado, que implicam em concordância tácita ou aberta sobre os níveis, momentos e frequência de reajustes de preços. Neste sentido, Ross e Wachter afirmam que

*"... Em essência, o problema encarado pelas empresas numa indústria oligopolística, que alcançou um certo status quo de equilíbrio das participações relativas no mercado, é desenvolver métodos para concordar em quando e quanto variar os preços em resposta e mudanças nas condições de mercado."* <sup>36</sup>

E adicionam:

*"Para facilitar a cooperação, as firmas podem utilizar 'regras práticas'. Isto é especialmente relevante quando a política de preços é de corte barométrico. A indústria pode adotar fórmulas de 'mark-up' de forma que os preços são fixados numa certa proporção do custo de um insumo... de uso generalizado na indústria. Uma ajuda adicional para comunicação tácita, entre empresas, se dá pelo uso de pontos focais; por exemplo, preços podem ser reajustados num momento determinado do ano com algum significado para a indústria. Assim, mudanças de preço são vistas pelos rivais como de orientação não competitiva."* <sup>37</sup>

Estas normas talvez sejam o ponto chave de definição das regras do jogo oligopólico. A natureza incompleta da informação disponível

<sup>36</sup> - S. Ross e M. Wachter, "Pricing and Timing Decisions in Oligopoly Industries", QJE, Fev. 1975, p. 116.

<sup>37</sup> - Idem, ibidem.

sobre os competidores e o perigo de deflagrar um processo de concorrência aberta, leva à ênfase das empresas em buscar acordos de troca de informação e estabelecer critérios de variações de preço destituídos de complexidade.

Para Modigliani,

*"... Dentro de uma situação oligopolista, com o seu precário equilíbrio interno, tornam-se úteis regras empíricas simples e de compreensão geral, que minimizam o perigo de interpretar erradamente como voraz e vingativo, o comportamento pacífico e cooperador. A experiência sugere que executivos têm grande propensão a explicar seu comportamento em função de princípios mecânicos simples — principalmente quando consideram que estes princípios gozam de respeitável aceitação geral."* <sup>38</sup>

O processo de coordenação decisória, ao diminuir a incerteza inerente ao jogo oligopólico, se torna de particular importância em duas circunstâncias específicas: quando a vulnerabilidade financeira das empresas do setor é elevada, o que estimula nelas um comportamento cooperativo e quando o processo inflacionário altera "silenciosamente e arbitrariamente" os preços relativos da economia dificultando, como foi visto, o cálculo econômico. <sup>38</sup>

Quanto a este último aspecto, o cálculo econômico da firma e o controle (relativo) sobre suas variáveis estratégicas irá apresentar um forte conteúdo de aleatoriedade quando um processo inflacionário agudo faz oscilar os preços relativos da forma nem sempre apreensível pela empresa. Qualquer tentativa de previsão e cálculo de custos, receitas, retorno corrente e futuro, e mais importante, toda a pretensão de ava-

<sup>38</sup> - Este último ponto é enfatizado no trabalho de M. Shubik, "Strategy and Market Structure, Competition, Oligopoly and the Theory of Games," Wiley, New York, 1959.

liar a posição da empresa com relação às demais é tarefa pouco praticável já que as contínuas oscilações nos preços relativos o impedem. O dinheiro enfim deixa de funcionar como padrão de valor e as quantidades monetárias assumem um caráter crescentemente "fictício".

Existem ainda outros elementos da política de preços da empresa que se vinculam às suas condições de permanência no mercado e evidenciam uma procura ou pelo menos refletem uma situação de estabilidade estrutural do mercado e maturidade da indústria. O dado mais claro e frequentemente descrito na literatura é estar dentre os objetivos do oligopólio *atingir e defender uma participação determinada no mercado*, que coincide com a própria noção inicial de estabilidade. Porém, o equilíbrio também se liga à política de estabelecer uma taxa almejada de retorno sobre o investimento como alvo de longo prazo (seja como guia rígido para ação ou como um "indicador de base"), que não apresente variações súbitas no decorrer do ciclo; à *manutenção de margens de lucro estáveis* e à fixação de preços (absolutos ou relativos) rígidos<sup>39</sup>. Na existência de forte liderança setorial, estas políticas seriam ditadas pela líder e seguidas pelas demais.

Por outro lado, os preços fixados podem inclusive se interpor à competição potencial, ao se situar em torno do preço de exclusão de Labini, funcionando efetivamente como uma barreira de acesso ao mercado. Basicamente, a altura da barreira é dada no oligopólio em

<sup>39</sup> - "Sem dúvida, quando o mercado já é amplo e é relativamente baixo o percentual de incremento da demanda...; quando, a indústria se considera madura e está relativamente estabilizada, as empresas maiores não irão considerar conveniente reduzir seus preços (a ampliação do espaço econômico é lenta e a ameaça da invasão de novas empresas ou empresas já operantes em outros mercados não é grave) nem aumentá-las (porque isto, a curto prazo, reduziria a demanda e provavelmente, a longo, o percentual de seu incremento). Consideram conveniente manter os preços constantes e aumentar a capacidade produtiva — para investir — em proporção ao aumento da demanda. Pretender, portanto, manter constantes suas quotas de mercado, depois de haver conseguido um acordo, tácito ou determinado".  
(P. Sylos Labini, op.cit., p. 79, grifos nosos)

vias de diferenciação, pelos gastos de venda decorrentes do esforço de diferenciação do produto e segmentação do mercado (através de marcas, "design" etc.) e pela construção de capacidade produtiva à frente da demanda, que confere à empresa agilidade para cobrir variações inesperadas da procura, controlando enfim a expansão de mercado.

Já no oligopólio concentrado, a criação de capacidade ociosa seria fruto das descontinuidades tecnológicas e de elevado volume inicial de investimentos, e não de uma política deliberada da empresa. Contudo, fazendo ou não parte da estratégia de expansão do oligopólio, o efeito líquido seria semelhante, ou seja, tenderia a consolidar um certo padrão de organização interno da indústria.

Finalmente, note-se que pelo fato do Brasil se caracterizar por uma economia de desenvolvimento capitalista tardio, onde a indústria já nasce grande e concentrada (como já o era então a indústria em países capitalistas avançados) e fortemente protegida e articulada pelo Estado <sup>40</sup>, fez com que aqui se transitasse para um amadurecimento mais rápido da estrutura industrial atingindo uma maior estabilidade em prazo mais curto.

Contudo, o controle sobre o mercado e as possibilidades de estabilizá-lo devem ser relativizados na medida mesmo da contínua imprevisibilidade inerente ao jogo oligopólico e de forma decisiva (e noutro nível de abstração) face às dificuldades de reprodução no interior dos blocos de capital dos lucros aí represados, levando às crises de sobreacumulação. Sobre este último aspecto M.C. Tavares vai argumentar que no ciclo

*"... as margens de lucro das grandes empresas oligopólicas são*

---

<sup>40</sup> - Ver a respeito a tese do Prof. J.M.C. de Mello, "O Capitalismo Tardio", Campinas, 1975.

*rígidas e baixas. Isto impede que a reversão do ciclo se faça por quebra violenta nos níveis gerais de produção, preços e salários, e evita, em consequência, a destruição maciça de capacidade produtiva. Em termos dinâmicos, pois, o sistema passaria a ter uma tendência de longo prazo à sobreacumulação que não se manifestaria necessariamente por crises periódicas de superprodução; mas sim por flutuações mais ou menos acentuadas nas taxas de crescimento, em torno a uma tendência à estagnação relativa."* <sup>41</sup>

A intervenção do setor público seria uma das formas históricas de contrarrestar esta tendência, pois que na atual etapa do capitalismo, é impensável a reprodução ampliada do capital na ausência do Estado, ou seja, *as condições de avanço do capital* vão depender da ação regulatória estatal. Em termos genéricos, o capital deixaria de ser autoregulado face às modificações das formas de competição intercapitalista e o Estado assumiria a forma mais abstrata e geral de capital. Talvez seja nesse quadro que se possa entender *também* o controle de preços industriais, que se torna um elemento da regulação estatal dos mercados em condições específicas do capitalismo contemporâneo.

Ao se examinar a seguir a questão dos controles sob esse prisma, não se negam outros recortes teóricos por que passa esta problemática. O que se constata, contudo, como foi notado ao início deste Capítulo, é a ausência de um corpo conceitual articulado, que ajude a compreensão do controle de preços nos marcos de uma economia oligopolizada, da inclusive a natureza esporádica do exercício de controle e o caráter diversificado e adaptável de seus métodos.

---

<sup>41</sup> - M.C. Tavares, op. cit., p. 27.

### 3. O Controle Estatal de Preços em Mercados Concentrados.

Quando se pensa o controle de preços como elemento de regulação estatal de mercados concentrados, pode-se tomar por referência pelo menos duas problemáticas até certo ponto distintas: por um lado, os controles podem ser discutidos nos marcos de uma política antiinflacionária de viés heterodoxo, justificados frente a capacidade da grande empresa, numa conjuntura de retração da demanda, de defender suas margens de lucro elevando preços e retraindo (em termos absolutos, ou mesmo relativos) a produção; por outro, a reflexão que se faz sobre os controles os toma como parte de uma complexa política estatal de intervenção e ordenação da atividade econômica, tanto na órbita da empresa e o mercado que lhe corresponde, quanto para o conjunto da indústria.

Nesta seção pretende-se discutir abreviadamente estas duas dimensões dos controles, focalizando um padrão de regulação de preços que se assenta na *fixação de um limite superior para o markup da empresa*, possibilitando que os preços variem de acordo com as variações de custo. Omitem-se outras técnicas de controle, dentre as quais se destacam o "congelamento" dos preços, que vem a ser a fixação de níveis absolutos rígidos não passíveis de modificação, o estabelecimento dos chamados "guidelines" para acompanhamento, isto é, determinados percentuais que funcionam como parâmetros médios ou máximos de reajustes de todos os preços de economia, e as fórmulas automáticas que admitem reajustes imediatos e especificados "a priori", todas as vezes que os custos dilatam acima de um certo percentual.

#### 3.1. Controle de preços e política antiinflacionária.

A pergunta inicial diz respeito à justificativa dos controles no interior de uma política antiinflacionária que transcende na sua propos

ta de ação o simples manejo da demanda global por meios fiscais e monetários, abarcando com toda a probabilidade, a indexação ("correção monetária") de diversas categorias de rendas (salários, juros, aluguéis) e, em particular, o controle dos "markups", e logo, dos preços.

No caso de mercados concentrados, são múltiplas as justificativas para a contenção dos "markups" dentro de limites estreitos. Aqui não se pretende seu inventário, mas destacar algumas das razões usualmente apresentadas para o emprego de controles diretos sobre os preços.

A literatura sobre a microeconomia da inflação" tem ressaltado o papel das "expectativas dos agentes econômicos" quanto à inflação futura como realimentador da espiral de preços, indicando que alguns agentes tenderiam a *superajustar* seus rendimentos correntes com impacto significativo sobre os índices de inflação.

Com menor ênfase, esta visão sugere que o poder da empresa dilatar seus preços estaria vinculado às características de seus mercados e à sua posição relativa face às demais. Em mercados concentrados, as empresas líderes, ao administrar preços, seriam capazes de manter ou ampliar seus "markups" sob condições altamente inflacionárias, justificando neste último caso o controle de preços.

Nesse contexto, Smith assinala que

*"o desenvolvimento de uma inflação de custos (como o desdobramento de uma inflação de demanda) pode exigir que a empresa seja capaz simultaneamente de repassar seus incrementos de custo e estabilizar os preços mais elevados contra o incremento do excesso de capacidade resultante de políticas econômicas deflacionárias. Durante a fase de 'parada' de uma política de 'stop-go', as firmas podem ter necessidade de exercitar ambas as opções de curto prazo simultaneamente, na sua tentativa de ajustar às novas condições. De mo*

do geral, se as firmas numa indústria podem estabilizar o preço contra o excesso de capacidade, elas podem estabilizar as margens de lucro contra custos em ascenso... Consequentemente, durante aquele tipo de período deflacionário, a habilidade de estabilizar preço contra excesso de capacidade é essencial para proteger as margens de lucro. Sem tal habilidade, a coordenação interfirma, por si só, é insuficiente para proteger preços ou margens contra políticas deflacionárias".<sup>42</sup>

Já para Ackley, as margens seriam ampliadas

"primariamente através de uma certa tendência de antecipar incrementos de custo e não tanto por meio de uma mudança dos "markups" aplicados a estes incrementos..."<sup>43</sup>

Observe-se que uma política de controles que preconiza simplesmente a invariância das margens unitárias, seria em tese uma política "neutra" frente à inflação, ou seja, tenderia a estabilizá-la num determinado patamar, impedindo uma explosão incontrolável dos preços industriais e funcionando como uma espécie de "indexação" para esses preços, bem como seus componentes.

Nesta perspectiva, se pensariam os controles como meio de partir alguns dos elos da "cadeia inflacionária", impedindo que a alta de preços seja transmitida *aceleradamente* aos bens finais. Neste caso, a suposição é que as empresas tentariam repassar aos preços mais do que proporcionalmente, variações positivas de seus gastos com insumos, na medida que a elasticidade-preço de demanda para seus produtos fosse

<sup>42</sup> - Robert Smith, "A Theory for the Administered Price Phenomenon", Journal of Economic Issues, June/1979, p. 641.

<sup>43</sup> - G. Ackley, "Administered Prices and the Inflationary Process", American Economic Review, maio, 1959, p. 426.



baixa, e a empresa dispusesse de poder de mercado suficiente para manter ou ampliar suas margens, face a custos crescentes. Os controles no caso atuariam basicamente sobre as fases intermediárias da produção, isto é, sobre os preços das matérias primas e componentes.

Por outro lado, o comportamento das margens não é uniforme no decorrer do ciclo. Na recessão, o encurtamento da demanda seria acompanhado de uma retração da produção e não de uma variação para baixo de preços e margens, como se verifica em mercados competitivos. Pelo contrário, observar-se-ia preços rígidos para baixo e margens unitárias crescentes como forma de defesa das margens globais de lucro do oligopólio.

*"... no curto prazo ... os preços de produtos não inflexíveis para baixo (porém não para cima) e o equilíbrio agregativo no caso de excesso de oferta resulta exclusivamente de ajustamentos nas quantidades..."*

*"... o comportamento mais usual da firma na economia é a fixação de preço em termos de uma margem de lucro sobre custos, estimada para permitir uma rentabilidade adequada ao nível planejado de produção, e a aderência a este preço no curto prazo para quantidades produzidas não superiores ao nível planejado. O que significa que no curto prazo uma retração de demanda é totalmente absorvida em redução de atividade ou acumulação de estoques, sem afetar o preço." <sup>44</sup>*

---

<sup>44</sup> - F. Lopes, "Inflação, Correção Monetária e Controle de Preços", RBE, out/dez. 1976, p. 439.

A relativa inflexibilidade de preços para baixo <sup>4 5</sup> não seria apenas fruto da ameaça potencial que a reação dos rivais representa para a empresa, como foi visto na seção 1, mas também resultado de uma baixa elasticidade de demanda para o produto. Quanto a este último ponto, vale situar de forma um pouco mais precisa a questão da insensibilidade dos preços frente a reduções substanciais da demanda agregada.

A rigor, no oligopólio, o crescimento da produção via de regra se faz através da ampliação da capacidade instalada ou de seu uso mais intenso, sendo menos provável a entrada de uma nova empresa. Neste quadro, uma retração da demanda nada mais significaria do que uma redução do ritmo de crescimento da produção, e não de seu nível absoluto, de modo que um decréscimo de preço seria ainda menos provável.

Na fase de expansão do ciclo, os preços no oligopólio tendem a subir a uma taxa inferior ao observado em estruturas mais competitivas, e os "markups" unitários a permanecer em baixa na medida que a produção cresce e as margens globais se ampliam, a menos que haja uma situação de escassez, efetiva ou "forçada".

Dentre as razões alinhadas para a rigidez (para cima) de preços e margens unitárias nesta conjuntura, está que preços elevados poderiam atrair nova concorrência e seriam em simultâneo um impeditivo à ampliação do mercado, particularmente se este não se estabilizou e permanece com uma alta elasticidade de demanda.

Além disso, não é incomum que a estratégia da empresa líder contemple variações de preço basicamente para alcançar uma determinada taxa de retorno sobre o capital, o que poderia significar preços constan

---

<sup>4 5</sup> - "Relativa" não apenas no sentido de que os preços apenas seriam inflexíveis para baixo, e não para cima; numa conjuntura de inflação aguda, a inflexibilidade se torna uma "relativa" face aos demais preços, não mais se observando uma rigidez absoluta.

tes ou mesmo em queda, se os custos unitários apresentassem tendência análoga. Ademais, a ausência de liderança, ou de um esquema alternativo de coordenação interfirma, leva a um estado de incerteza quanto ao nível a que se poderia levar os preços sem precipitar reações, e seria um fato adicional de sua inflexibilidade.

A análise sugere, portanto, que a não ser no caso de manipulação da escassez ou de sua real ocorrência (frequente no fim do auge cíclico), os controles de preço se justificam menos na fase de expansão do que nos momentos de desaceleração da economia, quando a política de preços do oligopólio tem na manutenção das margens agregadas de lucro seu eixo, passando com recorrência pela elevação de preços e "markups".

### 3.2. Controle de preços e regulação da concorrência.

O controle de preços como instrumento de regulação da concorrência oligopólica deve ser olhado em pelo menos três instâncias: ao nível da política de preços e de cálculo econômico da empresa; no plano da organização e dinâmica de seu mercado; e no âmbito da indústria tomada em seu conjunto.

Para precisar melhor a natureza da interferência dos controles ter-se-ia de especificar se a restrição de máximo diz respeito às margens globais da empresa ou às margens unitárias e preços. No primeiro caso, a autoridade governamental permite a dilatação dos "markups" unitários na reversão cíclica, desde que as margens globais permaneçam constantes ao longo do tempo; no segundo caso, se aos preços for imposto um limite de modo a não se ampliarem as margens unitárias, é possível que se observe uma contração das margens agregadas nos momentos de desaceleração da economia.

Na hipótese de manutenção das margens agregadas (ainda que va-

riem preços e margens unitárias), se observaria a estabilidade do potencial de acumulação da empresa e logo, *ceteris paribus*, de sua taxa de crescimento, ampliando no médio prazo as condições de permanência da empresa no mercado. De forma análoga, uma política de controle que enfatizasse a estabilidade temporal dos preços, a menos de variações nos custos, iria assegurar, pelo menos no curto prazo, a manutenção das posições relativas da empresa.

Aqui se supõe que às firmas atuando num mesmo setor sejam concedidos aumentos próximos ou uniformes, ou então que tenham estruturas de custo razoavelmente semelhantes, de modo que o repasse se daria numa proporção que se mantivessem os preços relativos setoriais.

Numa situação inflacionária, quando as posições relativas da empresa no mercado bem como seu potencial de crescimento estão ameaçados e o mercado se torna particularmente fluido, uma política de controles que mantêm inflexíveis as margens unitárias ou globais, e repassa as variações de custo disciplinadamente para cada mercado, se torna decisiva para assegurar sua estabilidade, seja esta pensada no curto prazo (através da manutenção dos preços relativos), ou no médio e longo prazos (pela invariância dos "markups" agregados).

Por outro lado, os controles restringem o grau de imprevisibilidade do jogo oligopólico: se as empresas têm noção aproximada das estruturas de custo dos rivais, é provável que antecipem as variações de preço dos concorrentes, supondo "markups" estáveis. Aumenta, portanto, o intercâmbio tácito de informações interfirma e o grau de conhecimento do mercado, indo ambos de encontro ao equilíbrio setorial. Também neste sentido operam os controles ao se admitir que funcionam objetivamente para elevar às barreiras à entrada, na medida que a restrição de máximo de preços e ou margens podem significar parâmetros de exclusão à competição potencial.

Resumidamente, a disciplina de preços e margens, a cristalização das taxas de participação das empresas no mercado, a redução do grau de imprevisibilidade e o reforço das barreiras à entrada diminuem a faixa de incerteza que a firma opera, facilitando a efetivação do cálculo econômico, isto é, tornando mais confiáveis as estimativas de custos, vendas, receitas e logo, mais consistente a programação de investimentos das empresas.

Já o trânsito do mercado à indústria, sugere que o controle de preços ao

*"fixar continuamente os reajustes de preços, estará implicitamente determinando as taxas de lucro em cada indústria sob controle, e conseqüentemente, a taxa de lucro agregada para todo o conjunto de empresas controladas."*<sup>4.6</sup>

De modo mais geral, os controles ao estruturarem preços, margens, e logo, taxas de lucro, teriam de ser pensados como parte da política de desenvolvimento industrial (e de distribuição de renda), na medida que contribuiriam para fixar a distribuição do capital pelos setores, e em cada um destes o ritmo (possível) de acumulação.

Enfim, longe de serem pensados apenas como instrumentos de política antiinflacionária, os controles são passíveis também de entendimento nos marcos da regulação da concorrência e da expansão da indústria. Porém neste quadro, sua racionalidade maior só se tornaria intelegível com uma reflexão não trivial sobre as novas formas de articulação entre Estado e Economia, que certamente ultrapassa o âmbito desta dissertação.

---

<sup>4.6</sup> - Pesquisa sobre "Critérios Práticos para o Controle de Preços Industriais no Brasil", Documento para discussão nº 1, p. 6, s/d.

CAPÍTULO II

A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO INTERMINISTERIAL DE PREÇOS

## 1. Breve Histórico

1.1 A criação da Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços (CONEP): uma tentativa de adesão voluntária ao controle de preços (1965/1967).

O ideário liberal que informou o discurso dos gestores da política econômica oriunda do regime que se instala após abril de 1964, não anteciperia a criação de organismos que visassem o controle de preços para amplos setores da economia. Pelo contrário, tomando-se como exemplo de declaração explícita de intenções o PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966), tem-se que dentre as "distorções inflacionárias" está o "estímulo aos controles desordenadores do sistema de preços" que

*"agem como entorpecentes sobre o sistema econômico, detendo os preços diretamente num setor, à custa de elevá-los contínua e indiretamente, nos demais ... e que desestimulam o afluxo de capitais privados para determinadas áreas de inversão ... as despesas públicas acabam se elevando, já que o Governo é compelido a entrar no sistema como investidor supletivo. Antes disso, todavia, surgem frequentes desequilíbrios entre a oferta e a procura, com a repetição dos racionamentos e com a piora de qualidade dos serviços."*<sup>1</sup>

O próprio diagnóstico da inflação que se encontra no PAEG, por sua vez, não contempla a possibilidade de repasse sistemático dos custos em ascensão por uma política de preços administrados em setores concentrados da economia. O processo de elevação generalizada dos

---

<sup>1</sup> - Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, Programa de Ação Econômica do Governo (1964), p. 31.

preços, reduzido então à sua dimensão de inflação de *demanda*, seria

*"resultado da inconsistência da política distributiva, concentra da em dois pontos principais:*

- a) no dispêndio governamental superior à retirada do poder de compra do setor privado sob a forma de impostos ou empréstimos públicos;*
- b) na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão de crédito às empresas."*

*"Dentro desse quadro encontram-se as três causas tradicionais da inflação brasileira: os déficits públicos, a expansão de crédito às empresas, e as majorações institucionais de salários em proporção superior ao do aumento da produtividade." <sup>2</sup>*

Não deixa portanto de ser um ato de heterodoxia econômica e profunda incoerência com o diagnóstico da inflação e o tratamento propugnado, a criação, pela portaria interministerial GB-71, já em 23/2/65, de um órgão de controle de preços industriais, a CONEP, e que pode ser identificado como o antecedente institucional do CIP.

Do ponto de vista de sua constituição, a CONEP era composta pelo Superintendente da SUNAB, dos Presidentes (ou representantes) das Confederações da Indústria, Comércio, Trabalhadores na Indústria, Trabalhadores no Comércio, e representantes dos Ministros da Fazenda e do Comércio, do Planejamento e Coordenação Geral, e do Banco Central. Situava-se então junto à SUNAB, não só no sentido de que os dirigentes eram os mesmos, como também suas bases técnico-materiais se confundiam.

Porém, ainda que a CONEP fosse dotada de peso político específico, é bem provável que este devesse ser reponderado pelo caráter de

---

<sup>2</sup>- Ibid, p.29



"segundo escalão" de seus componentes governamentais. Ressalte-se também que a composição mista da Comissão, com representação não-simbólica da área privada, ainda que consistente com a espontaneidade da adesão aos controles, se torna, *prima facie* conflitante com a natureza discricionária inerente a qualquer esquema de controle de preços.

Em essência, o sistema de controle instituído pela CONEP, de adesão voluntária, tinha por base a renúncia, por parte do Governo, de um volume determinado de tributos, e a ampliação das operações de crédito, facilidades cambiais, e exclusividade nas vendas às entidades governamentais, para empresas que fixassem seus aumentos de preços no interior de um limite compatível com as projeções inflacionárias para o período.<sup>3</sup>

Inicialmente, a legislação previa que autorização de aumentos de preço de venda, só poderia ser dado a empresas que comprovassem que seus custos subiram mais do que 7% em relação à data base (média de janeiro/fevereiro de 1965), e que as vantagens auferidas com os estímulos creditícios, cambiais, fiscais e de mercado foram insuficientes para compensar a elevação de custos que porventura excederam aquele percentual.<sup>4</sup>

Ademais, as empresas que no exercício de 1965 estabilizassem seus preços ficavam "autorizadas a promover, independentemente de autorização prévia, a sua atualização em 1966, na estrita correspondência do aumento de custo, até o limite máximo de 10%, sendo 6% no primeiro semestre, e 4% no segundo."<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> - Decreto 57271/65, de 17/11/65.

<sup>4</sup> - Portaria Interministerial GB-71, de 23/2/65.

<sup>5</sup> - Decreto 57271/65.

Em maio de 1966, opera-se uma sutil porém significativa mudança no esquema vigente de controle de preços<sup>6</sup>. Por um lado, ao invés de se fixar um percentual máximo de aumento de preços em termos absolutos, se estabelece um percentual que se referencia ao Índice Geral de Preços, critério obviamente mais flexível numa conjuntura em que a inflação não só se mantinha elevada, como não descrecia no ritmo programado. Por outro lado, são "estimuladas" as empresas industriais e comerciais<sup>7</sup> que "demonstraram haver mantido, no período de 1/10 /1966 a 31/12/1967, os preços das mercadorias vendidas no mercado interno em nível inferior a 30% ao nível do Índice geral de preços", e penalizadas aquelas que no período aumentaram "os preços de venda no mercado interno acima de 10% do nível geral de preços", ficando sujeitas "ao pagamento da multa de 2% sobre a receita bruta apurada no período correspondente ao da elevação de preços" e/ou à redução nas alíquotas das Tarifas das Alfândegas sobre seus produtos.

Desta forma, o caráter "voluntário" da adesão aos controles é relativizado, havendo um reconhecimento implícito que este esquema, inicialmente bem sucedido no que tange a adesão das empresas responsáveis por parcela ponderável do produto industrial<sup>8</sup>, se viu progressivamente reduzido na sua eficácia. Do ponto de vista lógico, não restaria outra alternativa que não uma mudança decisiva na natureza dos controles para voltar a obter uma margem substancial de adesão. O próximo passo seria então a obrigatoriedade de submeter qualquer elevação de preços ao crivo governamental.

---

<sup>6</sup> - Dec-lei nº 38, de 18/11/1966.

<sup>7</sup> - Adesão facultativa para empresas com capital registrado ou vendas abaixo de determinados valores.

<sup>8</sup> - De acordo com Auberger, P. "Le Modèle Brésilien de Lutte contre L'Inflation, 1964-73". Notes et Études Documentaires, nº 4049-4050 (Dec. 1973), p. 56, ao final de 1965, integrava o sistema da CONEP empresas industriais responsáveis por 70% das vendas ao mercado interno.

## 1.2 O caráter compulsório da legislação de 1967/68 e a superação da CONEP.

Originalmente previa-se que a CONEP teria duração até 31 de dezembro de 1966<sup>9</sup>, prazo que foi dilatado posteriormente por mais 365 dias<sup>10</sup>. Por detrás desses prazos, havia contudo um suposto de queda acentuada do ritmo da inflação, de forma que esta, nos seus termos, continuaria a ser tratada por outros meios que não o controle de preços.

Este *a priori*, na realidade, era o calcanhar de Aquiles do sistema, pois na medida que o índice de inflação, particularmente em 1966, em larga medida superara as expectativas oficiais, os benefícios advindos à empresa de sua adesão aos controles da CONEP, foram provavelmente ultrapassados de longe pelo prejuízo decorrente da diferença entre os reajustes autorizados e a elevação dos preços de todas as outras mercadorias.

Para o ano de 1966, por exemplo, o PAEG previu uma taxa de inflação de 10%, o que levou a CONEP, como vimos, a fixar para teto de elevação de preços um percentual correspondente, e mesmo assim restrito a empresas que "estabilizaram" seus preços de acordo com a portaria GB-71. Tendo a inflação atingido 40% naquele ano, é indubitável que o estímulo era no sentido de abandonar o esquema da CONEP.

A crescente ineficácia da CONEP como instrumento auxiliar de combate à inflação ficou patente para a nova equipe de operadores da política econômica, e a natureza dos controles foi radicalmente mudada. Com efeito, através do decreto 61993 e da portaria interministe-

---

<sup>9</sup> - Decreto 57271/65.

<sup>10</sup> - Lei nº 38/66.

rial GB-1, respectivamente de 28/12/67 e 5/1/68, os controles passaram a compulsórios e extensivos em princípio a todas empresas comerciais e industriais do país, tendo sido excluídos logo após o comércio e os produtos sob encomenda<sup>11</sup>. Também de decisiva importância, a forma de controle mudou, e as elevações de preços deixaram de ser prefixadas ou fixadas em torno de um índice geral, e passaram a ser regidas pelo "princípio da compatibilidade de variações de custos e variações de preços", isto é, da dinâmica interna dos custos das empresas.

No que diz respeito a este último ponto, o Decreto 61993 no seu artigo 1º, parágrafo 1º estabelece que

*"na análise e avaliação dos reajustes de preços programados pelas empresas, a CONEP levará em consideração a correspondência entre evolução de preços e variações de custos, as diretrizes da política econômica do Governo Federal, e as peculiaridades setoriais e de mercado". (grifos nossos),*

enquanto que a Portaria GB-1, tendo em vista a operacionalização daquele princípio, define os elementos básicos que devem instruir os pedidos de reajustes de preços, quais sejam, as tabelas de preços e os mapas de custo.

Há indicações que este conjunto de medidas eram já fruto dos trabalhos do Grupo de Análise de Custos, que constituído ao início de 1967 com a mudança de Governo, teve a incumbência específica de propor medidas de contenção inflacionária fora da órbita fiscal, creditícia e monetária<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> - Resoluções CONEP 10/68 e 13/68.

<sup>12</sup> - Há um relatório de J.F. Pêcora (de 13/11/67), Coordenador deste grupo e posteriormente Secretário Geral do Ministério da Fazenda, que após uma viagem de reconhecimento de outras experiências de controle de preços, enfatiza o esquema francês, "por ser o mais assemelhado ao que se pretende estabelecer no Brasil".

A idéia de controles compulsórios e amplos seria consistente com a proposta do novo governo, que contemplava simultaneamente a retomada do crescimento econômico, através da ocupação plena da capacidade ociosa então existente, e a queda dos índices de inflação. Esta, mesmo na ausência de controles, seria empurrada para baixo como decorrência da queda dos custos unitários, porém na medida que as margens de ociosidade fossem reduzidas, os custos voltariam a ser pressionados para cima, e daí repassados aos preços.

Uma visão desta problemática postula que "os controles de preços são instrumentos não-ortodoxos de política econômica necessários à obtenção da neutralidade inflacionária. Seu papel é garantir que a meta inflacionária seja realizada *com pleno emprego*"<sup>13</sup>, desempenhando papel afirmativo no interior de uma estratégia gradualista de combate à inflação.

Porém, talvez mais elucidativo, é entender que por detrás daquela proposta está não só uma mudança de ênfase quanto de diagnóstico do processo inflacionário: este era visto não mais impulsionado por um excesso de demanda corrente, composta por um déficit orçamentário excessivo, por uma dilatada massa salarial, e pelo amplo crédito de consumo e capital, mas por elementos que compunham um universo bem distinto do PAEG. Em documento produzido pelo Grupo de Análise de Custos, sobre um "programa de acompanhamento de preços", J. F. Pécora, refletindo o ponto de vista expresso em documentos que circulavam à época, em particular trabalhos que serviriam de base para o futuro Programa Estratégico de Desenvolvimento, pondera que

*"recentes diagnósticos do processo inflacionário demonstraram que, pelo menos a partir de certo ponto, restrições adicionais pelo lado da oferta de moeda têm reduzida influência sobre as taxas de aumentos de preços, atuando mais intensamente sobre o nível de atividade da economia. As expectativas de taxas de inflação, em parte expli*

<sup>13</sup>- Francisco Lopes, "Inflação, Correção Monetária e Controle de Preços", RBE, 4/76, p. 453. (grifos nossos)

com esse comportamento. Do lado da produção, as expectativas se consubstanciam na maioria das decisões tomadas em cada momento e envolvem, consciente ou inconscientemente, uma antecipação da inflação futura\*. Por outro lado, fatores momentâneos de alterações de preços derivados de escassez eventual ou de práticas monopolistas geram pressões que se transmitem a todo o sistema; cessada a causa, porém, os preços não decrescem dada sua inflexibilidade para baixo. Assim, é forçoso reconhecer a existência de imperfeições de mercado que fazem com que o sistema não funcione como esperaria num regime de concorrência. Isso ocorre, seja devido a um regime monopolista, seja devido a problemas técnicos, seja pela dificuldade da entrada de novos produtos, seja pela maturação demorada de certos investimentos.

Nestes casos, algum controle de preços poderia permitir a implantação de incentivos desejados sobre a oferta sem a criação de pressões inflacionárias de grande porte.

Dessa forma, ainda que reconhecendo a importância do funcionamento adequado do mecanismo do mercado, não se pode ignorar nem a ação de fatores institucionais que possam afetar anormalmente os preços, nem desprezar os riscos decorrentes de uma simples liberação dos preços".<sup>14</sup> (grifos nossos).

A natureza do argumento é em substância a mesma que está embutida num pré-diagnóstico elaborado pela equipe do Prof. Delfim Netto, para o novo governo, onde se afirma que

---

\* Mais adiante, ele esclarece melhor este ponto, ao argumentar que "admitindo-se um controle adequado da demanda global, um dos fatores mais atuantes da sobrevivência do processo inflacionário é constituído das expectativas de taxas futuras de aumentos de preços. No âmbito da produção industrial, essa expectativa se traduz em cada decisão adotada que implique antecipações de preços futuros. Como a maioria das decisões se refere a programações futuras, uma atuação sobre aumentos programados pode, pelo menos, reduzir a parcela imputada à antecipação da inflação".

<sup>14</sup> - J.F. Pécora, "Programa de Acompanhamento de Preços", Ministério da Fazenda, mimeo, s/data.

"a observação do comportamento dos preços e da produção, sugere que a natureza do processo inflacionário se alterou nos dois últimos anos, e que a persistência em adotar uma política de cortes na procura global de bens e serviços, poderá reduzir ainda mais intensamente o nível de atividade, sem que as taxas de inflação sofra alterações substanciais... Atualmente é difícil aceitar-se que um excesso de procura possa ser a explicação única para a inflação brasileira. A existência simultânea de elevação do nível geral de preços e estagnação demonstram a inconsistência no diagnóstico da inflação de procura, cuja característica principal seria o aumento de preços acompanhado de níveis elevados de utilização de capacidade produtiva. Por outro lado, não se poderá afirmar com segurança que a inflação recente se deve exclusivamente aos aumentos autônomos de custos. O que se pode afirmar é que a existência de tensões de custo, aliadas a um rígido controle de procura, tende a provocar reduções na produção e no emprego, sem que o Índice Geral de Preços deixe de aumentar... Tais tensões derivam-se basicamente de:

- a) dos reajustes de alguns dos fatores de produção importantes para a indústria, e que são produzidos por empresas do governo;
- b) dos reajustes das tarifas dos concessionários dos serviços públicos; e
- c) do crescimento das taxas de juros reais...

Com a demanda reprimida, e dado o controle instituído pela CONEP sobre os preços industriais, é impossível às empresas transferirem aos consumidores na forma de aumento de preços, todos os crescimentos autônomos dos custos, reduzindo-se ainda mais as taxas de lucro das empresas".<sup>15</sup>

<sup>15</sup> - Análise do Comportamento Recente da Economia Brasileira: Diagnóstico, mimeo, Departamento de Economia, FEA/USP, 1967.

Enfim, no novo quadro de raciocínio, a inflação brasileira não poderia ser explicada exclusivamente em termos de inflação de demanda ou de inflação de custos, mas da forma como estas alternativas se combinam no tempo. No caso específico da inflação de custos, estava ela latente na economia, porém oculta pelo crescimento da demanda. No momento em que passa haver controle da demanda global, as tensões de custos emergem, sendo que algumas destas foram criadas pela própria maneira com que a equipe de Campos-Bulhões tratou a inflação, o que apenas acentuou sua inflexibilidade para baixo. O saldo foi uma crise de estabilização, com a queda no crescimento da produção e do emprego, sem o correspondente descenso dos preços.

Por último, a avaliação que aquele pré-diagnóstico traz da CONEP é flagrantemente contraditório. Por um lado, aponta-se uma inflexibilidade para baixo da taxa de inflação, e uma certa autonomização do movimento dos preços, significando que as empresas estão passando adiante seus aumentos de custos; porém, por outro, a CONEP é responsabilizada por um encurtamento das taxas de lucro.

Provavelmente, as duas situações estavam ocorrendo, ainda que não perfeitamente sobrepostas. Com efeito, na fase inicial de controles (1965/1966), as metas fixas de reajustes, combinadas com uma elevada taxa de inflação, devem ter reduzido substancialmente a rentabilidade das empresas, o que levou, já num segundo momento, ao não cumprimento progressivo das normas da CONEP, e ao repasse pleno das variações dos custos de produção, independente dos apertos na liquidez ou na demanda corrente.

O esvaziamento da CONEP foi assim fruto de um método de controle rígido, que, se conseguiu quebrar as margens das empresas no curto prazo, foi, do ponto de vista da contenção do processo inflacionário em horizonte mais amplo, praticamente inócuo.



### 1.3 A gênese do CIP.

A superação do esquema da CONEP não se deu apenas no âmbito de seus métodos de atuação, mas na sua própria moldura institucional, de modo que a atualização legal de seu *modus operandi*, se sucedeu a criação de um novo organismo: o Conselho Interministerial de Preços.

Este, fica instituído pelo decreto 63196 de 29/8/68, e seria integrado pelos seguintes membros: Ministro da Fazenda, da Indústria e Comércio, da Agricultura, e do Planejamento e Coordenação Geral, cabendo então a presidência ao da Indústria e Comércio. Fica desde logo evidente que o poder político inerente a um conselho desta natureza, é bem superior, pelo menos em potência, àquele correspondente à CONEP.

Paralelamente, a composição do Conselho, além de modificar-se no sentido de ser agora composto por membros do 1º escalão, excluiu de seu órgão supremo representantes da esfera privada. Estes, com a adição de seus pares da Agricultura, foram então deslocados para uma Comissão Consultiva, cujas atribuições seriam definidas pelo próprio Conselho, e que disciplinaria oportunamente seu funcionamento (o que até hoje nunca aconteceu).

A abrangência dos controles de preços é tratada de forma pouco específica pelo artigo 4º daquele decreto, onde se lê que "o CIP acompanhará a evolução dos preços no mercado interno, nos diferentes estágios de produção, de comercialização e de serviços", englobando, em princípio a totalidade do mercado interno, e nada mais fazendo do que ratificar o que estava expresso no decreto 61993 e na portaria GB-01, que como foi visto, tornaram os controles "compulsórios e extensivos a

todas as empresas comerciais e industriais do país".<sup>16</sup>

De forma análoga, também o princípio da "correspondência entre variação dos preços e evolução dos custos" (dec. 61993) é reforçado pelo decreto de criação do CIP, que no seu artigo.5º reafirma que "na análise e avaliação do comportamento dos preços...o CIP terá por base o princípio da *compatibilização entre a evolução de preços e a correspondente variação de custos*", porém com uma qualificação que em muito amplia a margem de negociação do órgão, qual seja, "observadas as diretrizes de política econômica, bem como as peculiaridades dos diferentes setores, seus níveis de rentabilidade, e características de mercado"<sup>17</sup> (grifos nossos).

Vale também destacar as hipóteses que seriam especialmente consideradas para fins de controle de preços:

- I - influência significativa dos produtos e serviços na formação de custos, nos diferentes setores de atividade econômica;*
- II - existência de condições estruturais de mercado que reflitam situações monopolísticas ou oligopolísticas;*
- III- ocorrência de anomalias de comportamento de setores, empresas ou estabelecimentos, que sejam capazes de perturbar os mecanismos de formação de preços no mercado".<sup>18</sup>*

---

<sup>16</sup> - A competência legal do CIP para fixar preços, recentemente (1978) reafirmada no TER, quando foi ratificado os procedimentos do órgão e firmado jurisprudência sobre a base legal de suas ações, deriva-se fundamentalmente da Lei-Delegada nº 4, de 26/9/62, que regula a intervenção do Estado no domínio econômico. Tendo por objetivo "assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo do povo..."(art. 1º), é permitida à União "a compra, armazenamento, distribuição e venda" de uma ampla gama de bens, e a "fixação de preços e o controle do abastecimento, nestes compreendidos a produção, transporte, armazenamento e comercialização; a desapropriação de bens, por interesse social ou a requisição de serviços,..."(art.2º, II e III, grifos nossos).

<sup>17</sup> - Dec. 63196, de 29/8/68.

<sup>18</sup> - Ibid, art. 6º.

É significativo que dentre as três hipóteses, a parte dos efeitos de encadeamento para frente de que trata a primeira, as demais dizem respeito aos padrões de competição do mercado, e a influências destabilizadoras eventualmente presentes. É irônico que esta preocupação com os padrões de competição dominantes na economia brasileira, iria se transmutar na prática do CIP em rotinas que, na sua generalidade, evitam para cada mercado ou "setor", disparidades excessivas nos níveis absolutos e relativos de preço; nos prazos de retorno do capital investido; nas taxas de rentabilidade auferidas pela empresa, reforçando, acima de tudo, a disciplina e a estabilidade dos mercados oligopolistas.

## 2. O Quadro Básico de Operações do CIP

### 2.1 Legislação Normativa e Procedimentos Formais.

É provável que qualquer descrição dos textos legais que regem a rotina do CIP teria de enfrentar um quadro legislativo não consolidado, e o caráter nem sempre normatizado, por vezes errático e até mesmo aleatório, tanto dos procedimentos técnicos do órgão, quanto das decisões políticas aí tomadas. A discussão que segue, visa tão somente destacar os *principais procedimentos*, no sentido de sua regularidade e natureza repetitiva, e, quando for o caso, a legislação que lhes dá sustento. Trata-se, mais além, de recuperar a lógica das rotinas do CIP e algumas de suas consequências, que se são por vezes imperceptíveis aos operadores do cotidiano da instituição, têm importância não desprezível sobre o comportamento das empresas e a organização dos mercados. Pretende-se descrever inicialmente as características elementares do fluxo de decisão do órgão, e logo a seguir, seus distintos regimes e formas de enquadramento no controle de preços.

#### Fluxo decisório

O CIP, do ponto de vista de suas instâncias decisórias, se constitui basicamente de dois órgãos colegiados: o Plenário de Ministros e a Comissão de Representantes (dos Ministros), esta presidida por um secretário executivo, que por sua vez administra o dia-a-dia do órgão. Abaixo, encontra-se um conjunto de quadros técnicos, que manejando as coordenadorias e divisões, se estruturam em torno da secretaria executiva, e têm por incumbência examinar os processos, discutir com os interessados, dar pareceres, e sugerir novas técnicas e

métodos de controle. <sup>19</sup>

A composição do Plenário tem-se revelado estável, ainda que sua presidência tenha passado sucessivamente pelos Ministros da Indústria e Comércio <sup>20</sup>, da Fazenda <sup>21</sup>, e mais recentemente, para o Ministro Chefe da Secretaria do Planejamento <sup>22</sup>. A esfera de decisão de última instância tem normalmente recaído sobre o presidente do CIP, embora o modo de funcionamento do Plenário se modifique de acordo com seu método de trabalho. Sob as gestões do Ministro Delfim Netto, o Plenário, via de regra, não se reúne, e atualmente, matéria mais importante se discute com o secretário e corpo técnico da recém criada Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP), à qual agora o CIP se subordina<sup>23</sup>; sob as gestões Simonsen e Rischbieter as decisões mais sensíveis eram mensalmente discutidas pelo conjunto dos Ministros presentes ao Plenário, enquanto as demais, como normalmente ocorre, se tomavam na reunião semanal da Comissão de Representantes, onde a opinião do secretário executivo, que está formalmente impedido de votar, normalmente prepondera.

Um pedido de reajuste de preços, que é o processo protocolado com maior frequência no CIP, segue um caminho que passa inicialmente pela Divisão responsável pelo setor de atividade da empresa, onde os analistas examinam a substância das informações prestadas e calculam

---

<sup>19</sup> - A Portaria 239, de 24/05/77, que aprova o novo regimento interno do CIP, define a organização formal do órgão, e a competência específica dos diferentes blocos que o compõe. O organograma correspondente está no Anexo I.

<sup>20</sup> - Dec. nº 63196, de 29/08/68.

<sup>21</sup> - Dec. nº 74200, de 21/06/74.

<sup>22</sup> - Dec. nº 83940, de 10/09/79.

<sup>23</sup> - Dec. nº 84025, de 24/09/79.

um índice de reajuste que pode (ou não) coincidir com o pleiteado pela empresa. O parecer técnico é então encaminhado ao chefe de Divisão e daí à sua coordenadoria, que o remete à secretaria executiva do CIP, onde é incluído na pauta de reunião da Comissão de Representantes<sup>2 4</sup>. Anteriormente à criação da SEAP, cabia ao Plenário de Ministros não somente a definição das diretrizes da política de controle de preços, hoje atribuição da própria SEAP, como também a decisão sobre uma variedade de assuntos (listados logo abaixo), que atualmente permanece na Comissão de Representantes.

Um elemento indicativo da importância que assumiam determinadas decisões está na recorrência com que estas "subiam" ao Plenário. Fixação ou reajuste de preços para setores com impacto substancial no IPA ou sensíveis politicamente, tais como automóveis e demais veículos, cimento, borracha, celulose e papel, fertilizantes, siderurgia, não ferrosos, farmacêuticos, pão e serviços públicos, entre outros; problemas considerados de difícil solução para formação de preços, como por exemplo aqueles decorrentes da entrada em operação do polo petroquímico de Camaçari; pedidos de reconsideração de aumento de preços e recuperação de rentabilidade daqueles setores considerados relevantes, decisões relativas ao enquadramento e liberação de setores, nas suas diferentes modalidades, ou ainda, a administração de punições, tendem todos a ser decididos no Plenário, ou pelo menos constam de suas atas para o período após 1976/78. A proporção de processos examinados ao nível de Plenário é bastante reduzida, correspondendo em 1976 a 1% do total de processos do setor industrial, e no ano seguinte a não mais de 1,2%.

---

<sup>2 4</sup> - Para despachar mensalmente cerca de 1.200 processos de pedidos de aumento, o CIP conta com cerca de 230 funcionários, dos quais metade é constituída de pessoal de nível superior, com predominância de economistas e engenheiros. A maior parte dos técnicos está compreendida na faixa dos 20-30 anos de idade, sendo bastante reduzida a parcela dos que estão no órgão há mais de 5 anos. O elevado "turn-over" do corpo técnico do CIP decorre da concorrência do setor privado, atraindo pessoal qualificado com salários mais elevados (dados de 1977/78).

Tanto o Plenário, quanto mais recentemente a SEAP, podem ser pensados como esferas de decisão de natureza "política", que na percepção de técnicos ligados ao CIP, se definiria por envolver

*"... em primeiro lugar, uma ampla gama de interesses, com impacto sobre diversos setores da atividade econômica, ou ainda quando tem implicações, ao nível macro, na formulação da política governamental. Em segundo, o atributo do 'político' na visão desses técnicos tem a ver com o grau de conflito contido na decisão, tanto no que diz respeito aos atores envolvidos na tomada de decisão ao nível da própria burocracia, quanto no que se refere à amplitude das negociações entre esta e o setor privado. Por último, a decisão é considerada política quando atinge interesses da população como um todo, particularmente no que diz respeito ao aumento dos preços de itens que afetam o poder aquisitivo de setores da classe trabalhadora... Desta forma, as questões mais controversas são elevadas a uma instância cujo grau de isolamento e, portanto, de dificuldade de acesso do setor privado é maior".* <sup>2 5</sup>

Porém o caráter "político" das decisões se remete não só à importância relativa do objeto de discussão, como também à frequente utilização de critérios e regras de discussão não escritas, ainda que

---

<sup>2 5</sup> - R. Boschi e E. Diniz, "Burocracia, Clientela e Relações de Poder: Aplicação de um Modelo Teórico ao Estudo das Relações entre o Empresário e o Setor Público (o Caso do Conselho Interministerial de Preços)", IUPERJ, Doc. de Trabalho nº 1, Rio, Jan. de 1978.

explícitas para os atores pertinentes. Em decorrência, estas instâncias, e também a Comissão de Representantes, nem sempre acatam as recomendações dos setores técnicos, isto é, das coordenadorias e respectivas divisões. Noutra perspectiva, *todas* as instâncias do CIP se inscrevem na órbita política, pois que realizam um contínuo "interface" entre governo e empresariado, absorvendo e mediando algumas de suas demandas, e recortando assim um dos formatos possíveis da relação Estado-capital.

### Regimes de Controle

A rigor, existem instituídos pelo CIP dois regimes de controle, caso a empresa ou produto não estejam totalmente liberados: aquele regido pela portaria interministerial CB-01, de 5/01/68, e o regime de "liberdade sob acompanhamento", expressão aqui cunhada para caracterizar uma liberação de controles onde se permite às empresas praticar aumento de preços sem consulta ou aprovação prévia do CIP, e sem que haja correspondência direta com a variação dos custos, porém onde o órgão, de distintas maneiras, acompanha, discute e barganha com as empresas seus aumentos.

O regime básico de controle, que abrange o maior número de casos, é denominado simplesmente de *GB1*, que obriga a empresa a submeter previamente ao CIP seus reajustes de preços, que dispõe então de 45 dias para se pronunciar a respeito, findo os quais, se o órgão não se manifestar, podem os aumentos ser praticados.

O pleito de reajuste deve vir acompanhado de um volume significativo de informações que inclui:

- *tabela de preços atualmente praticados, com data de sua entrada em vigor;*



- tabela de preços solicitados;

- mapas de custo relativos ao momento do último reajuste e o atual.

Paralelamente, todas as empresas controladas pelo CIP são obrigadas a fornecer demonstrativos econômico-financeiros (o chamado "Balancão"), cobrindo inicialmente os três últimos exercícios sociais, e atualizados com periodicidade anual, até 150 dias após o encerramento do exercício.<sup>2 6</sup>

Os demonstrativos, que exigem uma massa considerável de informações analíticas com relação à contabilidade financeira e de custos da empresa, tem por objetivo conhecer a situação econômico-financeira da empresa, e permitir eventualmente um estudo cruzado com os dados contidos nos pleitos da GB-1, verificando a compatibilidade dos valores alocados nos mapas de custo e os elementos registrados pela contabilidade, no exercício correspondente.

Seria fora de propósito listar todos os itens constantes do "Balancão", mas grife-se que somente uma empresa com razoável grau de organização contábil-financeira teria capacidade de responder ao conjunto dos quesitos formulados.

Uma variante do regime básico de controle (GB-1), é o de "Liberdade Viglada" no qual as empresas podem efetivar os reajustes pretendidos imediatamente após darem entrada com o pedido no CIP, desde que o façam na medida da elevação de seus custos no período de referência.<sup>2 7</sup> Os excessos eventualmente verificados pelo CIP seriam levados ao Plenário de Ministros que poderia a título de penalidade fazer a empresa

<sup>2 6</sup> - Res. 52, de 26/09/74, revogada e atualizada pela Res. 137, de 22/02/80.

<sup>2 7</sup> - O regime de Liberdade Viglada se regula basicamente pela Res. 53, de 26/09/74, e pela Res. 10 de 04/08/75.

retroceder nos seus preços, e retirá-la deste regime.

O tratamento diferenciado da "Liberdade Viglada" teria efeito positivo sobre a rentabilidade da empresa, ao evitar que esta absorvesse incrementos de custo — já ocorridos e demonstrados — durante o prazo de tramitação do processo, que inclusive pode se estender bem além dos 45 dias previstos, se as informações que o instruem não forem consideradas suficientes.

Uma crítica a este regime foi levantada no Documento Básico da IV CONCLAP, nos seguintes termos:

*"...Esse sistema de Liberdade Viglada não representa, para muitos empresários, qualquer vantagem, pois a possibilidade de ter de reformular (para baixo) aumentos de preços já praticados faz com que se pratiquem aumentos bem inferiores (cerca de 50%, na média) aos pretendidos..."<sup>2 8</sup>*

Esta afirmação encerra alguns problemas. Em primeiro lugar, se efetivamente os empresários não praticam a totalidade dos aumentos pretendidos por motivos de precaução, não seria de 50% o reajuste "médio" antecipado, mas de um percentual que iria de 80 a 90%, de acordo com depoimentos de técnicos do CIP.

Em segundo, o documento da CONCLAP omite, ou pelo menos não deixa explícito, uma informação essencial, qual seja, aquele percentual se refere a uma *antecipação parcial* de um reajuste pretendido, que seria complementado (ou não) após o julgamento do pleito de aumento de preços. Ainda que a empresa elevasse o preço de seus produtos em apenas 50% da variação de seus custos, após o prazo regulamentar e tendo o CIP julga-

<sup>2 8</sup> - A Participação do Estado na Economia Brasileira, Rev. de Finanças Públicas, nov. 77, p. 16.

do e não indeferido seu pedido, as tabelas de preço seriam reelaboradas, incorporando os novos aumentos concedidos, de modo que o somatório dos reajustes antecipados pela empresa e os concedidos pelo CIP seria aproximadamente igual aos reajustes normais da GB-1. Com efeito, os dados contidos em trabalho realizado por Milton da Matta <sup>29</sup>, apontam para a *pequena discrepância* entre a média global dos reajustes do CIP e os reajustes sob o sistema de Liberdade Vigiyada (no caso, para grande parte dos setores de mecânica, material elétrico, e material de transporte). Tomando por base o ano de 1975 (índice 100), até 1978, as empresas sob aquele sistema obtiveram reajustes de 241,3 enquanto o reajuste médio global foi de 252,2.

Em terceiro lugar, e como foi dito anteriormente, há ganhos significativos para empresas que, numa conjuntura de inflação acelerada, conseguem repassar suas variações de custo com rapidez. Neste sentido,

*"...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 Vigiyada consigam, ceteris paribus, melhores resultados no final de um exercício com reajustes ligeiramente inferiores aos de outras sob o regime de autorização prévia".* <sup>30</sup>

Além do regime da GB-1, e sua variante, o de Liberdade Vigiyada, foi definido a partir de agosto de 1975, com a Res. 59, o regime de liberação automática para empresas com faturamento anual inferior a 150.000 ORTN's <sup>31</sup>; <sup>32</sup>, e para os demais, liberação seletiva, dependendo

<sup>29</sup> - Atuação do CIP e Evolução dos Preços Industriais, INPES/IPEA, dez. 79, mimeo.

<sup>30</sup> - Ibid. p. 23

<sup>31</sup> - Res. 59, de 07/08/75.

<sup>32</sup> - A justificativa seria adotar o órgão de maior agilidade operacional sem arrefecer o controle de preços, pois se excluiria de sua apreciação um número considerável de empresas, cujos preços, ou bem seriam determinados em regime de forte concorrência, ou bem seriam liderados por empresas não excluídas do controle.

de entendimento prévio com o CIP. Ainda de acordo com esta resolução, as empresas liberadas não poderiam reajustar seus preços, e não ser em estreita observância com a variação de seus custos. A respeito, o artigo 6º especifica que

*"A qualquer tempo, desde que se comprove a prática de preços discordantes com a variação de custos ou, ainda, por exigência da política de preços, poderá a Secretaria Executiva do CIP enquadrar empresas ou produtos, excluídos por esta Resolução, nas normas gerais de controle, estabelecendo o sistema de reajuste a que ficarão sujeitas".*

Devido ao conteúdo ambíguo da legislação, particularmente no "status" específico que detinha uma empresa liberada e suas obrigações junto ao CIP, geraram-se ações desencontradas, até que a resolução 53-F de 04/11/76 fixou normas complementares para liberação de empresas ou produtos, que "não poderia ser procedida, em qualquer hipótese, de forma automática" <sup>33</sup>.

De acordo com esta resolução, todas as empresas que operam no país não poderiam alterar os preços finais de seus produtos, sem que o CIP se pronuncie a respeito. A exclusão dessa norma geral deveria ser solicitada ao órgão, através de carta acompanhada de um conjunto de informações relativas ao desempenho da empresa, a composição de seu mercado, especificando os principais compradores, e textualmente:

- o número de concorrentes no mercado, e quais são os principais, segundo as linhas de produtos;
- participação percentual da empresa no mercado total dos produtos líderes;
- demonstração comparativa de preços de seus principais produtos com os dos produtos similares. <sup>34</sup>

<sup>33</sup> - Preâmbulo da Resolução 53-F.

<sup>34</sup> - Res. nº 53-F, art. 1º, § único. Chama atenção aqui, a preocupação do órgão não só com a atuação da empresa, mas principalmente com a estrutura de mercado e a ação da concorrência.

Quando do pronunciamento do órgão a respeito do pedido de exclusão, se positivo, seria estabelecido o critério de acompanhamento, principalmente no que diz respeito à evolução dos preços do(s) produto(s) liberado(s), através de assinatura de um acordo setorial ou protocolo de intenções.

"*Liberdade sob acompanhamento*" é a expressão que melhor reflete a essência deste regime de liberação, pelo nível de exigências do CIP, e pela permanente ameaça de retorno ao regime básico de controle, regulado pela portaria GB-01.

Posteriormente, pela resolução 24 de 11/05/77 foram firmados 5 Acordos Setoriais com representantes (Sindicatos e Associações) das indústrias montadoras de veículos e autopeças (inclusive as do setor eletroeletrônico), nos quais se definem as condições a serem observadas pelas empresas do setor para sua permanência no regime de liberação. Os termos comuns dos acordos seriam os seguintes:

- *permite-se às empresas liberadas a prática de aumento de preços sem necessidade de consulta ou aprovação do CIP;*
- *as listas de preços das empresas especificadas nos "acordos", devem ser remetidas dez dias antes da data de início dos reajustes;*
- *a qualquer momento o CIP poderá solicitar às empresas liberadas, informações que julgar pertinentes ao controle de preços;*
- *é permitida a prática de aumentos de preços diferenciais daquelas verificadas nos custos, devendo a empresa comunicar ao CIP os motivos de tal procedimento;*
- *é facultado ao CIP, a qualquer momento, cancelar ou rever os acordos setoriais.*

O dado novo é que somente esses setores foram privilegiados com uma flexibilidade de preços que não preexistia, gerando pressões no sentido do órgão tornar universal a exclusão da regra de "correspondência estrita" entre variações de custo e preço.

A resolução 16 de 28/03/78, unificando a 59/75 e a 53-F/76, é fruto deste movimento, e vem possibilitar que os preços de *todas* as empresas liberadas fujam da norma de "correspondência estrita". Quanto às informações necessárias à liberação e ao posterior acompanhamento da empresa e/ou produto, os reajustes são idênticos aos da Res. 53-F, que explicita no seu texto os dados que devem ser fornecidos para fins de liberação, remetendo para os Acordos Setoriais ou Protocolos de Intenções a especificação das exigências de acompanhamento.

#### Formas de Enquadramento

O controle e o acompanhamento de preços em seus diversos matizes, são efetivados alternativamente através do enquadramento individual de empresas ou de grupos de empresas de um mesmo setor, regulado neste último caso, por meio de "Acordos Setoriais" ou "Protocolo de Intenções".

*O controle individual* tende a focalizar empresas grandes, líderes e modo geral nos seus mercados, e que seriam portanto capazes de estabelecer um padrão determinado de comportamento dos preços, que seria seguido pelas demais. O mecanismo de liderança de preços se vê reforçado também pela sistemática de fixação de preços CIP para produtos similares, onde os preços dos produtos mais antigos, de maior tradição no mercado, funcionariam como preços de referência para seus pares.

Por sua vez, o *Acordo Setorial* (ou Protocolos de Intenções, se for o caso) <sup>35</sup>, é um compromisso firmado pelo CIP, com um grupo de empresas diretamente ou através de Associação ou Sindicato Patronal <sup>36</sup>, visando estabelecer *reajustes de preços idênticos e simultâneos para os produtos enquadrados*, ou critérios semelhantes para o acompanhamento de empresas sob o regime de liberação.

Caso o acordo se refira a reajuste de preços, a base sobre a qual estes incidem, são estruturas de custo consolidadas através de mapas de custo formadas por uma amostra representativa das empresas componentes do acordo. Estas, em conjunto, têm geralmente uma posição de liderança setorial, o que garante, mais facilmente, o cumprimento global dos reajustes concedidos, nos prazos ditados pelo Conselho.

É o caso, por exemplo, dos acordos que regem os reajustes de condicionadores de ar, que toma para a composição de custos as empresas GE, Pereira Lopes, Philco e Springer; ou no caso de lâmpadas, a Philips (do Brasil e do Nordeste), GE e Osram; para extrato e massa de tomate, "catchup", e molho de macarronada, as empresas CICA, Peixe e Paoletti; gases industriais, a White Martins, Oxigênio do Brasil, e a AGA Paulista de Gás; tintas e vernizes, a Coral, Ypiranga, Glasurit, Oxford, Renner Herman, e Du-Pont; forjados brutos e usinados, a Krupp, a Sifco, Braseixos Rockwell, e Forjaria São Bernardo, etc... E há ainda casos de acordos com base em mapas de custo de apenas uma empresa, quando esta detém domínio absoluto do setor, a exemplo da Nestlé, no caso do leite em pó.

---

<sup>35</sup> - Ainda que inexista diferença marcante entre os dois exceto pela possibilidade do "protocolo" se referir à empresa individualmente, e ser em essência um documento usado para fins de liberação, o fato do "acordo" ser firmado pelo Presidente do CIP, e o "protocolo" pelo seu secretário-executivo, indica a importância relativa dos dois documentos.

<sup>36</sup> - Neste caso, o acordo é extensivo a todos os associados.

Desde sua introdução em 1969, a prática de acordos setoriais tem se estendido em profundidade e amplitude na indústria, pois a maioria é revalidada periodicamente, novos são contratados, e a denúncia é residual. Hoje, são poucos os setores onde não existe acordos de reajuste, particularmente comuns naqueles mais concentrados, o que não exclui o controle individual para um conjunto ainda amplo de empresas.

Em 1977, dos 65 "grupos de produto" da Indústria de Transformação que se encontravam sob alguma forma de controle, metade era objeto de acordo setorial, que em alguns casos tratavam da pura e simples liberação, porém que na maioria regulava a submissão conjunta de pleitos de reajuste com base em estruturas de custo "setoriais". Deve-se observar que, nestes casos, o conceito de "setor" prende-se em geral à existência de uma entidade de classe, e é por esta delimitado. Levantamento efetuado pelo CIP em mai/jun de 1979, indica a existência de 69 acordos setoriais, a maioria firmada nos anos de 1971/73 e 1978/79. Àquele total se deve adicionar cerca de 20 acordos *informais*, isto é, que "caíram em uso" e se praticam, porém que não foram firmados oficialmente, mas através de entendimentos verbais.

Este movimento se explica em parte pela simplificação do trabalho de acompanhamento que um acordo setorial acarreta, evitando não só a defasagem dos reajustes concedidos às empresas de um mesmo setor, como garantindo uma relativa automaticidade na sua aprovação. Os chefes de Divisão de quem normalmente parte a proposta de acordo, estão em geral propensos a sugerir-los, na própria medida que as rotinas do CIP importam num volume crescente de trabalho e encontram uma efetiva carência de analistas qualificados. Cabe, então, ao ch. de Div., em conjunto com os Sindicatos e/ou Associações, *identificar as empresas líderes por faturamento no mercado*, e discutir sua inclusão no acordo.

Por outro lado, não é incomum sugestões oriundas do próprio



órgão no sentido de estender os acordos setoriais

*"com vistas a melhorar a eficácia do CIP e simultaneamente reduzir o risco que o controle de preços venha a perpetuar distorções no desenvolvimento das indústrias..." de-  
vendo-se "... vencer as resistências ainda encontráveis em alguns setores e estimular as empresas a firmarem acordos setoriais, coordenados pelas entidades de classe, evitando os processos de reajuste pleiteados por empresas isoladas. Além de permitir um enfoque mais global de cada setor, o que sempre aflora problemas gerais de política industrial (tecnologia, comércio exterior, localização, etc.), além daqueles simplesmente ligados a preços, a negociação coletiva dos acordos evita as discrepâncias que às vezes se verificam em decorrência do atendimento individualizado das empresas ..."<sup>37</sup> (grifos nossos).*

#### Trajetória e natureza dos processos

A fixação de preços para um produto novo, seja novo no mercado ou para a empresa que o esteja produzindo, terá como mediação necessária o CIP, a menos que o setor que englobe o produto não esteja controlado, ou que a empresa não opere em escala significativa.

De outra forma, o preço inicial do produto tem uma dupla referência: por um lado, os preços de produtos similares ou iguais produzidos por empresas concorrentes, e por outro, o retorno em número determinado de anos, do capital empregado.

A resolução que atualmente regula a fixação de preços de novos produtos é a 72, de 20/10/75, que estabelece um conjunto de nor-

<sup>37</sup> - "CIP e Controle de Preços no Brasil", op.cit., mimeo, p.16

mas, até certo ponto bastante elaboradas, para o pedido de homologação de preços<sup>38</sup>. Anteriormente, as normas eram estabelecidas pela resolução CONEP nº 12/68, que exigia apenas o pedido, instruído com mapas de custo, de acordo com o modelo da port. GB-1, permitindo que o produto considerado novo pela empresa fosse colocado à venda ao preço pretendido e, somente 20 dias após o lançamento, haveria a obrigatoriedade de apresentar a justificativa ao CIP.

A mudança na sistemática decorreu provavelmente de algumas empresas haverem efetuado pequenas alterações em seus produtos tradicionais, apresentando-os como produtos novos, a fim de obterem preços mais elevados do que os normalmente obtidos através de pedidos de reajustes. Com relação ao conceito de produto novo, a nova resolução mantém uma definição não muito distinta daquela adotada pela resolução 12/68,

*"... 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." ( art. 2º)*

A única mudança verificada está na inclusão da palavra *fundamentais*, sugerindo que a menos de uma visível diferenciação do novo produto com outros que a empresa produz ou produziu, a análise seria efetuada à semelhança de um simples pedido de reajuste de preços.

Dentre as informações que devem acompanhar o processo, e que elevam o grau de dificuldade para preparação de um pedido de homologação de preços, além daquelas que dizem respeito ao desempenho técnico-produtivo e financeiro da empresa, destacam-se os que irão estabelecer

---

<sup>38</sup> - Para a indústria farmacêutica, há uma resolução específica, a 30/76.

parâmetros para determinação do preço do produto novo, qual seja:

- capacidade instalada de produção para o produto novo e previsão em unidades físicas e valores (a preço de venda), da produção para o corrente exercício e o seguinte;
- principais produtos concorrentes e/ou similares e respectivos preços e empresas produtoras, indicando, sempre que for o caso, as semelhanças ou diferenças de características físicas ou técnicas, de apresentação e utilização do produto, esclarecendo também as respectivas alterações de custo e de preços quando houver similares de fabricação da própria empresa.

A importância dos produtos competidores na determinação do preço inicial, transparece também na pauta enviada à Comissão de Representantes, que resume as observações do analista quanto ao pedido de homologação de preço, e onde aparece um item específico denominado "concorrência" para ser preenchido.

Tanto as divisões, quanto a Comissão de Representantes e o Plenário, informados por estes parâmetros, tendem a observar uma regra não-escrita de que "produtos iguais, preços semelhantes" evitando divergências excessivas com os preços dos concorrentes, sem contudo inviabilizar economicamente o empreendimento, isto é, impedir a recuperação em prazo não muito alongado, de seu capital. <sup>39</sup>

<sup>39</sup> - Inversamente, pode-se pensar o quesito sobre "capacidade instalada" como reflexo de uma preocupação do órgão, menos com a rentabilidade da empresa entrante, e mais com o impacto de seu produto sobre a competição, isto é, com o surgimento de uma oferta excedente que pudesse levar o mercado ao desequilíbrio. Assim, para uma consultoria que atua junto ao CIP, comentando à época a Res. 72/75,

"... devem também ter influenciado na decisão das características de mercado que indicam a inoportunidade de lançamento de produtos que apenas se venham somar a similares já existentes, elevando o nível de oferta além do crescimento da demanda e gerando ociosidade." (OPC - Organização, Planejamento e Consultoria, "Coletânea das Normas de Controle de Preços", CÔP. ed., Rio, 1979).

Esta afirmação precisa ser qualificada. No caso dos bens de consumo e na ausência de controles, os preços não seriam fortemente diferenciados, nem contudo iguais, seja por um padrão de competição cuja dominância está, principalmente no caso dos duráveis, centrado no oligopólio diferenciado, seja pela natureza elástica da oferta interna desses bens, combinada com a possibilidade de uma redução eventual da alíquota do imposto de importações.

Neste caso, o CIP estaria em certa medida, ratificando os preços de mercado, e com toda a probabilidade, reforçando suas fronteiras, ao levar em consideração a concorrência na fixação do preço do produto novo — a menos, é claro, quando o órgão estabelece a identidade absoluta de preços, como nas cervejas e refrigerantes, e pneumáticos, entre outros. Porém, neste último, a igualdade reflete também a existência de um padrão de coalizão fortemente cartelizado.

Já no que tange às matérias primas, embora a fixação de preços idênticos seja comum (aços planos e não planos, cimento, farmacológicos, celulose de fibra curta, etc.), *ocasionalmente* se observa uma cisão ponderável entre preços CIP de produtos entrantes e dos demais, a exemplo do zinco, soda-cloro, e petroquímicos de segunda geração<sup>40</sup>. Explica-se tal fato, cumulativamente pela existência de poucas empresas produtoras com estruturas de custo acentuadamente diferentes, uma baixa elasticidade de oferta e uma forte proteção aduaneira, capazes de provocar uma relativa escassez desses produtos no mercado. Normalmente, o corolário desta situação seria, no curto prazo, uma dilatação de preços ao nível da empresa menos "eficiente" ou com curvas de custo mais elevadas, possibilitando as demais auferirem um lucro diferencial.

---

<sup>40</sup> - Para uma tentativa de evidenciar com alguns dados de natureza estático-comparativos as principais conclusões desta seção, bem como calçar os argumentos aqui apresentados, ver Tabelas 3 e 4, às folhas 127 e 130/137.

A prioridade atribuída pelo governo à substituição das importações de matérias primas, conforma ao nível do CIP uma política que para não inviabilizar a empresa produtora, inclusive o colocando em risco os financiamentos e incentivos governamentais nela embutidos, diferencia os preços setoriais. Evita-se, por um lado, a absorção na sua totalidade da massa diferencial de lucros pelas empresas mais "eficientes" do setor, e por outro, a exclusão do mercado, das demais, numa tentativa de aproximação das taxas de retorno do capital investido.

O confronto com os produtos concorrentes e a política de uniformização de preços setoriais se vê complementada pela *equalização das taxas de retorno para diferentes empresas que atuam num mesmo setor*, isto é, de suas "taxas de lucro" sobre o capital empregado.

Nesta última perspectiva, o critério utilizado é o de estabelecer um preço que possibilite o retorno do ativo operacional líquido num período que varia de 4 a 6 anos, supondo um grau médio de utilização da capacidade produtiva de 80%.

Até recentemente, o retorno admitido pelo CIP era de 16,66% a.a., já descontado da massa de lucros o imposto de renda, possibilitando a recuperação do capital em 6 anos, a juros simples, ou o que é equivalente, em 4 anos e 6 meses se o cálculo fosse efetuado à base de juros compostos. Em alguns casos específicos, para setores considerados prioritários, o órgão admitia um retorno em até 5 anos a juros simples, o que corresponde, pelo critério de juros compostos, a um prazo de 3 anos e 9 meses para recomposição do ativo operacional. Em fins de 1978, com a aceleração da inflação e a ênfase renovada no controle de preços industriais, foi adotado o critério de juros compostos, (ainda que não implementado em todas as divisões do CIP), o que implicou numa depressão das taxas de retorno anuais, que passaram a 14,87% em 5 anos, e 12,25% em 6 anos.

Quanto à base sobre a qual incidem estas taxas está sujeita

a diferentes interpretações. O problema diz respeito à natureza dos custos de investimento a serem recuperados: deveriam ser considerados os *custos históricos* dos ativos, que através de práticas contábeis "inadequadas", estariam sistematicamente subvalorizados ou, tendo em vista os objetivos de acumulação-ampliação de unidades existentes e construção de novas- e a elevação desproporcional dos preços dos equipamentos e instalações, seria mais adequado tomar por base o *custo de reposição* dos ativos?

Os termos desta questão são repostos pelo "Documento Básico" do IV CONCLAP, onde se afirma que a falha essencial dos critérios de formação de preço do CIP

*"...está em que, num contexto dinâmico, onde é importante uma política de investimentos, há que se considerar o custo marginal de longo prazo que incorpore os custos dos investimentos adicionais, ou seja, preço igual a custo marginal de longo prazo"*<sup>41</sup>.

Como será visto no cap. III, cimento e petroquímica são dois setores que sistematicamente elaboram críticas ao CIP com base nesta argumentação.

No que diz respeito ao nível de ocupação da capacidade teórica da unidade, a taxa de 80% não é um critério absoluto, estando sujeita a mudanças, dependendo do setor considerado e da conjuntura vigente. Ainda que se tome por padrão aquele percentual, com a maturação dos investimentos o CIP pode ser levado a considerar figuras mais elevadas, da ordem de 90 a 95%, sobre as quais seriam fixados os rateios dos custos, e referidos os preços finais.

---

<sup>41</sup> - Doc. Básico da IV CONCLAP, op. cit., p. 17.

O momento inicial de fixação de preços é para a empresa de decisiva importância, pois a partir das taxas de retorno do ativo e do grau médio de utilização da capacidade produtiva (bem como do volume de vendas — ou receitas — líquidas esperadas e de sua estrutura de custos), irá se derivar sua *margem de lucro*, que em tese seria mantida estável no decorrer do período de recuperação do investimento, servindo os pleitos de reajustes apenas para garantir essa estabilidade, comprometida pelas contínuas variações nos custos de produção.

Sendo a margem de lucro da empresa o índice de rentabilidade utilizado pelo CIP, tanto na fixação do preço inicial quanto no seu acompanhamento, convém especificar melhor sua composição. Tomando por fórmula genérica da margem de lucro a relação  $\frac{\text{Receita Operacional Líquida} - \text{Custos}}{\text{Receita Operacional Líquida}}$  observa-se que o CIP opera com um duplo conceito de margem:

- por um lado, identificando os "custos" como custos médios totais, incluindo, portanto aí, os custos fixos, trabalha-se com as margens brutas de lucro, no sentido tradicional da expressão.
- por outro, os "custos" são tomados apenas pelos custos variáveis, e na fórmula para o cálculo da margem, denominada margem de contribuição<sup>42</sup>, subtrai-se da Receita a soma dos Custos Variáveis de Fabricação com os Custos Proporcionais à Receita.

A apresentação das estruturas de custo se dá, pois, tanto sob a forma de margem bruta, prevista na portaria GB-1, quanto sob o critério de margem de contribuição. Ainda que prepondere o primeiro critério, a margem de contribuição vem ganhando certa preferência pelas empresas,

---

<sup>42</sup> - Em outras palavras, a margem de contribuição significa, em termos percentuais, ou em valores correntes, quanto restou do total da renda operacional líquida para absorver os custos fixos, e conforme o nível de atividade da empresa, proporcionar uma massa de lucros, após deduzidos os custos variáveis. Neste sentido, a parcela que excede os custos variáveis estaria "contribuindo" para a remuneração dos custos fixos.

dadas as dificuldades de repassar "in totum", ou mesmo parcialmente, alguns de seus custos fixos.

A margem bruta, ou quando for o caso, a margem de contribuição, deveriam então ser calculadas de forma a respectivamente cobrir os custos médios e variáveis, e também remunerar em termos correntes os investimentos passados, possibilitando o seu retorno ao final do período pre estabelecido.

Porém da mesma forma que a taxa de retorno não determina univocamente o preço do produto novo, o fazendo através da média dos preços de produtos iguais ou similares, também não há unicidade na determinação do novo preço, por uma simples adição aos custos da empresa de uma margem derivada individualmente. Pelo contrário, a margem que é via de regra utilizada, espelha uma média ponderada das margens do setor, o que é consistente com a regra de "*produtos iguais ou similares, preços aproximados, taxas de retorno equalizadas, margens de lucro (ou índices de rentabilidade) semelhantes*", esta regra valendo tanto ao início de operações da empresa, ou na introdução do produto novo, quanto no decorrer do seu ciclo de atividade.

Ainda que haja variação nos parâmetros utilizados entre setores, e dependendo da conjuntura em que o CIP esteja atuando, a tendência é se observar *uniformidade no tratamento setorial*.

Entretanto, *nem todas essas igualdades podem se dar simultaneamente*. Das taxas de retorno e preços iguais, porém estruturas de custo diferentes, ter-se-iam normalmente distintas margens brutas ou margens de contribuição individuais, e somente numa segunda aproximação, haveria pos



sibilidade de igualarem-se as margens pelas médias setoriais<sup>43</sup>.

Portanto, há uma tensão permanente entre os movimentos de igualação de preços e de taxas de lucro. É provável, e se examinará mais detidamente no capítulo III, que a igualdade de preços acentuasse diferenças internas nas taxas de crescimento e no poder de acumulação das empresas do setor, ainda que no curto prazo estabilizasse a posição relativa de cada uma no conjunto; já a igualdade nas margens, secundada por uma dinâmica divergente nos preços poderia levar ao desequilíbrio no mercado do ponto de vista da distribuição da demanda por empresa.

Uma vez formado o preço do produto novo, a firma volta a recorrer ao CIP periodicamente *para solicitar aumentos de preço*. Este processo é regulado pela portaria interministerial GB-1 e pelo conjunto de normas cuja regra básica é a concessão de reajustes na proporção da variação dos custos, o que, em tese, tenderia a manter estáveis as margens de lucro corrente da empresa.

A análise técnica, e as decisões da Comissão de Representantes ou do Plenário, se preocupam com os aumentos retrospectivos obtidos pela empresa (que faz inclusive parte da "pauta para análise de processos"), os incrementos de custo individuais e aqueles predeterminados se-

<sup>43</sup> - Tal não seria o caso apenas se o giro do ativo das empresas do setor fossem também iguais.

Em termos algébricos, seja  $M_1 = \frac{T}{(R_1 / A_1)}$  a margem da empresa 1, e

$M_2 = \frac{T}{(R_2 / A_2)}$  a margem da empresa 2, onde T é a taxa de retorno do ativo, que

por hipótese são iguais;  $R_1/A_1$  o giro da empresa 1, i.e., sua receita operacional  $R_1$  dividida pelo seu ativo  $A_1$ , e  $R_2/A_2$  o giro do ativo da empresa 2. Então,

$M_1 = M_2 \Leftrightarrow \frac{R_1}{A_1} = \frac{R_2}{A_2}$ , ou seja, as margens seriam equalizadas, se somente se

os giros dos ativos fossem iguais.

torialmente, e o preço atual dos produtos concorrentes. Neste último caso, se bem que não haja um item explícito na pauta encaminhada ao "plenarinho", os analistas não raro o incluem, e quando não o fazem, a questão da competição reaparece no plano decisório superior.

Os pleitos de aumento são processados ao nível das Divisões, que examinam as informações prestadas relativas às variações de custo, do ponto de vista de sua suficiência, e em alguns casos da consistência com os dados relevantes obtidos dos demonstrativos econômico-financeiros da empresa.

Considera-se alternativamente mudanças apenas nos componentes variáveis dos custos (tais como matérias primas, materiais de fabricação, componentes, mão de obra, depreciação, e demais gastos de fabricação), caso a empresa esteja submetida ao critério de *margem de contribuição*, ou deslocamentos também nos elementos fixos (o chamado "overhead" — despesas administrativas, financeiras e comerciais), se o critério de análise tiver como base a *margem bruta* de lucro.

Dentre as variações de custo que não são repassadas, estão os aumentos salariais acima dos oficialmente homologados, e mesmo nos demais, são descontados a "taxa de produtividade" do trabalho estabelecida pelo governo e o aumento dos gastos indiretos e despesas de fabricação que excedam a variação da ORTN, obedecendo, para sua atualização, um prazo mínimo de 6 meses. Além disso, a depreciação é calculada a partir do Índice de Reavaliação do Ativo Fixo, normalmente a cada 12 meses, e das despesas proporcionais, a propaganda pode variar de 0 a 10% sobre as vendas, e as comissões de 3 a 5%. Finalmente, uma parcela dos custos financeiros incorridos no depósito compulsório para importações e do recolhimento restituível do óleo combustível não é repassável, bem como os aumentos nas despesas financeiras de empréstimos, no curto prazo, tomados para giro acima de 3% ao mês. A justificativa desta última prática, seria de que havendo o repasse destes

custos, se estaria discriminando em favor das empresas que trabalham com recursos de terceiros, face àqueles que utilizam recursos próprios.

Por outro lado, é significativo o fato dos *critérios de repasse de custo serem setorialmente uniformes*, não apenas no sentido dos percentuais admitidos, quanto também à *frequência* dos aumentos relativos aos gastos indiretos e despesas de fabricação, depreciação, despesas proporcionais (às vendas), e despesas financeiras. *O resultado é que os reajustes de preço para empresas do mesmo setor são levados a se aproximar, mesmo na ausência de acordos setoriais.* Estes portanto apenas reforçam e ampliam uma prática já consagrada no CIP. A título de exemplo, enquanto para os desodorantes, sabonetes e cremes dentais as despesas de propaganda admitidas são de 10% sobre as vendas, para o setor de papel e celulose este percentual é zero. Noutros casos, a uniformidade setorial é decorrente da natureza homogênea dos reajustes concedidos a nível das Divisões CIP (ver tabela 3).

Um dado a mais está no CIP não admitir "prima facie" mudança de fornecedor. A razão explícita para tal procedimento seria de evitar demonstrações fraudulentas de variações de custo, com base em notas fiscais que comprovam preços mais elevados para determinado insumo, quando este ainda é comprado em grande parte de outro fornecedor, e a preços inferiores. Um significado adicional para esta prática seria a de que o CIP estaria evitando movimentos bruscos, *para cima ou para baixo*, dos custos relativos da empresa (e logo de seus preços e/ou margens). Estes, ao se elevarem em termos absolutos, o fariam numa proporção controlada pelo órgão (no suposto que o preço dos fornecedores também estão "Cipados"), evitando deste modo que se rompa a cadeia de controles, e se modifique por esta via a posição relativa da empresa no mercado.

Se bem que o CIP efetive um "exame de similaridade de preços" pa

ra produtos novos e utilize para o repasse de custos critérios razoavelmente uniformes no plano setorial, estabelecendo desta forma uma estrutura de preços relativos estável no tempo, nada garante que a empresa individualmente não pratique extra CIP para baixo<sup>44</sup>, e de fato não é in comum que tal ocorra.

Há contudo uma série de indicações que as normas e práticas internas do órgão, seu peso político específico, e os próprios mecanismos de mercado asseguram que, de modo geral, o preço CIP seja o preço acatado pelo conjunto de empresas, ou então que a prática extra CIP seja comum a todas as empresas de um dado setor.

Como ponto inicial de discussão pode-se tomar a prática de empresas guardarem "aumentos em carteira", conferindo a si maior flexibilidade, face a variações conjunturais no mercado. Embora não haja uma norma explícita que proíba às empresas obter aumentos e não praticá-los imediata ou mediatamente, algumas Divisões do CIP impõem restrições a pedidos consecutivos de aumento no caso destes não serem praticados na sua totalidade, ou seja, uma firma só teria deferido seu pleito caso o percentual de aumento concedido no anterior já tivesse sido incorporado ao preço.

Como o CIP não dispõe de uma rotina para fiscalizar a retenção de "aumentos em carteira", torna-se difícil para o órgão evitar que se superponham dois reajustes concedidos e não praticados integralmente. Há contudo que se distinguir os bens finais das matérias-primas: no primeiro caso, a supervisão de preços fixados a níveis inferiores é no mínimo problemática, a não ser com alguns produtos específicos; já com as matérias-primas que entram como insumo de bens "cipados", a verificação é facilitada, pois seus preços estão assinalados nas notas fiscais encaminhadas ao CIP para comprovação de variações nos custos.

---

<sup>44</sup> - É claro que se o fizesse para cima, estaria sujeito às punições de praxe como se verá mais adiante.

Quanto ao impacto do mercado sobre a prática de preços extra CIP, e mesmo reconhecendo ser difícil qualquer generalização, pode-se argumentar que nos casos onde predominam a concorrência oligopolística e esta se fazendo via preços, é possível que uma redução na demanda achatasse o preço para o setor como um todo. Porém quando a competição passa por outros meios, inclusive a diferenciação de produto, ou em se tratando de oligopólio concentrado com preços administrados estes manter-se-iam rígidos para baixo, desde que se verificasse uma redução da oferta setorial.

Não se exclui evidentemente que a *entrada* de novas empresas possa desorganizar o mercado, inclusive através de práticas "desleais", ou então que o lento crescimento do setor leve a uma empresa já estabelecida a iniciar uma guerra de preços de modo a ampliar sua participação relativa nas vendas ou mantê-la em termos absolutos. Enfim, não se pode supor que o mercado já esteja estabilizado e que inexistam práticas concorrenciais danosas.

Neste quadro não é incomum que os empresários prejudicados procurem o CIP no sentido do órgão coibir estas práticas "abusivas". Aqui se relata brevemente quatro casos em que o órgão, ao estabelecer preços mínimos, ou num deles, ao ameaçar fazê-lo, levou ao término a guerra de preços e a disciplina ao mercado.

a) rolhas metálicas - caso típico de guerra de preços através de manobra de "dumping" executada por uma empresa já dominante, que detinha por volta de 1972, de 50 a 60% do mercado e procurou ampliar sua participação deslocando as oito empresas menores. O resultado seria, com toda a probabilidade, que o setor ficasse reduzido a 2 ou 3 empresas, e as lideradas numa posição de total subordinação. O CIP, através de denúncias, foi instado a agir, tendo então fixado um preço mínimo e único para o setor, permitindo reajustes com base em estrutura de custo consolidada das principais empresas.

b) óxido de zinco - neste mercado conviviam por volta de 1976 uma empresa estrangeira que detinha aproximadamente 80% das vendas e um conjunto de pequenas empresas nacionais com os 20% restantes. Face a um esforço bem sucedido de vendas apoiado em qualidade e preço, o principal concorrente nacional ampliou sua participação para 15% às custas de parcelas do mercado da empresa dominante. Esta lançou-se então a uma política de *preços discriminatórios*<sup>45</sup> junto aos clientes do concorrente mais agressivo, que em poucos meses viu-se reduzido a 8% do mercado. O CIP, fixando preços mínimos, fez cessar a guerra de preços e possibilitou que a empresa menor consolidasse sua posição, então em 12%.

c) aparelhos eletrônico-domésticos - este caso diz respeito à prática de "dumping", basicamente de TV a cores e aparelhos de som, adotada em 1975 por pelo menos duas empresas recém estabelecidas no mercado nacional de aparelhos eletroeletrônicos, com objetivo de ganhar uma participação razoável nas vendas, ainda que acumulando inicialmente prejuízos. Estes, de acordo com as denúncias veiculadas na imprensa e junto aos órgãos governamentais, eram transferidos para empresas coligadas, que por serem sociedades de responsabilidade limitada, não eram obrigadas a tornar público seus balanços.

A pressão dos denunciantes, no caso a Gradiente e a SEMP, aparentemente surtiu efeito e resultou na Deliberação do CDE, de 18/05/75, no sentido de que o CIP

*"...examine manobras de dumping eventualmente praticadas com objetivo de prejudicar a participação de empresas já instaladas no mercado, particularmente no setor de eletrodomésticos. Tais manobras deverão ser coibidas pela fixação de preços mínimos pelo CIP, sem prejuízo dos demais procedimentos legais". (grifos nossos).*

<sup>45</sup> - Discriminação de preços, na sua definição econômica, se refere à imposição não apenas de diferentes preços a clientes diferentes, mas fundamentalmente, de diferentes margens de lucros (relação preço-custo). Em particular, diz-se que ocorre discriminação primária, quando o dano causado atinge às firmas competidoras, enquanto é secundária quando é função do tamanho e do poder de mercado do comprador, tratando-se aí mais comumente de um oligopsônio.

O CIP não chegou a fixar preços mínimos para o setor, cujos produtos na época se encontravam ou em regime de "liberdade sob acompanhamento" (aparelhos de som) ou controlados (TV a cores), pois 10 a 15 dias após a Deliberação, os preços das empresas acusadas de "dumping" aumentaram significativamente e as denúncias cessaram.

d) baterias automotivas <sup>46</sup> - o setor de baterias automotivas, composto em meados de 1975 basicamente por 4 grandes e 4 pequenas empresas, as primeiras atendendo o mercado industrial (montadoras de veículos) e de reposição, e as menores apenas o de reposição, era então controlado por um Acordo Setorial (nº 29/71) firmado com a ABINEE no qual se tomava a estrutura consolidada de custos das 4 líderes para o cálculo de reajuste de preços. O acordo limitava - para cima - o que se poderia cobrar do consumidor final, sendo que os preços para a indústria e os intermediários eram calculados através de descontos que independiam do controle do CIP, ainda que houvesse um limite máximo global para cada empresa.

A tentativa dos fabricantes de baterias de reduzirem seus níveis de desconto nas suas vendas às montadoras (que chegaram a 70% da tabela oficial) face a margens de lucro decrescentes, e a resistência oferecida pela indústria levou-os a solicitar através da ABINEE que o CIP estabelecesse formalmente os níveis máximos de desconto nos diferentes estágios de comercialização bem como preços mínimos para venda à indústria.

Com efeito, em 10/06/76, foi firmado um novo acordo (nº A-80), contendo tabelas de preços para a indústria, comércio e consumidor, com descontos máximos nos níveis intermediários de comercialização, preços mí-

---

<sup>46</sup> - Seguimos a descrição contida no texto de José Otávio C. de Carvalho, "Concorrência no Setor de Baterias Automotivas", TEMPO - Consultoria e Administração, Rio, 1978, p. 29-32. Este caso será retomado no capítulo III.

nimos para a venda direta à indústria, e preços uniformes (máximos), por faixa de produto, para o consumidor final. Ficaram então instituídas oficialmente para o setor tabelas de preços máximos, mínimos e de descontos, em duas categorias — grandes e pequenos fabricantes — bem como os prazos máximos de venda.

Também precipitou o acordo, além da competição que os fabricantes menores no mercado de baterias usadas estavam fazendo aos líderes, por força de um diferencial de preços significativo, a entrada em operações da nova fábrica da GM (baterias DELCO) num momento que o setor experimentava um alto grau de capacidade ociosa, e a concorrência acirrada que as empresas se faziam mutuamente através de concessão de grandes descontos aos intermediários.

Com a entrada em vigor do novo acordo, diminuíram as denúncias de "dumping" e se limitou a guerra de descontos e preços. Uma avaliação talvez otimista afirma que

*"...essas medidas não só possibilitaram estabelecer uma certa disciplina no mercado mas proporcionavam uma imediata redução (de até 30% em alguns tipos) nos preços públicos de baterias, beneficiando consequentemente o consumidor final. As empresas passaram a obter melhores resultados e os intermediários, ficaram condicionados a margens razoáveis, porém não excessivas."* <sup>47</sup>

A política do CIP não se resume pois a situar produtos e empresas novas em condição de "igualdade" inicial no mercado, mas também de acompanhar suas trajetórias e reforçar ao longo do tempo posições relativas, pelo menos no que tange a preços e margens de lucro.

Se o CIP "expurga" de seus reajustes alguns elementos de custo por motivos de política econômica mais geral, ou por equidade no tra-

---

<sup>47</sup> - J. O. Carvalho, op. cit., p. 32.



tamento entre empresas, não há rigorosamente controle sobre mudanças nas estruturas de custo que, reflexos de alterações na órbita produtiva, impliquem numa dilatação da produtividade, e desde logo da margem de lucro.

Os ganhos de produtividade, seja devido à utilização em patamar mais elevado da capacidade produtiva, inclusive pela intensificação da jornada de trabalho, seja pela introdução de progresso técnico em suas mais diversas formas — desde que rearranjos no lay-out da planta, até a compra de maquinaria mais eficiente — são, a menos dos cortes assinalados, absorvidos integralmente pela empresa, sob a forma de massas e margens crescentes de lucro. Com toda a probabilidade, variações nos coeficientes técnicos são apenas assinalados e encaminhados ao CIP pelas empresas, se vêm a comprometer suas margens, e não quando funcionam para ampliá-las.

O encurtamento das margens de lucro são tratados pelo CIP através de dois processos distintos, que se denominam de *verticalização e recuperação de rentabilidade*, não sendo porém reguladas por nenhuma norma explícita do CIP. A verticalização, nada mais significa do que uma proposta de mudança nos mapas de custo da empresa pleiteante, e possivelmente, o reajuste de seus preços e uma recomposição dos índices de rentabilidade, a partir da constatação que suas margens decresceram como fruto de coeficientes técnicos desatualizados. A transformação destes coeficientes teria se dado, seja por alterações nos métodos produtivos, seja por uma mudança nos preços relativos dos insumos, levando à utilização mais intensa de alguns, em detrimento de outros.

Apesar dos requisitos do pedido de verticalização — um estudo profundo das alterações na estrutura de custo e nas margens de lucro pela Divisão competente — e seus corolários — um reajuste de preços — não serem trivialmente absorvidos pelo CIP, este pleito era uma via de acesso utilizada com certa frequência pelas empresas.

A partir de 1979, o critério de seletividade se tornou mais rigoroso para os estudos de verticalização, que passaram a depender de autorização prévia do Secretário Executivo, à exceção dos que teriam por objetivo expresso a simples atualização dos mapas de custo, sem que isso implique numa elevação de preços.

Quanto ao processo de recuperação de rentabilidade, introduzido em 1974, sua origem está relacionada à perda de lucratividade das empresas que, durante o ano de 1973, não tiveram seus preços reajustados na mesma proporção que seus custos, como fruto de uma política deliberada de levar a inflação a 12%, através do controle rígido de preços e salários. Tal prática acabou penalizando e comprimindo as margens de um conjunto significativo de empresas, inclusive pelo peso crescente de seus custos financeiros.

Embora nada haja na legislação que regule esta rotina, sendo a única referência explícita, a que se encontra na Res. 10 de 04/02/75, cujos artigos 1º e 2º afirmam:

- para as empresas enquadradas sob o regime de Liberdade Vigíada, os pedidos de reajuste de preços em decorrência de reconsideração de processos anteriores e os pedidos de recuperação de rentabilidade, serão objetos do processo específico;
- as empresas, sob o aludido regime, só poderão praticar reajustes baseados em pedidos de reconsideração e/ou recuperação de rentabilidade, após manifestações do CIP, observadas as normas vigentes. <sup>4º</sup> (grifos nossos)

Mesmo na ausência de Resolução ou Portaria, há contudo critérios internos para julgar os pedidos de recuperação de rentabilidade.

---

<sup>4º</sup> - Em resumo, somente se aplicaria o regime de Liberdade Vigíada aos pleitos relativos ao repasse das variações de custo ocorridos em período ainda não considerado pelo órgão, pois não havia qualquer intenção de estabelecer através daquele regime, revisão de decisões anteriores, ou recomposição de níveis de rentabilidade.

Para aprovar o pleito e recomendar um reajuste determinado, há necessidade de se discernir até que ponto a queda de rentabilidade da empresa teve como causa o controle de preços, e até que ponto se deveu a outros fatores, tais como uma retração conjuntural da demanda, um assédio maior da competição, ou práticas administrativas deficientes.

Para tanto, uma divisão da COSEF (Coordenadoria de Estudos Econômicos e Financeiros) se encarrega de realizar estudos que, com base nos dados constantes dos Demonstrativos Financeiros das empresas, sejam capazes de medir e separar o "efeito CIP" sobre o alegado encurtamento das margens de lucro das empresas pleiteantes, dos demais fatores.<sup>49</sup> No caso de deferimento do pedido de recuperação, o órgão age no sentido de corrigir para cima o faturamento, através de um *reajuste geral ponderado de preços, a nível que volte a permitir um retorno do capital num prazo médio de 6 anos.*

O pleito pode ser submetido individualmente ou através de um sindicato ou associação patronal, ou mesmo pelas empresas líderes do setor, caso concedidos, *tendem a ser uniformes para todas as empresas que estejam pleiteando conjuntamente*, ou em proporção que permita recuperar *por igual* a rentabilidade perdida<sup>50</sup>. Porém mesmo para uma empresa individual que esteja procurando recuperar sua rentabilidade, os parâmetros estabelecidos para o setor tendem a prevalecer, de modo que nem o preço nem a lucratividade se afastem em demasia da média setorial<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> - Note-se que até bem pouco tempo atrás, inexistia um procedimento técnico único e consolidado, que permitisse separar e quantificar a influência do CIP sobre a rentabilidade das empresas. Um esforço nesse sentido foi desenvolvido por R. Braule Pinto em "A influência do CIP sobre a rentabilidade das empresas - uma tentativa de quantificação" (Rio, CIP/CGPA, s/d, mimeo).

<sup>50</sup> - Um exemplo característico é dado pelos processos da indústria alimentícia. Em 1975, as 3 empresas líderes do setor (CICA, PEIXE, PAOLETTI) pediram um "reajuste geral" e obtiveram todas 4,2%, o que foi secundado pela ABIA (Associação Brasileira de Indústrias Alimentícias), que com um pedido de 10% obteve os mesmos 4,2%. Um ano após, um pleito de 8,97% foi encaminhado através da própria ABIA e aprovado um percentual idêntico ao pedido.

<sup>51</sup> - Empresas de cerâmica, que de modo geral pleitearam singularmente, viram seus pedidos de recuperação de rentabilidade *uniformemente indeferidos* durante o ano de 1976, e de um pleito conjunto de 20% em 1977, obtiveram reajustes levemente diferenciados em torno de 5%, confirmando a prática de homogeneidade no tratamento setorial.

TABELA 1

## PROCESSOS DE RENTABILIDADE JULGADOS

1974/1979

SETOR	1974			1975			1976			1977			1978			1979			1974/79		
	J	I	I/J	J	I	I/J	J	I	I/J	J	I	I/J	J	I	I/J	J	I	I/J	J	I	I/J
	(a)	(b)	(%)	(a)	(b)	(%)	(a)	(b)	(%)	(a)	(b)	(%)	(a)	(b)	(%)	(a)	(b)	(%)	(a)	(b)	(%)
FARMACÊUTICO	21	18	85,7	26	20	76,9	30	19	63,3	25	11	44,0	31	21	67,7	11	8	72,7	144	97	67,4
TODOS OS DEMAIS	27	8	29,6	85	36	42,3	63	35	55,5	40	7	17,5	7	2	28,6	7	4	57,1	229	92	40,2
TOTAL	48	26	54,1	111	56	50,4	93	54	36,6	65	18	27,7	38	23	60,5	18	12	66,6	373	189	50,7

FONTE: CIP

(a) processos julgados

(b) resultado do julgamento: indeferido.

Uma apreciação de como evoluiu numericamente os processos de rentabilidade julgados entre 1974 e 1979, bem como seus resultados, consolidados pelo setor farmacêutico e pelos demais setores, permite retirar algumas ilações que parecem pertinentes, ainda que não a título conclusivo.

Primeiramente, nota-se pela tabela da página anterior uma participação do setor farmacêutico nos pedidos de recuperação que, se nem sempre majoritária, teve um peso destacado em todo o período, ao final do qual, dos 373 processos julgados, 114 àquele setor pertenciam, e 229 aos demais.

Quanto à proporção de *indeferidos* ao longo desses 6 anos, observa-se que os laboratórios apresentaram um percentual sistematicamente mais elevado, alcançando em termos médios a 67,4%, enquanto os demais não alcançavam 41%. Uma análise mais pormenorizada mostra que os dois blocos setoriais apresentavam comportamentos díspares até 1976: enquanto os resultados eram crescentemente desfavoráveis ao setor farmacêutico, o inverso acontecia com os demais. 1977 aparece com um ano brando, quando a grande maioria dos pedidos de reajuste foi aprovada porém, daí por diante, os controles ficam mais rígidos, refletindo não só na proporção de *indeferidos*, como no total de processos, que cai acentuadamente.

O último processo que aqui se comenta tem origem interna, e diz respeito à *rotina de punição do CIP*. O não cumprimento das normas do órgão, submete a empresa a uma gama significativa de sanções legais, que nestes últimos anos não chegaram a ser usadas com excessiva frequência, pois sua legitimidade e aceitação no meio empresarial dependem, possivelmente, de serem ativadas de forma tópica, a título de "punição exemplar".

De acordo com o decreto de criação do CIP haveria duas infrações básicas puníveis: a) elevação indevida de preços; b) falta injustifi-

cada de informações ou prestação de informações falsas<sup>52</sup>. As sanções correspondentes seriam o restabelecimento dos níveis de preços anteriores e a adoção através dos canais adequados, de providências administrativas, fiscais e judiciais legalmente cabíveis, incluindo aquelas da Lei Delegada nº 4, de 26/09/62, e da Lei nº 4137, de 10/09/62. Na Lei Delegada 4/62 são previstas multas de 1/3 a 100 vezes o valor do salário mínimo vigente no Distrito Federal, de acordo com a natureza da infração, sendo que a reincidência pode provocar a interdição do estabelecimento. As multas previstas na Lei 4137/62 variam entre 5 e 10 mil vezes o maior salário mínimo vigente, podendo também ser imposta a intervenção nas empresas faltosas<sup>53</sup>.

Se bem que o CIP derive destas leis, parte de suas prerrogativas, tanto para fixar preços quanto para punir, o conteúdo das penalidades é posteriormente qualificado como "medidas restritivas às transações com entidades da administração federal direta e indireta, incluindo sociedades de economia mista controladas pela União"<sup>54</sup> o que se resume na prática à uma recomendação de corte ou sustação de operações de crédito para as empresas faltosas, em estabelecimentos privados ou oficiais (principalmente, o Banco do Brasil, BNDE e Caixa Econômica Federal). Informa-se, através de ofício, ao Banco Central o nome da(s) empresa(s) punida(s), que o retransmite aos Bancos Comerciais com um aviso de que não estará aceitando lotes de títulos para redesconto onde se encontrem papéis destas empresas.

Alternativamente, ou em caráter suplementar, o Secretário Exe-

<sup>52</sup> - Dec. nº 63196, de 29/08/68, art. 10.

<sup>53</sup> - A Lei Delegada nº 4 regula a intervenção do Estado no domínio econômico, e a 4137, a repressão ao abuso do poder econômico. A descrição contida no parágrafo acima segue o texto de Milton da Matta, "Aspectos Institucionais do Controle de Preços no Brasil", INPES/IPEA, mimeo, junho de 1979, p. 44.

<sup>54</sup> - Portaria Interministerial GB-1, de 05/01/68, art. 5º.

cutivo do CIP solicita "rigorosa e urgente fiscalização" por parte da Secretaria da Receita Federal, e quando for o caso, da SUNAB, para fins de aplicação de multa e ressarcimento de tributos. No setor farmacêutico, penalizou-se desta forma uma empresa em 1974, duas em 1975, uma em 1977 e quatro em 1979.

A tabela nº 2 discrimina o total de empresas punidas pelo CIP com corte de crédito e proibição de redesconto, por gênero de indústria, e mais o comércio, para os anos de 1968 a 1979. Dado o universo de empresas sob controle, a soma de punições não é grande, sobressaindo-se enquanto transgressoras, as empresas metalúrgicas, de material de transporte e produtos farmacêuticos, além das comerciais. Sob outra vertente, nota-se que foram dois os períodos que absorveram mais da metade das punições: 1968/1969, intervalo em que se processava a implantação da nova sistemática de controle de preços, e 1973/1974, quando a taxa máxima de inflação admitida pelo Ministério da Fazenda era de 12%.

#### TABELA II

(ver folha )

## TABELA II

## NÚMERO DE EMPRESAS PUNIDAS COM CORTE DE CRÉDITO PELO CIP NO

PERÍODO 1968/79

DISCRIMINAÇÃO	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976*	1977*	1978	1979	TOTAL
Extração de Minerais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prod. Minerais Não-Metálicos	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2
Metalúrgica	1	10	1	-	-	16	8	-	4	-	-	-	40
Mecânica	-	3	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	5
Material Elétrico e de Comunicação	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
Material de Transporte	13	16	2	2	2	2	-	-	1	-	-	-	38
Madeira	1	-	2	-	-	1	-	-	-	-	-	-	4
Mobiliário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Papel e Papelão	-	1	2	-	-	2	6	-	-	-	-	-	11
Borracha	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Couros e Peles e Produtos Similares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Química	2	2	2	-	-	2	2	1	-	-	1	-	12
Produtos Farmacêuticos e Veterinários	-	-	-	-	1	8	7	-	-	3	19	3	41
Perfumaria, Sabões e Velas	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Prod. de Matérias Plásticas	-	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
Têxtil	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Vestuário, Calçados e Art. de Tecidos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Produtos Alimentares	-	1	1	1	-	2	-	-	-	-	-	-	5
Bebidas	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2
Fumo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Editorial e Gráfica	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Diversos	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Comércio	6	1	4	-	-	22	1	-	-	-	-	-	34
TOTAL	26	45	18	4	7	56	24	1	5	3	20	3	212

FONTE: CIP

\* - Não foi possível levantar o número exato de punições, sabendo-se contudo ser aproximadamente o indicado.



## Abrangência dos Controles

Não é simples medir o grau de abrangência dos controles de preço do CIP na indústria, porém algumas indicações de sua amplitude revelam a importância do órgão. Acredita-se que apenas residualmente o produto industrial não esteja sob controle, pois à exceção dos bens de capital sob encomenda, uma parcela da indústria alimentícia e dos setores vinculados à transformação de couro e madeira, todos os demais o estão.

Segundo a classificação do IBGE, a nível de *gênero de indústria*, fogem aos controles apenas vestuário, calçados, madeira e mobiliário (à exceção de móveis de aço), e uma parcela da mecânica, e os que se incluem se desdobram em aproximadamente 65 *grupos de produto* da indústria de transformação.

Quanto ao número de empresas, este é um dado extremamente fluido, de que irá depender de como se define o termo "controle", e como se estima a extensão efetiva dos acordos setoriais, para além das empresas, sindicatos e associações signatárias. O número com que se "trabalha" internamente no CIP varia em torno de 1800 a 2000, que são as empresas que apresentam os demonstrativos econômico-financeiros, de acordo com a Res. 52/74 e 137/80, e se supõe de maior peso nos seus respectivos setores, porém, no total, estima-se que haja cerca de 5000 a 6000 empresas sob controle ou acompanhamento por parte do CIP<sup>5.5</sup>.

Em termos diacrônicos, uma análise preliminar da legislação que rege a extensão dos controles do CIP, permite recortar três fases, separadas no rigor e na abrangência com que se exerceu o poder discricio

---

<sup>5.5</sup> - Dados retirados do documento "CIP e Controle de Preços no Brasil", mimeo, CIP, s/d.

nário do órgão.

Da edição do decreto 61993 em dezembro de 1967, que em seu artigo 1º sujeita "os reajustes de preços pretendidos pelas empresas .. à análise e avaliação da CONEP", reforçado sucessivamente pelos decretos 63196, que institui o CIP, e o 808, que ratifica os poderes deste Conselho, até meados de 1975, desenha-se um primeiro momento, em que *todas as empresas industriais teriam em tese de se submeter ao controle do CIP.*

Ainda pelo decreto-lei 808, a Junta Militar, além de reafirmar os poderes do CIP, os explicita em relação aos "órgãos de administração pública direta e indireta, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, que tenham atribuições de fixar tarifas ou preços em suas áreas específicas" pois seriam obrigadas a fornecer "seus estudos ao CIP, quando isto for solicitado, para que este opine a respeito, antes de sua aprovação final pelos órgãos competentes".

A tentativa de diminuir a abrangência dos controles *através de um critério universal*, iniciada pela Resolução 59 em agosto de 1975, reduzida menos de dois anos após, numa legislação que impõe dificuldades substanciais para liberação, vindo a excluir critérios outros que não o discernimento da presidência do CIP. É neste sentido que a Res. 53-F, de 4/11/76, no seu preâmbulo, enfatiza que

*"...as liberações efetuadas por este Conselho não significam exclusões definitivas das normas gerais de controle estabelecidas pela portaria interministerial número GB-1/68, de 05 de janeiro de 1968, nem o desconhecimento, por parte do CIP, dos preços das empresas e/ou produtos liberados, mas tão somente a dispensa de cumprimento, em cada processo de reajuste, das formalidades previstas na citada Portaria... a liberação de empresa e/ou produtos das normas gerais não poderá*

*ser procedida, em qualquer hipótese, de forma automática..."*

Posteriormente, pela Res. 16 de 28/03/78, que unifica as Res. 59 e 53-F, fica estabelecido que "os réajustes de preços de quaisquer bens ou serviços, comercializados ou prestados no país, poderão ficar sujeitos à análise, aprovação e controle do Conselho Interministerial de Preços - CIP, sempre que o exigir a orientação geral da política e econômica do Governo Federal" (art. 1º) <sup>56</sup>.

A rigor, porém, uma linha de rigidez nos controles só pode ser pensada a partir de 1979, quando tomou-se um conjunto de medidas que incluem o fim do regime de "Liberdade Viglada" (inicialmente para produtos eletro-eletrônicos e material de transporte, e posteriormente em caráter geral); o congelamento das "margens de contribuição" que se reflete nas margens de lucro da empresa; e a não concessão de reajustes de preços por força da atualização de estruturas de custos, isto é, através de processos de "verticalização".

Perfez-se então o caminho de volta para controles potencialmente totalizantes, sugerindo o início de uma terceira fase, menos "liberal" e flexível que a anterior, uma reedição talvez do período de abrangência máxima e controles rigorosos. E este acidentado percurso, é também um indício de que os controles de preços industriais no Brasil, longe de terem fôlego curto, foram absorvidos como elementos talvez permanentes de política econômica, por ortodoxos que fossem seus operadores.

---

<sup>56</sup> - A omissão dos bens e serviços "produzidos" foi aparentemente involuntária, dado o conteúdo do restante da Resolução.

## 2.2 Pontos Focais de Operação do CIP.

Pretende-se, agora, tão somente, *aglutinar os pontos mais importantes* que foram levantados na descrição anterior das rotinas do CIP, e que serão posteriormente objeto de uma discussão, que toma por referência a política de preços da grande empresa e a dinâmica de mercado que está inserida.

### Organização de um sistema contábil e a racionalização do cálculo econômico.

Uma observação atenta do volume de informações e exigências que os diferentes processos demandam, e talvez mais importante, das próprias regras de "pricing" do CIP, explica a ênfase dada por técnicos e consultores de empresa, com recorrência, sobre as necessidades da empresa "se organizar em termos de custo" para trabalhar e evitar perdas e glosas sistemáticas deste órgão.

"Se organizar" significa estruturar um sistema de informações contábeis-financeiras e aperfeiçoar os processos gerenciais da firma, de maneira que a empresa possa atender as exigências da legislação de controle de preços e funcionar de acordo com as regras setoriais estabelecidas pelo CIP.

Quanto às informações que a empresa é obrigada a produzir, estas se agrupam em quatro conjuntos distintos, delimitados pelos seguintes atos:

- a) Portaria Interministerial GB-01 — mapas de custos e listas de preços;
- b) Resolução 52/74 — demonstrativos econômico-financeiros (Ba-

*lanço Patrimonial, Demonstrativo de Resultados, Desdobramento de Contas de Balanço e do Demonstrativo de Resultados), informações sobre a dinâmica operacional da empresa, e outros dados;*

- c) Resolução 72/75 - aspectos técnicos, financeiros, contábeis e de mercado, relativos à produção de um novo artigo;*
- d) Resolução 53-F/76 - faturamento, evolução dos preços, principais compradores e concorrentes da empresa em questão.*

Os itens a) e b) dizem respeito a processos de reajuste de preços, seja por conta de variações nos custos, mudança na estrutura destes e/ou queda na rentabilidade corrente da empresa. O item c) se relaciona ao lançamento de um produto novo, e o d) à decisão de liberar por completo ou "sob acompanhamento" um determinado produto.

Não é provável que seja trivial para as empresas informarem ao CIP com a periodicidade embutida, por exemplo, na portaria GB-01 e na Resolução 72/74 (a cada pedido de reajuste e ao fim de cada exercício social, respectivamente), com o nível de detalhe exigido e, principalmente, com a necessária consistência interna dos dados (inclusive longitudinalmente), a menos que a empresa esteja estruturada não só em torno de sua produção, "strictu sensu", mas também na sua dimensão contábil-administrativa.

Um segundo aspecto se liga à importância crescente que assume para a empresa a racionalização do cálculo econômico, a partir da necessidade de dialogar com o CIP. Com efeito, são as rotinas e regras de preço do CIP que estimulam substituir a prática mercantil da "caixa de português" (o que entra menos o que sai é lucro) por estimativas do período necessário para o retorno do novo investimento e do giro do ativo operacional, de modo a estabelecer as margens de lucro sobre as vendas programadas; também, através do conhecimento de seus custos, possibilitam a empresa efetivar o controle de sua composição, formas de

apropriação, e evolução de seu comportamento, e desde logo, das margens *correntes* de lucro; ademais, abrem caminho para que se avalie o efeito da competição sobre níveis alternativos de preços e da variação da demanda sobre a produção futura, facilitando a tomada de decisões relativas à fixação de uma política de preços e uma estratégia de crescimento para a empresa.

Enfim, o CIP, através de suas normas e quesitos operacionais, *introjeta, na empresa, uma racionalidade (nem sempre preexistente), não só do ponto de vista contábil-administrativo, mas também, e principalmente, sob o aspecto gerencial, isto é, da perspectiva do cálculo econômico capitalista.*

#### Estabilidade das taxas de retorno e a manutenção das margens de lucro.

As principais rotinas de reajuste de preço do CIP, tem por objeto enunciado a manutenção por igual das margens de lucro da empresa, como forma de estabilizar, ao longo do tempo, sua taxa de retorno sobre o capital investido. Tal procedimento é comum tanto à *solicitação* ou *reconsideração de aumento de preço*, que se fariam por força de mudanças nos custos variáveis ou médios, quanto ao pedido de *recuperação de rentabilidade*, face à sua queda em termos correntes. Alternativamente, esta abre espaço ao pedido de *verticalização*, onde a empresa argumenta que o encurtamento de suas margens se deu em função de uma estrutura de custos defasada.

Nas duas primeiras categorias, a justificativa é feita em termos de que os aumentos passados de custos médios ou variáveis corroeram ou ameaçam corroer respectivamente a margem de lucro bruta ou "de contribuição" sobre os custos, que constituem a fonte de recursos para remuneração dos investimentos e fonte de recursos para pagamento de despesas indiretas. Em princípio, as análises de custo visam a esta-

belecer se, de fato, os aumentos de custo apresentados pelas empresas implicam em diminuição do "markup", caso sejam mantidos constantes os preços de venda, isto é, se há mérito no pleito. Nas duas últimas categorias, os pleitos para reajustes de preço procuram justificar a necessidade de revisão dos "markups" com base em comprometimento dos níveis de rentabilidade sobre os investimentos realizados. Caso fique o órgão controlador convencido de que o controle do "markup" tem comprometido seriamente o retorno dos investimentos, permitirá o reajuste de preços necessário, alterando, por esta via, o "markup"<sup>57</sup>.

Os meios básicos, portanto, para obter a estabilidade das margens seriam o repasse das variações de custo, e a sustentação das margens de lucro sobre a venda, acima de um patamar mínimo consistente com determinada taxa de retorno. No entanto, o processo usado com maior frequência para assegurar o equilíbrio da margem e a fixação da taxa de retorno num patamar preestabelecido, nominalmente, o deslocamento dos preços na proporção das variações de custo, apresenta ser inevitavelmente contraditório com os objetivos propostos.

Com efeito, o simples repasse de incremento dos custos, abre a possibilidade da total absorção pela empresa dos ganhos de produtividade eventualmente auferidos, seja pela expansão da capacidade produtiva, seja pela sua utilização em proporção mais elevada ou com maior intensidade.

Neste caso, caem os custos unitários, médios ou diretos, enquanto aparecem estáveis ou mesmo inflados, os preços dos insumos cristalizados numa estrutura de custos superada, porém a partir da qual a empresa solicita ao CIP seus aumentos. O resultado seria uma *ele-*

---

<sup>57</sup> - Cf. Dionísio D. Carneiro, "Documento para Discussão nº 5", CIP, mimeo, s/data.

vação, ao longo do tempo, das margens de lucro da empresa.

O mero repasse das variações dos preços dos insumos (no sentido lato do termo), abriria também espaço para que os incrementos de produtividade via introdução de progresso técnico incorporado em novos equipamentos e instalações industriais fosse estimulado, na medida mesmo das possibilidades de sua adição aos ganhos da empresa.

Neste caso, o valor das aquisições de bens de capital se refletiria positivamente nos preços, pois sob o critério de "estabilidade das margens brutas" se admite o repasse das variações dos custos totais, incluindo das despesas de depreciação, que anteriormente à inovação no processo produtivo, estariam, por hipótese, próximas de zero. Em consequência, se observaria uma queda (não perceptível ao CIP) dos custos unitários médios, que se não acompanhada de uma redução de preços, levaria à uma ampliação das margens de lucro da empresa.

Por outro lado, na medida que variações nos custos fixos unitários não são repassados sob o critério de "estabilidade de margem de contribuição", ou o são parcialmente em período não raro supera os 45 dias estabelecidos, a inovação tecnológica se vê desestimulada pela dificuldade da empresa absorver seus ganhos, a menos que a introdução de novos processos implique numa mudança compensatória da estrutura de custos a favor de insumos mais baratos. Enfim, a prática de repasses de variações de custo da empresa pode vir a ser incompatível com o objetivo enunciado de estabilidade das margens, desde que se admita que os incrementos de produtividade são passíveis de absorção por parte da empresa. Há ainda o fato menos provável do desincentivo à melhoria de produtividade, particularmente quando esta depende de novos investimentos, por conta do controle do "markup" sobre os custos variáveis.



Neste cenário, onde a probabilidade de expansão das margens é alta, aparecem elementos contrastantes, que fazem parte das regras de concessão de aumentos de preço. Embutido nestas rotinas estão perdas e glosas, cuja listagem incompleta segue:

- (i) - o não repasse aos preços dos índices salariais concedidos em percentual superior aos índices oficiais, admitindo que apenas estes o sejam, ainda assim descontada a taxa de produtividade fixada pelo Governo;
- (ii) - um período de espera para o repasse de aumentos já comprovados nas matérias-primas e demais insumos físicos, que ocasionalmente se alarga por mais de 45 dias; <sup>58</sup>
- (iii) - o reajuste anual das despesas fixas e da depreciação pelos índices da ORTN e da SEPLAN;
- (iv) - a correção semestral ou anual do ativo da empresa pelos índices da ORTN;
- (v) - a admissão de um grau mínimo de utilização da planta da ordem de 80%;
- (vi) - o repasse parcial das despesas financeiras incorridas pela empresa, do custo do depósito compulsório das importações e do recolhimento restituível do óleo combustível.

Quanto aos itens (iii) e (iv), seu impacto negativo sobre os "markups" não tem sido residual, na medida que os índices da ORTN e da SEPLAN são estabelecidos sistematicamente abaixo das taxas de inflação, e com toda a probabilidade, da evolução das despesas fixas, do preço dos bens de capital, e do valor real dos ativos.

Em síntese: as normas de "pricing" do CIP parecem garantir a estabilidade das margens, dentro de certos limites, impedindo que sejam encurtadas em demasia, pela existência de pleitos específicos para recuperar a rentabilidade, porém dificultando às empresas ampliã-

<sup>58</sup> - Note-se ainda que durante os períodos de controles mais rígidos, foi usado o expediente de "pedido de vista" do processo no Plenário de Representantes, de modo a alongar o prazo para a concessão de reajuste.

las indefinidamente, através da contínua absorção de ganhos de produtividade.

#### A Dominância dos Critérios de Uniformidade Setorial nas Rotinas do CIP

O tratamento que o CIP dispensa aos setores está marcado pela tentativa de igualar, internamente, algumas das variáveis estratégicas da dinâmica da empresa. Neste sentido, é da prática do órgão conferir *uniformidade intrasetorial aos prazos de retorno dos investimentos*, e em decorrência, *às taxas de recuperação do capital empregado*. Adicionalmente, o CIP enfatiza semelhança nas margens de lucro sobre as vendas (brutas ou "de contribuição"), obtidas a nível de cada setor, isto é, *equivalência nas taxas de rentabilidade das empresas*, de forma que a cobertura dos custos fixos e/ou dos investimentos realizados se dê equitativamente.

Em terceiro lugar, ainda que os níveis de preço de produtos similares via de regra não coincidam, percebe-se que *a competição é um ponto de referência explícito de diversas rotinas de fixação de preço do CIP*, a começar pela escolha das empresas a serem controladas, líderes de modo geral nos seus mercados, e que portanto, "ditam preços" para as demais. O resultado é que *poucas vezes produtos novos tem preço fortemente diferenciado dos concorrentes*<sup>59</sup>, e ainda que no decorrer do tempo haja um distanciamento, *o movimento de reajustes e a liderança de preços tendem a reaproximar ou manter equivalente as posições entre produtos similares*, inclusive pela identidade setorial dos critérios de repasse empregados pelo CIP.

Quando, por outro lado, os reajustes são regulados por acordos setoriais, chega-se à mesma conclusão, apenas com mais ênfase, na medi

---

<sup>59</sup> - A exceção de algumas matérias-primas, como foi explicado anteriormente (fl. 94).

da que o percentual de reajuste, sua periodicidade, e o seu momento, tendem a ser absolutamente idênticos. E, obtêm-se ainda por corolário, *a cristalização de preços relativos de produtos competidores.*

Partindo da agregação das estruturas de custo das empresas líderes, ponderadas pela sua participação no mercado, os acordos setoriais definem, como foi visto, um reajuste médio aplicável uniforme e simultaneamente a todas empresas signatárias do acordo, e para aquelas que se vêem obrigadas a aderir face à sua condição de *liderada* nos preços. A abrangência crescente dos acordos setoriais, fruto da própria lógica de funcionamento do CIP pois que representa uma simplificação necessária das rotinas de reajuste, confere peso específico a estes desdobramentos.

Em síntese, tanto os critérios e regras do CIP, quanto seus procedimentos e rotinas, produzidos e executados nas suas diversas instâncias, têm na competição uma preocupação recorrente, que se traduz não no seu estímulo, mas na redução do grau de imprevisibilidade que caracteriza o jogo oligopólico, e da instabilidade potencial dos mercados concentrados.

É, portanto, provável que a dinâmica operacional do CIP, passando o âmbito da empresa, contribua decisivamente para o "equilíbrio" e a sincronia de movimento de setores oligopolizados, que compõe parte considerável do universo da indústria de transformação no Brasil.

Grife-se, porém, que as políticas de preço e de mercado do CIP não se refletem necessariamente, e sem mediações, sobre o movimento real da empresa, e a dinâmica de seu entorno econômico. Como não poderia deixar de ser, apesar do órgão, continua a subsistir diferenças nas taxas de retorno e rentabilidade, níveis absolutos e relativos de pre-

ços, etc., em função de como reagem individualmente as empresas aos controles, e qual a posição relativa que ocupam no mercado.

Particularmente, deve-se acentuar que em mercados onde já predominiariam esquemas de coordenação decisória interfirma com relativo grau de aceitação pelas empresas estabelecidas, o CIP, na perspectiva aqui a dotada, nada mais faria do que ratificar uma situação já dada. Por outro lado, onde é baixo o grau de articulação e aparecem formas mais agressivas de concorrência oligopolística, os controles do CIP, principalmente via Acordo Setorial, levariam talvez a um efetivo desestímulo da competição, ainda que nada garanta que na ausência do CIP, e por força de um elevado grau de concentração setorial, as firmas não desenvolvessem formas alternativas de articulação. Vale porém uma ressalva: a presença do CIP potencialmente facilitaria o controle dos chamados "abusos do poder de mercado", em particular de formas de competição em preços de natureza predatória (a exemplo do "dumping"), através da fixação de preços mínimos.

Efetivamente, não poucas vezes, o órgão agiu nesse sentido. A esse respeito, pode-se citar os exemplos já vistos de baterias, rolhas metálicas, óxido de zinco, e aparelhos eletrônico-domésticos, em que o CIP ao estabelecer um preço mínimo, ou pelo menos ameaçar fazê-lo, fez cessar guerra de preços que levariam possivelmente à quase monopolização do mercado ou pelo menos à expulsão de parte considerável da concorrência. Vale lembrar que o respaldo político-legal para esta ação foi ampliado pela Deliberação de 18/5/75 do Conselho de Desenvolvimento Econômico—CDE (v. pag. 41), cujo efeito ultrapassou, com toda a probabilidade, o caso específico para a qual foi dirigida.

Esse quadro conflitivo sugere que a atuação do CIP se tornaria mais inteligível se balizada pela compreensão da estratégia de crescimento e competição da grande empresa oligopolista e dos padrões de concorrência dominantes nos seus mercados. Tal será o objeto de discussão do Capítulo III.

TABELA 3

## CRITÉRIOS DE REPASSE DE CUSTOS DO CIP

## INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

BRASIL - 1979

ÍTENS (a) ES CIP (b)	GASTOS DIRETOS (c)	GASTOS INDIRETOS (d)	DEPRECIÇÃO (e)	DESPESAS PROPORCIONAIS (f)	DESPESAS FINANCEIRAS (g)	CAPACIDAD INSTALADA (h)
farmácia e Cosméticos, Papel e Celulose, Borracha e plásticos	Nota Fiscal ou ORTN	ORTN mínimo 6 meses	IRAF 12 meses	Propaganda: 0/10% Comissões: 3/6%	Taxa de 3% AM (ao mês) X prazo médio de venda	Índice Variável
Máquina, Eletroeletrônica, Bens de Capital	Nota Fiscal	ORTN mínimo 6 meses	IRAF 12 meses	Propaganda: 3% Comissões: 3%	Preço à vista s/despesas financeiras	Mínimo 80%
Alimentação e Bebidas, Têxtil e Couros	Nota Fiscal	ORTN mínimo 6 meses	IRAF 12 meses	Propaganda: máx. 5% Comissões: máx. 3%	Máximo de 3% a.m.	80%
Químico	Nota Fiscal Semestral	ORTN anual	IRAF 12 meses	Comissões e descontos calculados com base em dados contábeis	3% a.m.	Mínimo: 80% Máximo: 95%
Automóveis e Autopeças, Máquinas Agrícolas e Mecânicas, Material Rodoviário	Nota Fiscal e Índices Setoriais	ORTN em 6 meses ou Índices Setoriais	IRAF 6 meses	Comissões Royalties	3% a.m.	80%
Material de Construção Metálicos	Nota Fiscal	ORTN mínimo 6 meses	ORTN 6 meses	Comissões	Máximo: 3% a.m.	Aprox. 90%
Siderurgia Metálicos não-ferrosos	Nota Fiscal ou ORTN mínimo 6 meses	ORTN mínimo 6 meses	IRAF 12 meses	Comissões	3% a.m.	*
Químico, Químico-Farmacêutico, Fertilizantes	Nota Fiscal	ORTN anual	IRAF 12 meses	*	3% a.m.	Mínimo: 80% Máximo: 95%

Sem informações.

FONTE: Ver nota (i).

Tabela 3 (cont.)NOTAS EXPLICATIVAS

- (a) - No caso dos custos de mão-de-obra, estes são repassados para *todas as divisões* pelo índice oficial menos a taxa de produtividade; analogamente, os custos das matérias primas nacionais e estrangeiras são repassados aos preços, na dependência de comprovação por nota fiscal e/ou 4a. via de guia de importação.
- (b) - A Divisão VIII, de produtos farmacêuticos, é regida por normas muito específicas, daí que foi excluída do quadro. O reajuste para o setor é global, único e consolidado, a partir de um exame dos balanços de 48 empresas, que representam 52% do faturamento do setor. Quanto aos critérios de repasse para fixação do reajuste setorial, são admitidas como limite máximo, as despesas de até 5% da receita bruta em comissões, abatimentos e descontos; para amostra grátis permite-se também 5% do custo dos produtos vendidos; e para o repasse das despesas de propaganda, a média dos últimos 3 (três) anos da razão entre gastos de propaganda e receita bruta.
- (c) - Normalmente, dependendo de sua natureza, são atualizados através de comprovante de compra de bens ou serviços, tais como combustível, energia elétrica, gás etc. Eventualmente, a atualização desses gastos é feita por índices oficiais.
- (d) - Repassados mediante a variação da ORTN no período interpleitos, obedecendo contudo um mínimo de 6 meses, e ocasionalmente, 12 meses.
- (e) - Atualizada anual ou semestralmente pelo Índice de Reavaliação do Ativo Fixo (IRAF) e, de 1979 para cá, pela ORTN.
- (f) - Por vezes, fixadas de acordo com o tipo de produto; outras, esta

belecidas por igual ao nível da Divisão.

- (g) - Considera-se, normalmente, apenas as despesas bancárias de curto prazo; quanto às de médio e longo, estas são excluídas do repasse, na medida que já estão incluídas na remuneração do Ativo Operacional.
- (h) - Percentual utilizado para ratear as despesas.
- (i) - A montagem da Tabela 3 pode conter algumas imperfeições, na medida que foram consultadas várias fontes, tais como Sindicatos, Associações de Classe, Consultores, ex-funcionários do órgão etc.

TABELA 4

## APEAMENTO DE CARACTERÍSTICAS SELECIONADAS DE SETORES E GRUPOS DE INDÚSTRIA

## INDICADORES DE CONTROLE DE PREÇOS E RENTABILIDADE

## INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

Brasil - 1979

## 4-A: DIVISÃO I

aria e Cosméticos, Papel e Celulose, Borracha e Artefatos.

CARACTERÍSTICAS SETORIAIS E GRUPOS INDUSTRIAIS	FORMAS DE CONTROLE (a)	REAJUSTES CIP (b)	PREÇOS CIP (c)	APRESENTAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE CUSTO (d)	TEMPO E TAXA DE RETORNO E/OU MARGEM DE LUCRO (e)
SE bra Longa bra Curta	A/71 exceto: Cenibra e Aracruz	D I	I	GB-1 GB-1 GB-1	Remuneração do ativo em 6 anos a custos de reposição.
E PAPELÃO pel Kraft	A A(informal)/74	I I	I I	GB-1 GB-1	MB $\begin{cases} < 10\% \\ < 15\% \end{cases}$ a
UTOS DE BORRACHA od Year mais empresas prox. 150)	A/74 A/78 E A(informal)/	I D I	I	MC GB-1	MC = 34,5 (1978)
DENTAL	A/76 A/78	I = critério, época D = percentual		MC	MC = 41%
ETES	A/77 A/78	I = critério, época D = percentual		MC	MC = 41%
ORANIES	E/E			GB-1	MB = 20%
MARIA E ARTIGOS UCADOR (DE LUXO)	A/73 - L A/78 - L			L.A.	
S, CHAPAS PRENSADAS	A/72-L			L.A.	

: Ver nota (f).



TABELA 4 (Cont.)

## 4-B: DIVISÃO II

Mecânica, Eletroeletrônica, Bens de Capital.

CARACTERÍSTICAS SECTORIAIS  E GRU- INDÚSTRIAS	FORMAS DE CONTROLE  (a)	REAJUSTES CIP (b)	PREÇOS CIP (c)	APRESENTAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE CUSTO (d)	TEMPO E TAXA DE RETORNO E/ OU MARGEM DE LUCRO (e)
LETRÔNICOS  arelhos de som eletrodomésticos por táteis	A/71 A/74  -  -	I  -  -		GB-1  L.A.  L.A.	5 anos ou 20%  Idem  Idem
ELÉTRICOS  DORAS, SECADORAS A, GELADEIRAS > 12 PÉS  DE COSTURA  PRODUTOS MECÂNICOS SERIADOS	A/73  -  A/71  E/E	I  -  I  D	D  -	GB-1  L.A.  GB-1  GB-1	Idem  Idem  Idem  Idem
DE FOLHA FLANDRES	A/72	I		GB-1	Idem

Ver nota (f).

TABELA 4 (Cont.)

## 4-C: DIVISÃO III

ntação e Bebidas, Têxtil e Couros

CARACTERÍSTICAS SETORIAIS E GRU- INDÚSTRIAS	FORMAS DE CONTROLE (a)	REAJUSTES CIP (b)	PREÇOS CIP (c)	APRESENTAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE CUSTO (d)	TEMPO E TAXA DE RETORNO E/OU M GEM DE LUCRO (e)
S E REFRIGERANTES	A/79	I	I	GB-1	6 anos linear (ros simples) ou MB = 10%
NA	A(informal)	I		GB-1	Idem
essy-Lever	E/	D		GB-1	Idem
E TOMATE	A/74	I		GB-1	Idem
O	E/E	D		GB-1	Idem
OS	A(informal)	I		GB-1	Idem
OS DE CARNE	A/77 4 empresas E/E 6 empresas	I		GB-1	Idem
M PÓ	A(informal)	I		GB-1	Idem
REFINADO	A(informal)	I	I	GB-1	Idem
MISTURAS PREP.		-	-	L.A.	Idem
	A(informal)	I	D	GB-1	6 anos linear (ros simples) ou MB = 15%
NTÉPICOS	A/71	I		GB-1	Idem
	A/77	I		GB-1	Idem
S	A(informal)	I		GB-1	Idem
AS	A(informal)	I		GB-1	Idem
S (empresas)	E/E	D		GB-1	Idem

Ver nota (f).

TABELA 4 (Cont.)

4-D: DIVISÃO IV

troquímico

CARACTERÍSTICAS SETORIAIS E GRU- INDÚSTRIAS	FORMAS DE CONTROLE	REAJUSTES CIP	PREÇOS CIP	APRESENTAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE CUSTO	TEMPO E TAXA DE RETORNO E/OU MARGEM DE LUCRO
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
ÍMICOS 1a. GERAÇÃO (padrão de referência para reajustes)	A(informal)	I	D	GB-1	6 anos - juros compostos
ÍMICOS 2a. GERAÇÃO ro de fumo	E/E A(informal)	D I	D I	GB-1 GB-1	6 anos - juros simples 23,3 antes IR 16,7 depois IR

: Ver nota (f).

4-E: DIVISÃO IX

Químico, Químico-Farmacêutico, Fertilizantes

CARACTERÍSTICAS SETORIAIS E GRU- INDÚSTRIAS	FORMAS DE CONTROLE	REAJUSTES CIP	PREÇOS CIP	APRESENTAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE CUSTO	TEMPO E TAXA DE RETORNO E/OU MARGEM DE LUCRO
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
ÍMICOS - 3a. GERAÇÃO (formados de plástico)					6 anos lineares (juros simples)
Laminados	A/71			L.A.	Idem
Demais matérias plásticas	A/informal	I		GB-1	Idem
VERNIZES					
Fins industriais	A/77-L			L.A.	Idem
Construção Civil	A(informal)	I			
MÚSTICA E CLORO				GB-1	Idem
- Sul	A/73	I	I		
- NE	E/E Dow Salgema CQR	D	D		
IA	E/	I	I	GB-1	Idem
QUÍMICOS	A(informal)	I	I	GB-1	Idem

Ver nota (f).

TABELA 4 (Cont.)

## 4-F: DIVISÃO V

Móveis e Autopeças, Máquinas Agrícolas e Rodoviárias, Material Ferroviário.

CARACTERÍSTICAS SETORIAIS E GRU-INDÚSTRIAS	FORMAS DE CONTROLE (a)	REAJUSTES CIP (b)	PREÇOS CIP (c)	APRESENTAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE CUSTO (d)	TEMPO E TAXA RETORNO E/OU MARGEM DE LUCRO (e)
MÓVEIS	A/77 A(informal)/79	I p/empres <u>a</u>		GB-1 LV 75/77 L.A. 77/79	Taxa de retorno 21,2 antes de MB = 10% a 15%
MÁQUINAS	A/77 A(informal)/79	I p/empres <u>a</u>		Idem	Idem
PEÇAS	E/E	D		MC	Idem
PEÇAS RODOVIÁRIAS	E/E	D		GB-1 MC	Idem
PEÇAS	A/71 E/E	D		GB-1 LV 75/77 L.A. 77/79 GB-1 79/	Idem

Ver nota (f).

TABELA 4: (Cont.)

## 4-G: DIVISÃO VI

Material de Construção, Minerais não-metálicos

CARACTERÍSTICAS SECTORIAIS SE E GRUPO INDUSTRIAL	FORMAS DE CONTROLE (a)	REAJUSTES CIP (b)	PREÇOS CIP (c)	APRESENTAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE CUSTO (d)	TEMPO E TAXA DE RETORNO E/OU MARGEM DE LUCRO (e)
	A/75 A/78	I p/7 regiões	I p/7 regiões	MC	5 anos linear (juros simples)
AMIANTO	E/E	D		GB-1	5 anos
DE FABRICAÇÃO DE VIDRO					
vidro Plano Liso	A/	I		GB-1	5 anos
Garrafas e Frascos	A/75	I		GB-1	5 anos
REVESTIMENTOS CERÂMICAS	A/79 - L	-	-	L.A.	5 anos
SANITÁRIAS	A/75	I	I - produtos líderes		5 anos
REVESTIMENTOS	E/E	D		GB-1	5 anos
REVESTIMENTOS	E/E	D		GB-1	5 anos

: Ver nota (f).

TABELA 4: (Cont.)

## 4-H: DIVISÃO VII

Cirurgia, Metais não-ferrosos

CARACTERÍSTICAS SETORIAIS	FORMAS DE CONTROLE	REAJUSTES	PREÇOS	APRESENTAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE CUSTO	TEMPO E TAXA DE RETORNO E/OU MARGEM DE LUCRO
E GRU-INDÚSTRIAS	(a)	CIP (b)	CIP (c)	(d)	(e)
DE FLANDRES	E/		I	GB-1	Taxa de retorno: max. 20% a.a. (5 anos linear)
LANOS COMUNS	A	I	I	GB-1	
NO-PLANOS	A/71	I	I	GB-1	
SPECIAIS	A	I	D	GB-1	
DE AÇO COM COSTURA	A/78	I	D	GB-1	Idem
DE AÇO SEM COSTURA	A/76	I	I	GB-1	Idem
DO DE FERRO	E/	D		GB-1	MB da data de imposição de controle
DO DE MANGANÊS	A/	D		GB-1	Idem
DO	E/E			GB-1	20% a.a.
ingotes (prim.) transformados	E/	I	I	GB-1	Idem
	E/E	D		GB-1	Idem
	E/	I	I	GB-1	Idem
rios laminados	A	I	I	GB-1	Idem
	A	I	I	GB-1	Idem
	A	I	I	GB-1	Idem

E: Ver nota (f).

TABELA 4: (Cont.)4-I: DIVISÃO VIII

## Farmacêuticos

CARACTERÍSTICAS SETORIAIS E GRU- INDÚSTRIAS	FORMAS DE CONTROLE (a)	REAJUSTES CIP (b)	PREÇOS CIP (c)	APRESENTAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE CUSTO (d)	TEMPO E TAXA DE RETORNO E/OU MAR- GEM DE LUCRO (e)
FARMACÊUTICOS	A(informal)	I	I		6 anos

Ver nota (f).

TABELA 4NOTAS EXPLICATIVAS

(a) - Os acordos setoriais (A) vêm acompanhados do ano de sua assinatura, ou no caso de terem caráter informal, do ano a partir do qual passaram a vigorar, bem como da letra "L", se forem acordos de liberação. Quando foram assinados 2 (dois) ou mais acordos nos últimos 10 (dez) anos, estão assinalados os anos do primeiro e do mais recente. Acrescente-se que o controle individual empresa por empresa é simbolizado por E/E, e quando existe apenas uma empresa, E/.

Numa amostra representativa de 307 das 1.232 empresas que enviaram seus demonstrativos econômico-financeiros, referentes ao ano de 1976, ao CIP (representando 70% do faturamento destas), aproximadamente 70% das 307 (em faturamento), eram controladas via Acordos Setoriais, e as restantes, Empresa por Empresa (dados retirados do texto de Milton da Matta, op. cit., dez. 1979, mimeo, p. 24).

(b) - Reajustes iguais, simbolizados por I, normalmente correspondiam a acordos setoriais, à exceção de acordos de liberações, que tinham por norma percentuais, frequências e momentos de reajuste comuns, salvo creme dental e sabonete (divisão I), em que os percentuais eram distintos.

(c) - Foram apenas assinalados os casos em que os preços eram efetivamente idênticos (I) ou bem diferenciados (D). A maioria contudo são setores em que predominam pequena diferenciação de preço, e, logo, foram omitidos. No caso dos produtos farmacêuticos (divisão VIII), a igualdade dos preços de dois produtos seria função da similaridade de suas fórmulas, isto é, se estas contêm o mesmo sal básico.



(d) - Basicamente, há duas formas de se apresentarem as estruturas de custo: através dos mapas completos da Portaria GB-1 ou dos mapas simplificados, quando o critério é de margem de contribuição (MC) em que se enviam simplesmente a relação dos custos diretos já que os demais (e o lucro da empresa) seriam cobertos pela margem. No caso do setor estar liberado, porém sob acompanhamento, assinala-se com as letras L.A.

Nas 307 empresas examinadas no trabalho de Milton da Matta — ver item (a) — a distribuição do faturamento por critério de controle é de 78% em GB-1 contra 22% em margem de contribuição.

(e) - Inclui-se, nesta coluna, alternativa ou complementarmente, o tempo de retorno do ativo operacional admitido pelo CIP na fixação do preço do produto novo e a taxa de retorno daí decorrente, a juros simples ou compostos, as margens brutas de lucro (MB) ou líquidas (ML) se a apresentação dos custos for pela GB-1; e as margens de contribuição (MC), caso este critério prevaleça. Por outro lado, observe-se que se bem a uniformidade de taxas de retorno e rentabilidade seja regra para os setores, não é raro encontrá-la a nível de grupos de indústria e divisão-CIP.

(f) - A montagem da Tabela 4 pode conter algumas imperfeições, na medida que foram consultadas várias fontes, tais como Sindicatos, Associações de Classe, Consultores, ex-funcionários do órgão etc.

CAPÍTULO III

AS REGRAS ESSENCIAIS DO CIP  
E A DINÂMICA DOS MERCADOS OLIGOPOLISTAS

## Apresentação

A preocupação com o comportamento das empresas monopolistas e oligopolistas, e, de modo mais geral, com os padrões de competição em mercados concentrados, é recorrente nas justificativas de controle de preços. Algumas declarações, que aqui foram recolhidas, mostra que tal cuidado perpassa as diferentes administrações de política econômica nos últimos dez anos, extravazando, inclusive, ainda que de forma enfiada, para o interior dos meios empresariais.

Em 1969, o Secretário-Geral do Ministério da Fazenda indicava que

*"... em circunstâncias especiais, o exercício de certo grau de controle sobre os preços faz-se necessário... Imperfeições de mercado impedem que o sistema de preços funcione exatamente como se esperaria em situações de concorrência... Nos casos de regimes monopolistas ou oligopolistas, organismos encarregados da fiscalização de preços podem combinar sua ação com medidas colaterais fomentadoras de maior competição..."*<sup>1</sup>

O professor Simonsen, já como Ministro da Fazenda, e fugindo de uma postura mais ortodoxa, alerta para o fato dos

*"... mecanismos de oferta e procura podem funcionar eficazmente em regime de concorrência perfeita, mas não num sistema de oligopólio. Neste último caso, que abrange um substancial contingente da produção industrial, nem faz sentido falar em curva de oferta. Reconhece-se que nesse caso, é recomendável*

---

<sup>1</sup> - J. F. Pêcora, "Os Preços na Política Econômica do Governo", Rev. de Finanças Públicas, out. 1969.

*um certo grau de policiamento governamental sobre a formação de preços, ou através de controles diretos, ou por meio de uma legislação anti-trust que conduza os empresários a se comportar como se vivessem num mundo de ampla concorrência. Os Estados Unidos, com sua severa legislação anti-trust, volta e meia, levam à cadeia certos empresários acusados de manobras de coalizão para aumentar preços. Acredito que essa solução, embora adotada no país que se apresenta como modelo de capitalismo por excelência, não se adapte à índole brasileira. Mas a alternativa há que residir num certo grau de controle de preços..."*<sup>2</sup>

Vale lembrar que o próprio IIº Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) afirma que os controles de preço devem ser aplicados

*"como instrumento inibidor de aumentos de preços por práticas de monopólio ou de coalização em oligopólios"*<sup>3</sup>

Um forte indício a mais está na natureza do argumento que dois ex-secretários executivos do CIP usaram para defender a continuidade do órgão face a postulações de empresários para sua extinção. Em artigo publicado em dezembro de 1978, A.L. Baumgarten Jr. (ainda enquanto Secretário Executivo do CIP) e Luiz R.A. Cunha (que o sucederia no governo Figueiredo até a passagem do CIP para a SEPLAN) assim sugerem uma justificativa, ainda que parcial, para a existência do CIP:

*"... não se pode deixar de reconhecer que, na medida em que graus elevados de concentração facilitam a manipulação de preços pelas empresas, ao invés das quantidades, o controle de preços não dei-*

<sup>2</sup> - M.H. Simonsen, "Política Antiinflacionária e Controle de Preços", in Simonsen e Campos, "Formas Criativas de Desenvolvimento Brasileiro", ed. APEC, 1975, p.55.

<sup>3</sup> - Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, II PND, p. 128.

xa de automaticamente exercer funções na regularização da concorrência no mercado.

Esta característica se acentua caso consideremos dois elementos adicionais. De um lado, o alto índice de proteção à concorrência externa (alíquotas de imposto de importação elevadas, fixação de preços de referência, depósitos compulsórios) e de outro, a participação estatal nas atividades produtivas aumentando os índices de concentração. Estes dois fatos ampliam o poder de mercado das empresas - estatais ou privadas - cabendo, pois, ao CIP, a parte da tarefa de evitar seu efeito perverso". (grifos nossos).

Finalmente, não é sem significado que esta preocupação, ainda que de um ponto de vista distinto, esteja expresso em documento da IV CONCLAP, que pode ser considerado até certo ponto uma resposta às considerações do II PND.

"... se um dos objetivos dos controles é corrigir imperfeições dos mercados causadas, por exemplo, por políticas de industrialização, baseadas na concessão de benefícios gerais que podem criar e perpetuar situações oligopolistas, o ideal seria aperfeiçoar aquelas políticas e não controlar preços. Distorções criadas artificialmente não devem ser corrigidas mediante a superposição de outras. Além disso, nunca é demais lembrar que a melhor maneira de lidar com setores oligopolistas, é permitir a concorrência aberta, principalmente a que vem do setor externo".<sup>5</sup>

Na medida que a justificativa da existência do CIP está tão estreitamente vinculada a um suposto controle que seria exercido pelo órgão sobre a empresa oligopolista, parece que cabe, então, a pergun-

<sup>4</sup> - JB, 20/12/78.

<sup>5</sup> - Doc. da IV CONCLAP, op. cit., p. 17.

ta: qual a relação entre as rotinas e as práticas do CIP e as políticas de preço e crescimento da grande empresa? Quais os nexos entre o quadro de operações daquele órgão e a dinâmica competitiva do oligopólio?

A hipótese central deste capítulo é que as regras do CIP para a empresa e para o seu mercado são essencialmente *regras de equilíbrio*, cujo efeito maior seria acelerar o trânsito de uma situação de fluidez setorial para um estado de equilíbrio dinâmico, ou consolidá-lo no caso de uma estrutura já madura.

Os efeitos setoriais da política do CIP se diferenciam na dependência da forma como se organizam os mercados. Tome-se, por exemplo, no interior de mercados concentrados, dois padrões de competição polares: por um lado, a coalizão formal, da qual o cartel é a expressão mais acabada, presente com frequência no oligopólio concentrado, e por outro, o estado de concorrência oligopolística aberta, mais comum no oligopólio competitivo.

Na existência de um acordo formal, o sentido maior da disciplina imposta pela coalizão é de cada empresa ceder um quantum determinado na flexibilidade de suas políticas, em troca do conjunto se beneficiar de uma forte estabilidade setorial, minimizando os riscos inerentes à competição.

Já no caso da concorrência oligopolística, e na ausência de coordenação decisória interfirmas e de uma política de mercado respeitada pelo conjunto, é possível que a empresa recorra a práticas individuais que chegam a privilegiar ocasionalmente ganhos de curto prazo em detrimento da expansão continuada e sem grandes oscilações do setor na sua totalidade.

Se no primeiro caso o CIP ratifica, ainda que através de negoci

ações, uma política já consagrada, no segundo, o órgão opera no sentido de introjetar no cálculo econômico da firma uma política de preços e crescimento pautada por considerações de estabilidade, e uma racionalidade de conjunto onde questões relativas à disciplina e ao crescimento equilibrado do mercado, se não adquirem preponderância, passam a ter peso específico no processo de tomada de decisão da empresa.

Porém, não se deve daí inferir que a ação do CIP seja num extremo o mero reflexo de decisões tomadas ex-CIP, na órbita privada e privativa do capital, e noutro, um deus-ex-machina, capaz de um comando absoluto das políticas da empresa. Nem o CIP se substitui integralmente à esfera de decisão empresarial e ao mercado, nem tampouco o inverso ocorre. Observa-se, pelo contrário, um comportamento que segue um gradiente decisório com a presença na extremidade daquelas formas, porém em que via de regra, o comportamento observado da empresa, enquanto produto de um padrão de concorrência que não se caracteriza pela co-alizão formal em estado puro, nem tampouco pela competição oligopólica acirrada, não se resume à total autonomia ou obediência em relação ao CIP. A situação que se apresenta com maior frequência reflete uma tensão entre aqueles dois polos que significa uma divergência potencial entre as políticas de preço e de mercado do CIP e da empresa. É provável que essa diferença seja tanto maior quanto mais acirrada for a competição setorial, e tanto menos substantiva, quanto mais disciplinado e organizado estiverem os mercados.

Esboça-se aqui um quadro de análise, que informado por algumas facetas da teoria do oligopólio, leva em conta as regras essenciais da política de preços do CIP, tratadas no capítulo anterior. O que segue é uma tentativa de discutir, sem respostas definitivas ou acabadas, o impacto das políticas e regras de operação do órgão, sobre a estabilidade de mercados dominados pela grande empresa oligopolista.

Nesta perspectiva, investiga-se inicialmente as regras do CIP

na sua dimensão de *regras para a empresa*, e a seguir enquanto *regras para o mercado*, entendendo que em ambos os casos se pode apreender seus resultados tanto ao nível da própria empresa tomada individualmente, quanto no seu reflexo sobre a totalidade do mercado. Aqui, como já se fez observar, há interesse basicamente pelo efeito dessas políticas sobre a estabilidade do setor, e menos sobre questões afetas ao desempenho, rentabilidade etc. da firma industrial.

Conclui-se tentativamente que o CIP favorece o amadurecimento e o equilíbrio do oligopólio, por serem suas políticas compatíveis não apenas com as políticas de preço e de expansão da grande empresa, pois estas apontam com frequência para a estabilidade setorial (e nesse sentido, as normas operacionais do CIP, para aí também apontariam), como também com os padrões de organização de mercados onde essas empresas são dominantes, explicitando e regulando, nesta arena, o jogo oligopólico.

Por fim, o CIP também apressaria o amadurecimento de mercados "novos", na medida que ao delimitar as fronteiras no interior das quais variam os parâmetros críticos do setor, tais como preços, taxa de retorno e margens de lucro estaria reforçando a posição relativa de cada empresa, ou seja: no curto prazo, a aproximação entre os preços absolutos setoriais e a estabilidade dos preços relativos garante que todas permaneçam no mercado, a menos de uma acirrada competição extra preço; e a médio e longo prazo, a aproximação entre as margens de lucro e tendência a equalizar as taxas de retorno faz convergir o potencial de acumulação e crescimento da empresa. Da mesma forma, pode-se considerar como vetores de estabilidade a fixação pelo CIP de preços máximos e (ocasionalmente) mínimos, construindo ou reforçando, por esta via, barreiras à entrada e à saída do setor; analogamente, através de seus critérios de repasse de custos e remuneração dos investimentos, o CIP estimula o investimento de empresas capazes de auto financiar a acumulação de capital, e já estabelecidas de longa data no mercado, de



modo que novas entradas (ou eventuais saídas) não se tornam especialmente atraentes. Por último, e não menos importante, a inexistência de fortes diferenciais entre as taxas de retorno de setores *distintos* (já que os prazos CIP de retorno variam de 4 a 6 anos), retira, possivelmente, parte do estímulo ao rompimento das barreiras existentes se tornando um elemento adicional de equilíbrio setorial.

## 1. As Políticas do CIP na Perspectiva da Grande Empresa

Nesta seção, mostra-se inicialmente que o CIP opera com normas que de modo geral se coadunam, quando não coincidem, com objetivos das políticas de preço da grande empresa oligopolista.

Na introdução de um produto novo, o CIP estabelece junto à empresa um prazo de retorno para os investimentos realizados, isto é, fixa um alvo para a taxa de retorno; a partir deste parâmetro e da estimativa da taxa de rotação do ativo, determina uma margem de lucro, fazendo-a invariável ao longo do tempo, ainda que abrindo espaço para que as margens unitárias oscilem dentro de certos limites no decorrer do ciclo, de modo a dar conta de ganhos de escala na expansão e do encurtamento do mercado quando a economia desacelera. O CIP calca, portanto, suas análises de concessão de reajustes de preços no princípio do custo total ao adicionar uma margem de lucro aos custos variáveis ou médios da empresa.

A invariância das margens segue a invariância de preços, a menos de oscilações nos custos e mudanças já apontadas das margens unitárias, de modo que em setores onde as estruturas de custo não são excessivamente dessemelhantes, a uniformidade da regra de repasse de custos garante a cristalização de uma correspondente estrutura relativa de preços; e esta se vê reforçada pelo caráter ordenado e pouco frequente da concessão de reajustes, assim como pela regra não escrita que se evitem divergências substanciais entre preços de produtos competidores.

Os preços tendem portanto a serem relativamente rígidos, mantendo cada empresa ao longo do tempo uma determinada posição na estrutura setorial, sem variações bruscas, e evitando desta forma movimentos de reação oligopolística das demais. A este resultado se adicio

na o fato de serem atribuídos a empresas novas, ao entrarem com um produto já disponível no mercado, preços similares à concorrência; em outras palavras, os preços destas empresas são pautados pela competição.

Neste quadro, a possibilidade do preço CIP atrair para um mercado já ocupado novas empresas seria duplamente remota: tanto por ser um preço máximo que pode ser visualizado como um preço de exclusão ou pelo menos como um preço que leva ao crescimento das barreiras à entrada; quanto, por se pautar pela competição, o preço CIP não estaria levando em conta os gastos iniciais "de instalação", e as dificuldades de auferir "de pronto", ganhos significativos de escala.

Quanto à política de vendas e crescimento do oligopólio, as normas do CIP para a empresa admitem gastos de propaganda, comissões e descontos que seriam custos necessários a qualquer "esforço de vendas"; complementarmente não são impostas maiores restrições ao repasse de outros custos incorridos na tentativa de diferenciação de produto (à exceção, é claro, sobre setores caracterizados como oligopólio concentrado ou homogêneo), ainda que após a Resolução 72/75 não seja trivial para a empresa diferenciar o produto para introduzi-lo como novo.

Um desdobramento possível do esforço de vendas seria a ampliação do mercado no curto prazo, cujo atendimento a firma teria dificuldade de realizar a menos que tivesse construído capacidade produtiva à frente da demanda. Neste sentido, nota-se que o percentual de ocupação da capacidade que o CIP utiliza para ratear as despesas gira em torno de 80%, com uma margem correspondente de capacidade ociosa compatível com a estratégia de crescimento da grande empresa e de defesa de seu mercado face à competição potencial.

Por fim, se o retorno estável e em prazo não muito alongado do capital investido poderia em tese assegurar a médio prazo que a empresa acompanhe o crescimento do mercado, desde que não explosivo, uma

elevação dos custos correntes dos equipamentos e instalações, face a seus custos históricos, traria dificuldades crescentes para a firma expandir sua capacidade a uma taxa adequada, por problemas ligados aos critérios CIP de repasse dos custos financeiros e de depreciação e de remuneração dos investimentos. Quanto aos primeiros, o CIP ao impedir que sejam repassados os ônus de financiamentos de médio e longo prazo, dificultaria outras formas de expansão que não a autofinanciada, porém na medida que os índices de reavaliação do ativo fixo normalmente utilizadas se situam sistematicamente abaixo dos índices de preço dos bens de investimento, os fundos necessários à reposição do capital e à acumulação não estariam, pelo menos para certas empresas, disponíveis em escala suficiente.

A resultante seria um desestímulo ao (re)investimento de empresas novas no setor ou recém estabelecidas que contassem com recursos internos relativamente "escassos"; e um anel protetor para grupos fortes (isto é, financeiramente pouco vulneráveis) e antigos, com ativos em grande parte já depreciados. Nesse sentido, essas regras de repasse e remuneração são consistentes, ou pelo menos não conflitam, com as políticas dos grupos dominantes no mercado, tendendo a solidificar aí suas posições relativas.

*Em síntese*, as regras básicas do CIP para a empresa e a política de preços e crescimento da firma, no que são compatíveis, vão apontar, acima de tudo, para a estabilidade setorial como objetivo comum. É o que será visto a seguir.

### 1.1. As regras essenciais da política de preços.

Um exame atento da relação entre as políticas de preço do CIP e as regras de "pricing" do oligopólio, evidencia algumas coincidências marcantes e um elevado grau de compatibilidade entre si.

A fixação de um alvo para a taxa de retorno do investimento no caso de um produto novo no mercado, ou de um preço pautado pelo nível competitivo; a manutenção de uma margem de lucro invariante no ciclo através da adição de uma determinada margem aos custos primos ou médios; o estabelecimento de preços (relativamente) rígidos na expansão, outorgando porém maior flexibilidade na desaceleração, são as regras essenciais de preço do CIP para a empresa, e também normas da política de preços da firma oligopolista. E são, em simultâneo, regras que se dirigem no sentido de uma participação estável e um crescimento ordenado para a empresa no mercado.

A regra básica do CIP para a determinação do preço de um produto novo no mercado contempla o retorno do ativo operacional líquido da empresa num período que varia de 4 a 6 anos, supondo um grau médio de utilização da capacidade produtiva de 80%, e não o sendo, a fixação de um preço através de um exame de similaridade que leva em consideração o nível de preços dos produtos concorrentes.

Haveria, portanto, dois caminhos de acesso à fixação inicial do preço do produto: um espelha uma situação em que a competição, pelo menos em preços, está ausente, e o alvo é fixado no suposto que a empresa tenha autonomia na sua política de preços; o outro reflete um estado de competição oligopólica onde outras empresas têm peso específico no setor, e o preço para a nova firma se pauta pelo "nível de mercado".

No primeiro caso, o CIP estaria estabelecendo um alvo consistente com os objetivos da política de preços descritos em estudos empíricos que tomam por unidade de análise empresas grandes e líderes nos seus respectivos mercados (fl. 34/35, Cap. I). Adicionalmente, ao estabelecer como alvo de retorno um período de 4 a 6 anos, o órgão estaria enfatizando junto à empresa a importância de recuperar a médio e longo prazo o capital investido, o que traz como desdobramento lógico

a tentativa da firma definir, a partir da taxa de retorno, uma certa margem de lucro e *estabilizá-la ao longo do tempo.*

No segundo caso, o CIP teria com toda a probabilidade uma dupla razão para igualar os preços de produtos similares: viabilizaria no mercado a empresa entrante, ainda que possa implicar, pelo menos no curto prazo, em eventuais prejuízos, pois a firma no início estaria operando com escala ineficiente, e, talvez, mais importante, o órgão estaria protegendo as firmas já estabelecidas, na medida que o preço CIP seria, enquanto preço máximo, um calço na barreira à entrada setorial, e por ser reconhecido no mercado e carregar a própria chancela governamental, desestimularia as práticas excessivamente abaixo do fixado, adquirindo, portanto, uma "rigidez estabilizadora" (inclusive pelas medidas práticas já tomadas pelo CIP para evitar a competição predatória, em particular, o "dumping").

Grife-se que seja igualando preços de produtos similares ou fixando uma taxa adequada de retorno para o capital, é adicionada uma margem dos custos primos ou médios que tende, por sua vez, a ser invariante no tempo, o que é perfeitamente consistente com o "princípio de custo total" adotada com frequência pela grande empresa.

O CIP tem, pois, como critério universal a manutenção de uma determinada margem de lucro sobre as vendas, através de processos que delimitam seu movimento vertical. Como foi visto, a margem inferior de lucratividade seria balizada pelos pleitos de recuperação de rentabilidade e de verticalização, e o limite superior seria dado através de cortes e glosas sistemáticos, já relacionados no capítulo anterior. No entanto, haveria aí uma relativa elasticidade para cima através da absorção de incrementos de produtividade via utilização de capacidade instalada acima do padrão de 80%, e pela introdução de progresso técnico redutor de custos, na medida que são repassadas variações nos custos médios e não nos unitários.

Ademais, como reação a um achatamento de seu "markup", a firma sob certas condições, estaria possivelmente apta a executar um programa de operações onde, através do exercício de seu poder de mercado, "manipulasse a escassez", reduzindo sua produção de modo a provocar o relaxamento no controle de preços com o objetivo de "reequilibrar" o mercado. Alternativamente, na impossibilidade de alterar as regras de controle, a empresa poderia recorrer ao "cost-padding", isto é, inflar seus custos de produção tornando-a ineficiente e auferindo desta forma uma massa adicional de lucros.

O critério CIP de manutenção das margens globais da empresa, ou pelo menos a garantia de sua invariância no interior de certas fronteiras, envolveria a contensão ou mesmo a compressão absoluta das margens unitárias na expansão econômica e sua flexibilidade para cima na recessão. Uma quanto outra trariam alternativamente como decorrência a compressão ou a expansão (relativa) dos preços; logo, a política de controle de preços compatível com o comportamento do oligopólio concentrado ou concentrado diferenciado no ciclo, seria respectivamente de rigidez (para cima) na recuperação e auge, e flexibilidade (para cima) dos preços no momento de desaceleração.

Na perspectiva da grande empresa e do equilíbrio de seu mercado, seria de decisiva importância que o CIP ainda que não conseguindo no auge evitar aumentos de preço como decorrência de uma escassez temporária (em particular no oligopólio competitivo), contivesse as margens unitárias (e globais), de modo a não atrair novos competidores e possibilitando ao mesmo tempo uma expansão substancial e disciplinada do mercado, e logo das vendas.

Já no momento de desaceleração, a tática de flexibilidade de preços seria privilegiada pois na presença de um mercado vendedor "nervoso e imprevisível", resta à empresa ter uma margem de manobra ampla, de modo a "fazer preço" no curto prazo, realizando desta forma ganhos

significativos que recomponham suas margens agregadas, e evitando inclusive que firmas não dominantes se vulnerabilizem financeiramente, a ponto que sejam eliminadas do mercado.

Numa primeira vista, a política do CIP neste último decênio foi, com efeito, de rigidez no auge, pela contenção de incrementos dos "mark ups" unitários, e de maior "liberalidade" de 1974 a 1979, se compatibilizando por esta via (pelo menos aparentemente) com o comportamento cíclico da grande empresa.

Pode-se argumentar que durante este último período (1974/79), o CIP conferiu à empresa um maior grau de flexibilidade, ao introduzir em setembro de 1974 uma variante do regime básico, a chamada "Liberdade Viglada", que possibilitava a prática de novos preços imediatamente após a entrada do pleito no órgão (Cap. II, fl. 83-84). À empresa era conferida uma espécie de flexibilidade horizontal em preços, deixando de tê-la apenas no sentido vertical para baixo<sup>1</sup>, ambas, comumente necessárias em mercados mais curtos.

Porém talvez decisivo para uma tática adequada à uma conjuntura recessiva, tenha sido o enquadramento de empresas, a partir de 1975, no regime de "liberdade sob acompanhamento", sob o qual as firmas reajustavam seus preços, desde que observada a regra de estrita correspondência com as variações de custo, sem necessitar a anuência do CIP. Ampliando gradativamente seu âmbito, este regime iria incorporar em maio de 1977 as indústrias montadoras de veículos e autopeças, que foram porém liberadas não apenas dos controles diretos como da obediência à regra de "correspondência estrita", o que a partir de 1978, foi estendido às demais empresas liberadas (Cap. II, fls. 87-88). Desta forma, também para cima passou a existir flexibilidade em preços, se bem que o CIP

---

<sup>1</sup> - Note-se que ao fixar preços máximos, o órgão já permitia, dentro de certos limites, a prática extra-CIP nesta direção.



ainda detivesse a capacidade de a qualquer momento reenquadrá-las no regime básico se recuperassem de modo "excessivamente rápido" suas margens globais de lucro.

É curioso a racionalização feita na época pelos operadores de política econômica para as medidas de liberação dos controles tomadas na página 74. Basicamente, o argumento era que as políticas antiinflacionárias e de reequilíbrio da balança de pagamentos seriam acompanhadas de uma retração da demanda associada a um impacto depressivo sobre os preços, o que tornaria desde logo dispensável o seu controle direto.

Esta visão se abstrai contudo do fato que uma retração da demanda para a grande empresa raramente é absoluta — cai, mais provavelmente, a taxa de crescimento da procura; por outro lado, e como já foi afirmado, não é desprezível a capacidade da firma oligopolista defender suas margens agregadas elevando os "markups" unitários, e logo, os preços.

Neste quadro, o resultado da maior flexibilidade de preços na desaceleração cíclica teria sido, na pior das hipóteses, a estabilidade dos preços relativos dos bens produzidos pelo oligopólio concentrado ou concentrado diferenciado ou ainda seu movimento ascendente, para fazer face à uma retração absoluta (ou ainda relativa) da demanda.

O caso da indústria automobilística é sugestivo e vale uma breve descrição. De acordo com as informações disponíveis, esta indústria se situa sob alguma forma de controle direto desde a criação da CONEP em 1965; já em 1969, após a criação do CIP, o setor de análise que se estruturou com maior rapidez foi o V, que abrangia as montadoras e autopeças, supostamente para resolver um conflito entre esses dois blocos deflagrado pela decisão da Volkswagen de declarar unilateralmente uma moratória de 90 dias nas suas dívidas junto aos produtores de

componentes. Sintomaticamente, o CIP inicia sua organização sob o signo, e para regular, um conflito intersetorial que requeria então uma interferência aceita como legítima frente às partes.

Controles no período 1968/74 foram relativamente rígidos, porém se confundiam com a política da indústria de ampliar seus mercados, principalmente através do movimento descendente dos preços relativos que acompanhavam *pari passu* os ganhos de escala. Desta maneira, não se comprimiam as margens globais, na medida que com os preços caíam os custos fixos unitários.

A reversão cíclica pós 74, e a disposição governamental de reduzir a taxa de crescimento da indústria pediram preços mais flexíveis, desta vez para cima, para fazer face a margens agregadas em descenso. E com efeito, o CIP enquadra a indústria montadora e de autopeças no regime de liberdade vigiada em setembro de 1974, conferindo não só maior flexibilidade de curto prazo como possibilitando, pelo menos durante o ano de 1975, que as montadoras antecipassem e vissem ratificados reajustes relativamente generosos.

Se a "liberdade vigiada" já possibilitava *na prática* para as montadoras um grau de flexibilidade em preços superior ao verificado anteriormente, a liberação dos controles em maio de 1977, inclusive da correspondência entre variações de custo e preço, foi talvez decisivo para que a lucratividade se mantivesse estável ou pelo menos não despencasse demasiadamente, sobretudo considerando que o ano de 1977, em comparação com 1976, foi ruim para o setor, produzindo-se 6,7% menos unidades e com um crescimento simultâneo dos estoques.

A evidência que se apresenta a seguir é fragmentária, mas se torna útil para ilustrar a discussão até aqui travada. Considera-se inicialmente a evolução dos preços dos automóveis ao longo do ciclo decenal que se iniciou em 1968, cujo ponto de inflexão seria 1974, após

o qual se observa uma fase de desaceleração.

Os preços dos automóveis no período 1968/78, quando deflacionados pelo Índice Geral de Preços, declinaram em 32%, o que corresponde a uma taxa anual de 3,8%. Porém a velocidade da queda ano a ano dos preços relativos antes e após 1974 são marcadamente diferentes 5,3% a. a. no período 1968/74 e 1,5% a.a. em 1974/79<sup>2</sup>. Portanto, já há indicações que *os preços caem relativamente menos num período em que a produção setorial desacelera e vice-versa.*

Em particular, no auge cíclico, enquanto a taxa média do crescimento dos preços da produção industrial era de 21% a.a., o setor de veículos automotores crescia à média de 18%, inferiores inclusive à taxa de crescimento médio da produção real<sup>3</sup>. Concomitantemente, observa-se um acentuado declínio das diferenciações de preço sobre os custos correntes de produção: o "markup" dos estabelecimentos líderes decresce de 44% em 1970 para 29% em 1973<sup>4</sup>.

Já na reversão pós 74, o setor apresenta um quadro distinto; o comportamento da indústria no ano de 1977, de patente crise, é elucidativo. Com elevadas margens de capacidade ociosa, a produção das empresas frente a 1976 decresce de modo geral, porém a taxas significati

<sup>2</sup> - Conforme os dados apresentados por Eduardo Augusto Guimarães em "Industry, Market Structure and Growth of the Firm in the Brazilian Economy", tese de doutoramento a ser apresentada na Universidade de Londres em 1980.

<sup>3</sup> - Dados retirados do trabalho de M.C. Tavares et al, op. cit.p. 372. De acordo com seus autores,  
*"... A concorrência via preços nos seus principais mercados limita suas taxas de inflação, diante da necessidade de garantia dos acréscimos correntes de demanda..."*

Donde concluem que

*"Esse comportamento dos preços parece dever-se mais a forma de concorrência desses mercados, do que refletir a política de controle de preços do CIP, que resultou incapaz de controlar os preços relativos e a estrutura de custos da indústria em favor dos Bens de Consumo de natureza universal". (p. 372)*

<sup>4</sup> - M.C. Tavares et al, op. cit., p. 375.

vamente superiores à queda registrada no faturamento, como evidencia a tabela 5.

TABELA 5

INDICADORES SELECIONADOS PARA EMPRESAS DO  
SETOR DE VEÍCULOS AUTOMOTORES

1977

Empresa	Utilização da Capacidade Produtiva (%)	1977/1976 (em %)	
		Produção	Faturamento
VW	81,5	- 10,83	- 8,89
GM	105,7	- 14,76	- 5,28
FORD	54,0	- 24,27	- 15,15
FIAT	65,0	34,93	24,96
CHRYSLER	50,7	- 20,99	- 14,85

Fonte: Dados fornecidos pelos fabricantes.

A única exceção é a Fiat, cuja problemática era inversa as das demais empresas, isto é, tinha por objetivo primordial ampliar as vendas a todo custo de modo a firmar sua posição no mercado, até então relativamente frágil.

Os dados desta tabela são por sua vez consistentes com a evolução dos preços setoriais neste ano que foram elevados substancialmente, em particular após o mês de maio, quando o setor foi liberado, de modo a recuperar as margens de lucro que estavam sendo corroídas pela queda das vendas. Com efeito, os aumentos concedidos e praticados pelo setor até aquele último mês foi da ordem de 17,5%, enquanto que de ju-

nho em diante, face à liberação dos controles, os preços dos veículos se elevaram por três vezes, só não o fazendo uma quarta em dezembro por interferência do órgão <sup>5</sup>. Mesmo assim, o aumento médio do setor foi de 48%, chegando a contribuir em cerca de 1,5% no incremento de 39,7% ocorrido no Índice de Preços por Atacado para 1977.

Uma evidência adicional que sugere um comportamento estabilizador de margens brutas para a indústria, se encontra na tabela 6, onde se compara os "markups" por modelo e classe de tamanho para os anos de 1977 e 1978. Entre esses dois anos, as vendas aumentaram em 15,9%, o faturamento o fez em apenas 10,8% e as margens unitárias caíram sistematicamente, à exceção de dois casos (pequenos-Modelo E e grandes).

TABELA 6

## MARGENS UNITÁRIAS PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES (1)

1977, 1978

Classe de Tamanho e Modelo ANO	Pequenos					Médios			Médios/ Grandes		Grandes
	A	B	C	D	E	A	B	C	A	B	
1977	28.6	30.3	29.6	38.9	10.1	43.3	54.5	47.0	40.8	22.2	47.7
1978	25.8	28.4	28.0	35.2	16.6	39.9	45.4	45.2	38.9	21.8	64.6

FONTE: Dados fornecidos pelos fabricantes e retirados da tese de E. A. Guimarães, op. cit.

(1) - "Markups" calculados segundo a fórmula  $\frac{P-C}{C}$ , onde P é o preço de venda ao revendedor, exclusive impostos e C o custo <sup>C</sup> primário.

<sup>5</sup> - O reajuste de dezembro, particularmente importante para fazer frente a elevações de custo e crescimento sazonal do mercado, só foi evitado com uma ameaça aberta de redução de prazos de financiamento de veículos, caso fosse efetivamente implementado.

Note-se que face a esse quadro, firmou-se no ano seguinte (1978) um Acordo de Cavalheiros entre a ANFAVEA e o Ministério da Fazenda, de modo que os reajustes foram parcelados em 4 etapas sendo a idéia inicial que não ultrapassariam o teto médio de 28%. Todavia o aumento médio de 1978 se situou na casa dos 35% quando na verdade o pretendido pelas montadoras chegaria de 45%.

A liberação do setor em 1977 propiciou não apenas uma flexibilidade global nos reajustes de preços e "markups" unitários, como principalmente abriu espaço para uma política de diferenciação de preços por modelo, o que no interior de uma conjuntura recessiva e com o desequilíbrio momentâneo causado pela entrada da Fiat, se tornou algo de importância não residual. A tabela 7 mostra para a Volkswagen, Ford e Fiat os aumentos por modelo praticados antes e após a liberação do setor, assim como as variações nas margens de contribuição entre 1977 e o ano anterior.

TABELA 7

## AUMENTOS PRATICADOS E VARIAÇÕES NAS MARGENS DE CONTRIBUIÇÃO

## FABRICANTES E MODELOS SELECIONADOS

1976 e 1977

Fabricante e Modelo	Aumentos em 1977			Margem de Contribuição.
	Controle	Liberação	Acumulado	1977/76
Brasília	18,04	23,83	46,17	36,6
Sedan	17,12	20,78	41,46	15,9
Passat	18,25	32,74	56,97	72,0
Corcel I	17,64	18,40	39,29	(não disponível)
Fiat 147 L	14,11	20,52	37,52	158,65
Chevette LX	16,97	25,30	46,56	49,24

FONTE: Dados fornecidos pelos fabricantes.

A tabela acima indica que para os modelos examinados, as empresas substituíram a uniformidade de reajustes CIP por uma diferenciação pronunciada, determinada possivelmente pela estratégia de competição das em

presas e não por motivos ligados à variabilidade de custos entre modelos.

No caso, por exemplo, dos competidores diretos do Fiat 147 L, em pelo menos três modelos (Brasília, Sedan e Corcel) os reajustes foram significativamente inferiores à média da indústria, acompanhando o padrão estabelecido pela própria Fiat; também as margens de contribuição do Brasília e principalmente do Sedan foram reajustadas abaixo da inflação setorial, enquanto o Fiat teve um comportamento à primeira vista contraditório, ao elevar em 158% sua margem e em apenas 37,5% seus preços. Isto se explica por ser a relação margem/custo direto (M/C) deste modelo extremamente baixa quando comparada com os demais e mesmo com o reajuste de 1977 continuava em patamar muito inferior aos demais. Assim é que a relação M/C para o Fiat, VW Sedan e Brasília eram em dezembro de 1976 de respectivamente 6,0, 43,2 e 47,8 e em dezembro de 1977 de 11,9, 33,0 e 43,7 <sup>6</sup>.

Seria de interesse discutir brevemente a entrada da Fiat balizada pela política de preços do CIP para a empresa, filtrando contudo o que parece ser mais relevante, isto é, sua repercussão ao nível do mercado. Haveria aí dois momentos particularmente elucidativos para o entendimento da política de controles: inicialmente a tentativa do CIP de fixar um preço para o 147 L que fosse "competitivo", isto é, *que não desequilibrasse o mercado* e posteriormente a ratificação pelo órgão de um padrão competitivo que envolveu a diferenciação de preço por modelo.

Se bem que a proposta da Fiat ao Conselho era de um preço significativamente abaixo do concorrente mais próximo, implicando em perdas substanciais de curto prazo, tendo porém por contrapartida esperada uma cunha ponderável nas vendas da indústria, a decisão interministerial foi de estabelecer um preço que se situasse em torno da média de

---

<sup>6</sup> - Dados fornecidos pelos fabricantes.

preços dos dois concorrentes mais próximos, isto é, o Volkswagen Sedan e o Brasília. Após esse resultado, que aparentemente privilegia a disciplina de mercado contra uma entrada potencialmente desordenadora, a Fiat passou a praticar extra CIP para baixo como forma de viabilizar o seu acesso ao mercado.

No ano seguinte (1977), com a liberação da indústria e face à desestabilidade causada pela derrubada de preços do 147 L, houve uma mudança tática no padrão de competição, e a concorrência em preços para modelos pequenos se acirrou, ao mesmo tempo que a tentativa de defesa das margens globais de lucro passou a ser mediada, como foi antes visto, por uma diferenciação em preços dos modelos de uma mesma empresa. Vale adicionar que esta prática evidentemente não pôde ser seguida pela Fiat, que contava então com um modelo apenas.<sup>7</sup>.

Os aumentos praticados pela indústria em 1977 levaram ao retorno dos controles através da assinatura de um "Acordo de Cavalheiros" no ano seguinte, onde o CIP, junto com a ANFAVEA, estipulou *aumentos uniformes por empresa porém facultando a cada uma estabelecer a seu critério os níveis de preços para cada modelo*, desde que os reajustes por empresa fossem iguais.

Em síntese, a tentativa inicial do órgão de impor uma disciplina à nova dinâmica competitiva proposta pela Fiat, se tornou infrutífera. O setor foi então liberado, e pôde estabelecer um novo padrão de concorrência mais adequado à situação criada pelo estabelecimento no mercado de uma empresa nova, grande e pouco vulnerável financeiramente.

É significativo então que na volta (informal) dos controles, o CIP ratifique e institucionalize as formas novas de competição que emergiram no ano de 1977, dando continuidade a um período de reacomoda-

---

<sup>7</sup> - Mesmo posteriormente, a reduzida produção da Alfa-Romeo dificultaria a diferenciação de preços por modelo.



ção do setor, após o qual deve-se gerar uma estrutura atualizada e compatível com a nova correlação de forças dos contendores, e com as formas tradicionais de competição no oligopólio concentrado diferenciado.<sup>8</sup>

Enfim, as posições tenderiam eventualmente a se cristalizarem e o mercado voltaria à uma situação de estabilidade, pelo menos temporariamente.

Não se pretende que a evidência sobre o comportamento do setor de veículos automotores seja conclusiva, mas apenas indicativa que se as regras do CIP se alteram para enfrentar uma conjuntura difícil, possibilitando inclusive à grande empresa alguns ganhos extraordinários de curto prazo e a implementação de uma tática de recuperar nos preços o que se perdeu nas vendas, sua racionalidade maior está na manutenção do status quo do mercado, isto é, de um padrão de dominância específico dificultando e disciplinando entradas súbitas e fazendo com que as margens brutas se estabilizem ao longo do tempo de modo a fornecer os fundos necessários a um crescimento equilibrado.

Enfim, a menos de variações conjunturais, mais comuns na desaceleração, o objetivo da política de preços da grande empresa de estabilizar margens não apenas estaria casada com a política do CIP, mas seria um elemento que empurraria a firma para uma situação de maior equilíbrio quanto às possibilidades de acumular, e logo, de manter sua margem de participação no mercado.

Esta afirmação precisa contudo ser fortemente qualificada e ba-

---

<sup>8</sup> - Diga-se de passagem que no oligopólio concentrado diferenciado há espaço para alguma competição em preços (Cap. I, fl. 44). Particularmente, como resultado de uma política de diferenciação de produto emerge um espectro de preços relativamente amplo, além do que a introdução de novos modelos e a diferenciação dos existentes torna um pouco mais difícil a coordenação decisória interfirma, ainda que não exclua a troca de informações.

lizada com alguns traços da política do CIP que diz respeito ao financiamento e crescimento da empresa.

## 1.2. As regras essenciais da política de crescimento.

A política de fixar um alvo para o retorno dos investimentos realizados e de recuperá-los uniformemente ao longo do tempo, que é um traço comum nas normas de "pricing" do CIP e da grande empresa (em particular daquela que tem uma posição de liderança no mercado), se em tese possibilita que a firma duplique sua capacidade a cada período que varia de 4 a 6 anos (dentro das regras do CIP) <sup>9</sup>, deve no entanto sofrer uma série de qualificações.

A questão inicial diz respeito aos critérios de recuperação dos investimentos e de repasse dos preços dos custos financeiros e depreciação, bem como sua relação com a acumulação produtiva da empresa e o padrão de crescimento do mercado.

A discussão gira em torno da natureza do investimento remunerável e dos critérios contábeis utilizados para sua medição: aos "custos históricos" se opõem os chamados "custos de reposição", cuja diferença específica estaria no fato que incorpora o valor efetivo de reposição do ativo, e não se prende aos custos originais do projeto.

Argumente-se que ao se partir de uma base estreita, isto é, a-

---

<sup>9</sup> - A rigor em até menos, porque em geral o CIP considera o prazo de retorno em termos lineares e não cumulativos (à exceção da área petroquímica), na suposição que os lucros são reinvestidos ao final do período. Além disso, a depreciação não é via de regra totalmente absorvida pelo desgaste dos equipamentos e instalações. Na área cimenteira, por exemplo, estudos do BNDE estimam que apenas 20% da depreciação é alocada para manutenção e reposição.

tualizada semestral ou anualmente pelo valor das ORTN's <sup>10</sup>, a massa de lucros que retorna por conta do investimento realizado assim como a depreciação que se repassa aos custos, seriam insuficientes para ampliação da unidade em ritmo adequado e sua reposição ao final de sua vida útil <sup>11</sup>.

Esta argumentação é questionável em pelo menos três níveis: por um lado, não considera, que em termos reais, a vida útil de uma planta é, em média, substancialmente superior a 10 anos, prazo utilizado para o cálculo de parcela a ser repassada aos custos para fins de depreciação; mas ainda, mesmo após esse período, a empresa continua a repassar 10% do valor dos ativos a título de depreciação, mesmo que estes já estejam totalmente consumidos, do ponto de vista contábil.

Em segundo lugar, nada indica a necessidade econômica de duplicar a produção de um determinado bem a cada 4 ou 5 anos; o "reinvestimento para autosuficiência" ou para o "atendimento" das necessidades do mercado pode ser uma parcela até mesmo minoritária dos lucros líquidos, dependendo a demanda futura.

Finalmente, se para empresas novas há, com efeito, necessidade de retorno de curto prazo para fazer face aos pesados gastos iniciais de

<sup>10</sup> - A atualização monetária dos valores do ativo pela evolução das ORTN's desde o início da implantação do projeto levaria a uma perda substancial de patrimônio, visto que das ORTN's acham-se expurgados vários efeitos inflacionários tidos como conjunturais e por sua própria fórmula, quando a inflação é superior a 15% a.a., há uma subestimativa do nível real de inflação.

<sup>11</sup> - Ver, por exemplo, "A Política de Preços e a Indústria Química Nacional", Associação Brasileira da Indústria Química e de Produtos Derivados, junho, 1979, Para seus autores, "o controle de preços está na raiz das dificuldades de expansão autosustentada de setores fundamentais da economia, como siderurgia, cimento, papel e celulose, e petroquímica. Ao limitar a geração de recursos próprios desses setores, o controle de preços força o governo a posteriormente conceder empréstimos subsidiados, que além de inflacionários, aumentam o grau de dependência das empresas para com o Estado, e o conseqüente risco de estatização". (p. 16).

instalação, o mesmo não se pode dizer quanto aos grupos antigos. Estes recebem uma massa de lucros sob a forma de lucros e depreciação, com ativos já totalmente depreciados e de longo tempo integralmente remunerados, que os coloca numa situação "de força" frente a empresas entrantes no mercado.

Isto não implica que os argumentos de insuficiência de retorno sejam totalmente infundados. No caso da indústria cimenteira, por exemplo, a compressão de preços, fruto de critérios inadequados de retorno do capital investido (e evidentemente, da incapacidade setorial de se fazer representar junto aos aparelhos decisórios de Estado) <sup>12</sup> levar o setor a uma situação crítica em 1973/74. O desdobramento desta política de achatamento de preços se deu ao nível do CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial), onde, durante 1974 e 1975, entrou apenas um projeto (o Cimento Bom Vale — e mesmo assim inviável), em termos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que efetuou um programa de "saneamento financeiro" junto às empresas em situação mais crítica, o de empréstimo com correção monetária fixa (20% a.a.) para ampliação da capacidade instalada, e ao nível do próprio CIP, que mudou os critérios de remuneração passando ao final de 1974 a considerar o valor dos ativos próximos dos custos de reposição.

Porém o setor cimenteiro, se bem que apresente problemas que não são incomuns na produção de insumos básicos, exemplificou uma situação limite que não pode ser tomada como regra para o conjunto de indústria de transformação. Ademais, retomando uma observação feita acima, há de se diferenciar, mesmo nesses setores, entre empresas entrantes e aquelas já estabelecidas de longa data no mercado.

No caso das primeiras, sua entrada supõe que acompanhe os preços

---

<sup>12</sup> - Os preços de 1973 foram aumentados em 12%, enquanto que a inflação esteve próximo de 20%.

de mercado, que é determinado pelos parâmetros fixados para os grupos dominantes mais antigos. Consequentemente, embutido no preço estaria um nível de remuneração e depreciação que, se inadequado à empresa já estabelecida, e parcial ou totalmente depreciada, o é com mais razão em relação à empresa nova: não apenas pela ausência de retorno no curto prazo de seus gastos de instalação, como pela incapacidade de competir com firmas que teriam em tese uma margem autofinanciada de investimento significativamente superior.

Neste quadro, uma hipótese é a empresa estar articulada a grupos financeiros sólidos, ou sendo filial de firma multinacional, à sua matriz, o que possibilitaria levantar recursos "interna corporis" e, dentro de certos limites, sem restrições ou riscos crescentes; outra possibilidade é a firma operar com curvas de custo substancialmente mais baixos que a média setorial — de outra forma, a empresa teria dificuldades vultosas para entrar no mercado.

Em síntese, se o preço que garante o retorno do ativo não for competitivo, a nova empresa estaria *a priori* excluída do mercado; porém, se o preço assemelha-se à competição, a produção pode apresentar rentabilidade negativa, e a menos que a empresa tenha suporte financeiro suficientemente sólido, que a sustente até atingir o ponto de equilíbrio, isto é, até cobrir os gastos extraordinários de "instalação" e comprimir o suficiente os custos fixos unitários com ganhos de escala, ela pode se tornar inviável financeiramente e ser portanto eliminada do mercado. Neste cenário, a geração de fundos (próprios) de investimento suficientes para acompanhar o crescimento do mercado se torna um problema não trivial e, para a empresa, só pode ser pensado

a médio e longo prazo <sup>13</sup>.

Assim, a regra de similaridade em preços para produtos competidores e o relativo poder econômico-produtivo e financeiro das empresas já estabelecidas, sugere fortes dificuldades para a entrada de uma nova empresa no mercado, a menos que seja pouco vulnerável financeiramente ou apresente um grau extraordinário de eficiência.

O critério CIP de não repassar custos financeiros reforça os resultados acima esboçados, na medida que dificulta à firma recorrer às fontes tradicionais de financiamento sem tornar sua produção não competitiva face às demais. Estas últimas, seja autofinanciando seus investimentos, seja apelando em menor escala a empréstimos, passam a operar com custos mais baixos e têm seus preços fixados em torno do patamar de "exclusão".

Uma qualificação adicional deve ser feita. No caso de um produto industrial escasso (tipicamente matérias primas), a tendência de mercado seria remunerar as empresas ao nível da menos "eficiente" (isto é, com custos mais superiores) e conferir às demais um lucro diferencial.

Por outro lado, um preço fixado ex-mercado ao nível das mais

---

<sup>13</sup> - Nota-se incidentalmente a ação do CIP no sentido de garantir uma rentabilidade adequada ao conjunto setorial e proteger a divisão de mercado já estabelecida ao frear a proposta de preços da Fiat para o 147-L, e quando teve que aceitar e legitimar (via Acordo de Cavalheiros) o estado de desequilíbrio temporário, o fez em detrimento da empresa entrante na medida que não dispõe de modelos para implementar uma política flexível de diferenciação de preços. O prejuízo acumulado da Fiat (44% das ações em poder do Estado de Minas Gerais) em 3 anos de funcionamento completo foi de CR\$ 9,5 bilhões e em 1979 ainda registrou um nível de ociosidade de 23%. A diretoria da Fiat reclamava em abril de 1980 "da contenção do crescimento do mercado automobilístico e contingência imposto nos preços de venda, que não é aplicado também ao custo de insumos de produção". (JB, 20/04/80).

antigas, excluía, via de regra, a nova, mas dependendo de seu nível, poderia gerar interesse dos grupos estabelecidos em ampliar sua produção; um preço médio incentivaria o investimento endógeno e se tornaria uma barreira não incontornável à entrada, por sua vez, só eliminada com um preço ajustado às condições da firma entrante. Esta última alternativa se colocaria nos marcos de uma política de diferenciação de preços, ocasionalmente praticada pelo CIP (ver tabela 4 e cap. II, fl.94). Porém, de modo geral, o preço é estabelecido a um nível que se torna problemático às empresas, que não estejam de longa data estabelecidas, entrarem no mercado e passarem a produzir competitivamente.

Já no caso de um produto com oferta elástica, a fixação pelo CIP de um preço pautado pelo nível "de mercado" apenas ratifica uma situação que em tese excluía empresas novas, por todas as razões apontadas, a menos que a firma entre com uma nova tecnologia derrubando custos e situando seus preços ao nível competitivo. Porém, cabe uma ressalva: o preço "competitivo" é agora um preço CIP, e implícito nele estão os critérios de remuneração e repasse de custos que aplicados a estruturas patrimoniais de empresas mais antigas adicionam um filtro a mais no caminho de entrada.

Há, portanto, indicações que os critérios de remuneração e repasse acima discutidos, incentivam o investimento de grupos antigos, maduros, com ativos já depreciados e financeiramente vulneráveis ampliando por esta via o grau de seletividade para a entrada de novas empresas. Por outro lado, alternativa ou cumulativamente, seriam necessários subsídios governamentais nas suas mais diversas formas, uma política de reserva de mercado e de diferenciação de preços por produtores, para tornar uma firma nova apta a entrar num mercado, em particular quando organizado sob a forma de um oligopólio concentrado ou concentrado diferenciado.

A resultante destes critérios seria a cristalização de uma determinada estrutura de mercado, onde novas plantas são adicionadas basicamente por velhos grupos, que consolidam sua posição no setor e crescem com relativa estabilidade, ainda que seus ganhos possam não ser, na sua perspectiva, tão altos quanto o mercado poderia suportar. Neste sentido, os objetivos da política do CIP se dirigem ao mercado, dando ênfase a um crescimento harmônico e disciplinado e protegido de entradas bruscas, que quebrem o padrão de expansão estabelecido.

Num rápido parêntese, o setor cimenteiro ilustra bem esta proposição. Seus preços, administrados pelo CIP, são regionalizados e no interior de cada região igualados, funcionando como preços de exclusão, na medida que sendo tradicionalmente baixa a remuneração setorial, se tornam pouco atraentes às empresas novas, estimulando, pelo contrário, um processo de endogenização do crescimento.

O fato do CIP não repassar os custos financeiros de médio e longo prazo é um elemento adicional de reforço à posição relativa de grupos já estabelecidos. Estes, sete nacionais (Votorantim, Severino Pereira Lopes, João Santos, Matarazzo, Vidigal, Camargo Correa e Brennan), e cinco estrangeiros (Holderbank, Lafaye, Leiria-Champolimaud, Lare Star, Italcementi) são liderados pelos três primeiros, que tendem a solidificar suas posições, como mostra a tabela a seguir. Note-se também que a única entrada de peso no período foi da Soeicom, do grupo estrangeiro Champolimaud, em 1976.

TABELA 8

(ver folha 171)



TABELA 8

## SETOR CIMENTEIRO

## PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS PRINCIPAIS GRUPOS NA PRODUÇÃO

1971/1977

GRUPOS	N/E	71	72	73	74	75	76	77
		(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Votorantim	N	29	28	26	25	23	22	36
Itaú	N	12	10	11	12	11	11	
Severino P. Silva	N	13	15	14	13	13	11	16
João Santos	N	8	8	7	7	7	8	9
Sub-total		62	61	58	57	54	52	61
Outros Nacionais		15	17	18	18	19	18	19
Outros Estrangeiros		17	15	18	19	22	22	20
Santa Rita	E	6	7	6	6	5	5	*
Soeicom	E	-	-	-	-	-	-	*
TOTAL		100	100	100	100	100	100	100

FONTE: Sindicato Nacional da Indústria de Cimento.

\* - dados não disponíveis.

Aqueles resultados teriam outros desdobramentos em conexão com o oligopólio concentrado ou concentrado-diferenciado que, por força de descontinuidades técnicas ou mesmo como estratégia de expansão e conquista de mercado, levam ao crescimento de sua capacidade produtiva à frente da demanda, e necessita mobilizar uma massa considerável de recursos para executar o correspondente esforço de investimento.

Como se afirma em trabalho de M. Conceição Tavares et al <sup>14</sup>,

*"Dadas as descontinuidades técnicas e a escala mínima de operação lucrativa das plantas, o processo de conquista e garantia das parcelas de mercado exigiam em geral, volumes extremamente elevados de investimento em relação aos níveis de produção corrente .... (são) setores que instalam capacidade à frente da demanda, operando com margens de capacidade ociosa que obedecem a um horizonte de planejamento que transcende os limites temporais de um ciclo de crescimento".*

É significativo que a contenção de capacidade ociosa planejada, fruto de indivisibilidades técnicas e/ou de uma estratégia de crescimento, e que reforça em conjunto com os demais gastos de instalação, as barreiras à entrada, encontra junto ao CIP critério adequado para repassar seu ônus adiante: é utilizado como base para o rateio dos custos uma taxa de 80% de capacidade produtiva disponível. Ademais, e como foi notado ao início desta seção, os gastos de venda são repassados, se não "in totum", pelo menos parcialmente, e para setores que concorrem via diferenciação de produto (ver tabela III).

---

<sup>14</sup> - M.C. Tavares, op. cit., 1977, pp. 359-360. De novo o caso do setor automobilístico é ilustrativo. Entre 1968/74 enquanto que a demanda corrente crescia a uma taxa de 20% a.a., a capacidade produtiva era ampliada ao ponto de neste período se ter um potencial produtivo de 2,5 milhões de veículos e uma procura de aproximadamente 1 milhão de veículos.

Vale, então, finalmente notar que

*"... Diante desta estratégia de crescimento, a política de diferenciação de produtos adquire quase que uma importância secundária pois sua relevância é reservada para períodos críticos de baixo crescimento da demanda, enquanto a acumulação de capacidade produtiva excedente funciona como reserva de mercado nos períodos de expansão. Entretanto, a necessidade de manutenção de elevados gastos de venda, independente do nível de produção corrente, e a política de preços administrada, que permite variações do "markup" com o 'desdobramento do ciclo', conferem características específicas ao processo concorrencial e semam às barreiras estruturais à entrada" <sup>15</sup> .*

---

<sup>15</sup> - M.C. Tavares, op. cit., p. 360.

## 2. As políticas do CIP e a organização do mercado oligopólico.

Na seção anterior, examinaram-se algumas das políticas de preço e crescimento do CIP para a empresa que detém significado expressivo para o equilíbrio de mercado. Sugeriu-se que as políticas de preço do órgão não divergem daquelas cuja matriz reside na grande empresa oligopolista e que tem como desdobramento a estabilidade setorial; igualmente, as políticas de crescimento do CIP, que se exprimem através de determinados critérios de retorno de capital investido e de repasse de custos, estabelecem um anel protetor em torno de mercados cuja dominância por grupos antigos e sólidos se vê reforçada. É interessante notar, que neste último caso, o preço CIP operando como um preço máximo a partir de parâmetros médios do setor, funciona efetivamente como um *preço de exclusão*.

Pretende-se, neste final de capítulo, estabelecer as políticas do CIP que se dirigem explicitamente para o mercado: se decantar, por um lado as regras que estimulam a organização do mercado à imagem de um padrão de forte coordenação oligopólica, e por outro, as políticas que reordenam e introjetam no mercado uma racionalidade de equilíbrio dificilmente disponível nas formas usuais de competição oligopólica (aí se excluem o cartel e a coalizão formal com troca intensa de informações e coordenação de movimento das empresas dominantes) e que inclusive prescinde das regras e métodos que tradicionalmente informam o jogo oligopólico.

Os traços característicos das políticas do CIP para o mercado, enquanto regras que ratificam um padrão de organização oligopólica a caminho da maturidade, seriam: a legitimação e reforço da liderança setorial; a disciplina das mudanças de preço por um enquadramento institucional do processo de sinalização; e a diminuição enfim do grau

de imprevisibilidade do jogo oligopólico.

Por outro lado, enquanto políticas que transcendem formas de organização e coordenação oligopólica tradicionais, as regras do CIP teriam por objetivo a delimitação das fronteiras setoriais de variação de preços, margens e taxas de retorno. Seriam então políticas de uniformidade setorial, no sentido que ao conjunto das empresas estabelecidas são atribuídas taxas de retorno próximas; margens de lucro convergentes e preços absolutos, que não divergem excessivamente, e ainda com maior probabilidade, preços relativos fixados intrasetorialmente por regras comuns de reajuste.

Essas políticas garantem tanto a estabilidade de curto prazo das posições relativas das empresas uma vez estabelecidas no mercado, quanto um retorno que possibilita uma margem de investimento suficiente aos grupos mais sedimentados para manterem seu domínio.

Por fim, enquanto objeto de reflexão, não é destituído de importância o fato que diferentes setores têm taxa de retorno ou margens de lucro igualadas aprioristicamente pelo CIP: deixando em aberto o impacto deste procedimento sobre os padrões de desenvolvimento da indústria de transformação no Brasil, por transcender o objeto desta dissertação, indaga-se se não seria um dado a mais para o equilíbrio de mercados, na medida que retira a atratividade de taxas e margens diferenciais de lucro?

## 2.1. Disciplinando o jogo oligopólico.

No Capítulo I mostrou-se que o processo de coordenação oligopólica tinha um caráter não trivial e apresentava problemas que se resumiam na imprevisibilidade intrínseca do jogo oligopólico (Cap. I, fls. 51-52): por outro lado, o movimento dos mercados concentrados era marcado, no tempo, pelas tentativas tácitas ou abertas de troca de in-

formações, de constituição de uma liderança setorial, e da fixação de regras acordadas pelo conjunto de empresas dominantes. Esta dinâmica levaria molecularmente o mercado à sua maturidade, isto é, ao equilíbrio das relações de apropriação de demanda pelas empresas líderes.

Aqui sugere-se que a atuação do CIP, ao definir ou ratificar as lideranças setoriais, e institucionalizar o processo de sinalização de preços, reduz o grau de imprevisibilidade do mercado oligopólico e o disciplina, contribuindo para apressar a cristalização de uma estrutura específica de mercado.

Quanto ao processo de identificação e ratificação de lideranças, este se dá basicamente através da prática de *acordos setoriais* que vêm englobando parcela crescente de produtos e empresas controlados. Como se viu no Capítulo II (fl. 89), o CIP define por si ou junto ao órgão de classe (Sindicato ou Associação) as empresas que devem prioritariamente fazer parte do Acordo, em função de sua participação na Produção ou Faturamento setorial, definindo por esta via rigorosamente a liderança efetiva ou em potência.

Ao armar um Acordo Setorial, o CIP estaria ou bem apenas ratificando uma situação aceita no mercado ou então "criando" e legitimando uma liderança que talvez não tivesse ainda se afirmado; e não menos importante, por tornar as estruturas de custo destas empresas como estruturas representativas para o reajuste de preços do conjunto, o CIP estabelece um padrão de comportamento calcado nas *possibilidades* e necessidades das empresas dominantes.

Grife-se que processo análogo, ainda que não tão explícito, é realizado na ausência de um acordo setorial. Neste caso, o CIP tende a focalizar empresas grandes e supostamente líderes, na hipótese de que as demais fossem seguir "naturalmente" (ou sob ameaças de "enquadramento" e punição) a evolução dos reajustes concedidos às controladas.

Também neste caso, a liderança é identificada e adquire (ou vê reiterada) representatividade setorial.

O processo de controle não apenas cria ou reforça a figura de empresa líder, como também institucionaliza suas funções. Em particular, a problemática de "timing" dos aumentos, isto é, seu momento e frequência, bem como seu percentual são resolvidos (ainda que sob negociação) "de fora" do mercado, e efetivada através de uma liderança "regulada".

De novo, é possível que o setor já tivesse um grau suficiente de coordenação interna de modo a prescindir de uma sinalização institucionalizada, porém dado a poderes inerentes à função regulatória estatal, é possível que o "sinal" adquira universalidade, isto é, seja entendido pela totalidade do setor.

No caso da indústria automobilística, o grau de coordenação oligopólica já era suficiente anteriormente ao controle de preços para prescindir de um processo institucionalizado de sinalização. O impacto dos controles no caso foi provavelmente o de ratificar uma situação já estabelecida e realizar a "sintonização fina" do mercado.

A Tabela 9 <sup>16</sup>, à folha 178, mostra com efeito que já antes de 1965 (quando foram instituídos os controles da CONEP) o número de mudanças anuais nos preços dos automóveis, por classe de tamanho para diferentes empresas, era muito próximo ou idêntico.

No pós 74, por exigência do CIP, a frequência de variações entre empresas se tornou idêntica; é sintomático que em 1977, quando as empresas foram "liberadas", elas em conjunto estabeleceram um padrão CIP de variação de preços, isto é, *com total simultaneidade*. Neste caso, é provável que o processo de discussão ANPAVEA-CIP tenha aperfeiçoado a coordenação decisória interfirma.

<sup>16</sup> - Retirada da tese de Eduardo A. Guimarães, op. cit., com permissão do autor.

TABELA 9

FREQUÊNCIA DE MUDANÇAS DE PREÇOS DE AUTOMÓVEIS, SEGUNDO CLASSES DE TAMANHO E FIRMAS - 1961/1978 (1)

ANOS	PEQUENO		MÉDIO			MÉDIO - GRANDE			GRANDE			FREQUÊNCIA DE MUDANÇAS SIMULTÂNEAS DE PREÇOS				TAXA (2) DE INFL.
	WILLYS	VW	FORD	VEVAG	VW	SYMA CHRYSLER	WILLYS FORD	GM	CHRYSLER	FORD	GM	PEQUENO	MÉDIO	MÉDIO GRANDE	GRANDE	
1962	7	8		9		7	6					6		5		51,6
1963	9	9		10		9	9					8		9		75,4
1964	9	10		7		9	9					8		7		90,3
1965	7	7		7		8	7					7		7		56,8
1966	3	3		4		3	3				2	2		3		38,0
1967		5		2		2	2			4	3			2	2	28,3
1968		5				6	5			6	9			5	6	24,2
1969		4				3	6	4		7	5			1	5	20,8
1970		3	4		4		3	4	5	3	4		3	3	3	19,8
1971		3	5		3		3	6	7	6	6		2	2	3	20,4
1972		3	4		3			3	4	5	4		2		2	17,0
1973		2	4		3			4	3	4	4		3			15,1

FONTE: Elaborado a partir de listas de preços de fabricantes publicadas em Quatro Rodas.

(1) A partir de 1974, todas as firmas apresentaram a mesma frequência e simultaneidade de mudanças de preços (4 em 1974, 5 em 1975, 3 em 1976, 6 em 1977 e 4 em 1978), com exceção com os carros médio-grandes de GM em 1974(5), dos carros pequenos da Chrysler em 1974(5) e dos carros pequenos do FIAT em 1977(7). As taxas de inflação nestes cinco foram, respectivamente, 28,7%, 22,7%, 41,3%, 42,7% e 38,7%.

(2) Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (coluna 2 da Conjuntura Econômica).



O corolário destas práticas é uma significativa *redução do grau de imprevisibilidade do jogo oligopólico*: não se tem movimento de reação dos concorrentes porque o processo é uma ação legítima do Estado, e respaldado em lei. Ademais, a natureza dos aumentos não é estranha às normas do oligopólio: reajustes de frequência pequena, cujo momento é "aberto", isto é, identificado ao "público" relevante e com percentuais razoavelmente conhecidos, na medida que os custos das empresas líderes não são totalmente desconhecidos pelos concorrentes. E, ainda que o controle não fosse regido por um Acordo, conhecidas as regras setoriais do CIP de concessão de reajuste, não seria difícil localizar os parâmetros de variação de preços.

O jogo oligopólico tem seu risco minimizado; longe de ter um grau de "incerteza incalculável", seus movimentos estão inscritos num quadro ordenado e regulado pelo CIP e mesmo que haja espaço para surpresas, não parece em definitivo ser o lugar onde o desconhecido é privilegiado, e o risco, aceito como presença inerente à atividade de reprodução de capital.

A concessão de aumentos às líderes e a transmissão destes às demais têm um efeito adicional e decisivo numa economia marcada pela inflação; mantém estáveis os preços relativos intrasetoriais, e neste sentido "neutraliza" a os efeitos da inflação.<sup>17</sup> Este efeito é tão mais importante quanto mais elevado for o índice de preços, isto é, quanto maior for a defasagem de curto prazo interfirmas em custos, receitas e outros parâmetros, que dificultariam o cálculo econômico da empresa e poderia levar o mercado ao desequilíbrio. A manutenção de preços relativos setoriais seria portanto uma espécie de indexação "a posteriori", que disciplina o mercado numa situação de instabilidade potencial.

---

<sup>17</sup> - Os controles da forma como são exercidos pelo CIP.

## 2.2. As políticas de uniformidade setorial: reorganizando o mercado para a estabilidade.

Se as políticas do CIP que dizem respeito à disciplina do jogo oligopólico têm especial relevância para o equilíbrio do mercado no curto prazo, há um conjunto de regras que enfatizam a uniformidade setorial em preços, e fundamentalmente, em margens e taxas de retorno, e cujo impacto a médio prazo não é residual e que serão aqui objeto de uma breve reflexão.

Como foi visto na subseção anterior, o CIP através de suas regras tende a estabilizar setorialmente os preços relativos, permitindo, pelo menos a curto prazo, que posições conquistadas se cristalizem.

Um efeito semelhante teria um movimento de igualdade em preços no caso da entrada de um novo produto no mercado. O preço CIP, por ser pautado pelo nível competitivo, isto é, ao se situar no interior das fronteiras setoriais, traria um duplo desdobramento: pelo lado da empresa, seria talvez insuficiente para possibilitá-la atingir o ponto de equilíbrio, pelo menos no curto prazo; pelo lado do mercado, dificulta entradas imprevistas e práticas concorrenciais (em preços) de estabilizadoras.

Por sua vez, os reajustes de preço visando o conjunto do mercado ou pelo menos sua liderança, reproduz as fronteiras setoriais e seu espectro interior de preços, apenas num patamar mais elevado. É de se notar que a reprodução do entorno setorial se daria não apenas por meio de um acordo (que é o caso mais evidente), como também através dos processos individuais de solicitação ou reconsideração de aumentos, já que de modo geral, o CIP nos seus procedimentos padroniza setorialmente os percentuais admitidos para a maior parte dos itens sujeitos à reajuste (ver Tabela 3), além de levar em conta o nível competitivo de preços.

Quando os preços CIP não convergem para um intervalo curto, como no caso já mencionado de certas matérias primas, é provável que o órgão esteja dando ênfase à equalização setorial de taxas de retorno ou margens de lucro, na medida que preços semelhantes e estruturas de custos divergentes raramente conduzem a taxas ou margens globais de lucro aproximadas (ver Cap. II, fl. 99).

Se a convergência em preços garante pontualmente o equilíbrio na estrutura de mercado, pode ela acarretar um forte diferencial de potenciais de acumulação (ou margens de reinvestimento)<sup>16</sup> e em consequência das taxas de ampliação da capacidade produtiva; por outro lado, a igualdade em margens e preços (a exemplo do mercado de pneumáticos que tem preços iguais e margens de contribuição consolidadas), implicaria em prazos diferentes de recuperação do ativo, a menos que fosse suposto estruturas de custo e taxas de rotação do ativo idênticas.

Também neste caso se abriria espaço, se bem que mais reduzido, para diferenças nos potenciais de acumulação (da mesma forma que o varia preços e prazos de retorno iguais). Estes potenciais apenas se igualariam com a equalização de taxas e margens, tendo então por corolário, a diferenciação de preços. Aí o critério CIP estaria possibilitando às empresas do setor taxas de ampliação da capacidade produtiva equivalentes entre si, acompanhadas porém de um movimento de redistribuição da demanda por firma (a menos que o mercado estivesse segmentado por força da diferenciação do produto).

Como resultado, haveria uma "tensão permanente" entre esses critérios e a possibilidade de manter estável o mercado ao longo de todos

---

<sup>16</sup> - Pela sua definição contábil, a margem de reinvestimento seria igual a:

*lucros antes das despesas financeiras*  
 - amortização de financiamentos contratados e a contratar,  
 - provisão para o imposto de renda,  
 - distribuição dos resultados aos acionistas,  
 + parcela de depreciação não utilizada.

os momentos; parece contudo existir um movimento de "aproximações sucessivas", no sentido de conferir às empresas do setor uma posição equivalente, ou pelo menos, situá-las no interior de parâmetros de mercado aceitos pelo conjunto e não sujeitos a variações bruscas.

Em outras palavras, o CIP, através dessas regras, define e legitima fronteiras para os parâmetros críticos: preços, taxas e margens de lucro. Ao fazê-lo, o órgão introjeta no mercado uma nova racionalidade de equilíbrio, em que as empresas são posicionadas em patamares de preço aproximados, possibilitando no decorrer do tempo, e dentro de certos limites, que acompanhem, de uma mesma posição relativa, a trajetória de crescimento do mercado ao garantir margens e/ou taxas de retorno equivalentes.

Esses resultados tendem a ser reforçados pelos critérios de uniformidade intersetorial não incomum no CIP (ver tabelas 3 e 4). Neste caso, são definidos entornos de lucratividade semelhantes, o que seria em tese um desestímulo à migração do capital; e uma ampliação das barreiras à entrada de caráter universalizante.

Enfim, as normas aqui examinadas, se bem que não se façam valer, sem mediações, e em termos absolutos no mercado, têm papel ativo na sua reordenação; e ainda que não garantam, pelo menos estimulam, o equilíbrio nas participações relativas e a continuada predominância dos líderes. Neste sentido, aceleram o trânsito de estruturas de mercado oligopólicas, para formas orgânicas mais estáveis e maduras.

### 3. Conclusões

O esforço realizado nesta dissertação foi no sentido de relacionar o quadro de operações do CIP com os padrões de organização interna e competição nos mercados oligopólicos.

As conclusões que se relacionam abaixo e que expressam sinteticamente o que foi exposto ao longo dos 3 capítulos, têm caráter tentativo; a evidência apresentada não parece suficiente para assumir uma postura de demonstração definitiva de hipótese que norteou este trabalho, qual seja: o CIP favorece o amadurecimento e a estabilidade do oligopólio, e suas normas são fundamentalmente *regras de equilíbrio* do mercado.

Neste sentido, conclui-se que o CIP leva o mercado a se movimentar sem traumas ou movimentos bruscos, com um reforço progressivo dos grupos já dominantes dificultando, contudo, a eliminação das demais firmas. O resultado seria a manutenção de posições relativas no mercado e a cristalização da liderança,

- *regulando e dificultando a entrada de novas firmas através de uma política de preços máximos e de um crescimento ordenado a partir das possibilidades da grande empresa,*<sup>13</sup>
- *organizando os mercados consoante regras que reduzem a grau imprevisibilidade do jogo oligopólico, e que refletem padrões de organização relativamente maduros. Tais regras, ao facilitar o cálculo econômico, assumem decisiva importância numa conjuntura inflacionária,*

<sup>13</sup> - Note-se que neste aspecto, o CDI é um aparelho com toda a probabilidade mais importante que é CIP.

*- introjetando nos mercados uma racionalidade que não lhe é natural, ao manter preços, margens e taxas de lucro no interior de fronteiras bem delimitadas, excluindo por esta via a eliminação das empresas que se situam no interior do entorno setorial.*

Ainda que a evidência seja insuficiente, é também provável que o CIP favoreça a coordenação oligopólica aonde inexista, ou seja frágil e no caso de um padrão de coalizão já maduro, opere apenas no sentido de ratificá-lo <sup>2 0</sup>.

Finalmente, ficou sem resposta o que poderia ser o ponto de retomada deste trabalho de pesquisa: porque um aparelho montado para ser simplesmente um coadjuvante no combate à inflação, passa a mecanismo de regulação oligopólica?

---

<sup>2 0</sup> - J. Houssiaux no seu livro "Concurrence et Marché Commun", especialmente às pp. 200-201, mostra que o controle de preços na França favorece a coalizão oligopolística. Ele sugere que tal resultado é fruto de um processo de negociação que envolve entidades patronais, que por sua vez servem de instrumentos para moderar a competição. Em última análise, para esse autor, são as próprias associações e sindicatos que dominam o processo de controle.

## BIBLIOGRAFIA

- Análise do Comportamento Recente da Economia Brasileira: Diagnóstico, mimeo, Departamento de Economia, FEA, USP, 1967.
- Ackley, G. "Administered Prices and Inflationary Process". American Economic Review, May 1959.
- Auberger, P. "Le Modèle Brésilien de Lutte contre l'Inflation, 1964-73". Notes et Études Documentaires n° 4049-4050, Decembre 1973.
- Averch, H. e Johnson, L. "Behaviour of the Firm under Regulatory Constraint". American Economic Review, December 1962.
- Bain, J. Barriers to New Competition. Harvard University Press, 1956.
- Baumgarten Jr. e Cunha, L. A Política Industrial e o Desempenho do Setor na Última década (1968/1977): da Recuperação à Recessão? Carneiro, D. (coord). Brasil: Temas de Política Econômica, editora Campus, 1977.
- Blair, J. Economic Concentration, Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
- Boschi, R. e Diniz, E. Burocracia, Clientela e Relações de Poder: Aplicação de um Modelo Teórico ao Estudo das Relações entre o Empresário e o Setor Público (O Caso do Conselho Interministerial de Preços) IUPERJ, Documento de Trabalho n° 1, Rio, Janeiro de 1978.
- Braule Pinto, R. A Influência do CIP sobre a Rentabilidade das Empresas - uma Tentativa de Quantificação, CIP, CCFA, mimeo, Rio, s/d.
- Brofenbrenner, M. "Price Control under Imperfect Competition" in American Economic Review, march, 1947.
- Brunner, K. e A. Meltzer The Economics of Price and Wage Controls. North-Holland, 1976.
- Calabi, A. Reajustes Salariais, Preços Industriais, Inflação e Nível de Emprego. CNPE/FIPE, 1978.

- Carneiro, D.D. "Documento para Discussão nº 5". CIP, mimeo, s/d.  
 "Política de Controle de Preços Industriais: Perspectiva Teórica e Análise Institucional da Experiência Brasileira". In Resende, F. (org.) Aspectos da Participação do Governo na Economia - IPEA/INPES, série monográfica, 26, 1976.
- Carvalho, J.O.C. de Concorrência no Setor de Baterias Automotivas - Tempo - Consultoria e Administração, Rio (mimeo), 1978.
- Chamberlin, E.H. The Theory of Monopolistic Competition - Harvard U. Press, 1933.
- "CIP e Controle de Preços no Brasil" - CIP, (mimeo), s/d.
- Cohen, K. e Cyert, R. Theory of the firm. Prentice Hall, 1973
- Cyert, R. e March, J. A Behavioural Theory of the Firm. Prentice Hall, 1963.
- Eckstein, O. e Wyss, D. "Industry Price Equations", in The Econometrics of Price Determination Conference, Federal Reserve System, 1972.
- Fajnzylber, F. Sistema Industrial e Exportação de Manufaturados. Análise da Experiência Brasileira - IPEA/INPES. Relatório de Pesquisa, nº 7, 1971.  
 "Oligopólio, Empresa Transnacionais e Estilos de Desenvolvimento", Estudos CEBRAP, nº 19, 1977
- Galbraith, J. A Theory of Price Control. Harvard U. Press, 1952
- Guimarães, E.A. Industry, Market Structure and Growth of The Firm in the Brazilian Economy, tese de doutoramento a ser apresentada na Universidade de Londres em 1980.
- Hall, R.L. e Hitch, C.J. Price Theory and Business Behaviour, in Oxford Economic Papers. Nº 2, 1939
- Houssiaux, J. Concurrence et Marché Commun. Paris, 1960.
- Lanzillotti, R. Pricing Objectives in Large Companies, American Economic Review, Dec. 1958.
- Lanzillotti, R. et al Pricing in Big Business. The Brookings Institution, 1958



- Lopes, F. Inflação, Correção Monetária e Controle de Preços. Revista Brasileira de Economia, out/dez 1976
- Marris, R. The Economic Theory of Managerial Capitalism. Macmillan, 1964.
- Matta, M. Aspectos Institucionais do Controle de Preços no Brasil. INPES/IPEA, (mimeo), Jun. 1979.  
Atuação do CIP e Evolução dos Preços Industriais. INPES/IPEA, (mimeo), dez. 1979.
- Mello, J.M.C. O Capitalismo Tardio. Tese de doutoramento apresentada no ICHF, Campinas 1975.
- Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica - Programa de Ação Econômica do Governo. 1964
- Newfarmer, R. Multinational Conglomerates and the Economics of Dependent Development. - A case study of the international electric oligopoly and Brazil's electrical industry, tese de doutoramento (inédita) U. de Wisconsin, 1977.
- Modigliani, F. New Developments on the Oligopoly Front. Journal of Political Economy, Jun. 1958.
- OPC - Organização, Planejamento e Consultoria - Coletânea das Normas de Controle de Preços, Rio, cop. ed., 1979.
- Pêcora, J. F. Relatório de Viagem. Ministério da Fazenda, 1967.
- A Política de Preços e a Indústria Química Nacional - Associação Brasileira da Indústria Química e de Produtos Derivados.
- Ross, S. e Wachter, M. Pricing and Timing Decisions in Oligopoly Industries. Quarterly Journal of Economics, Feb. 1975.
- Sheahan, J. Problems and Possibilities of Industrial Price Control: Post War France. American Economic Review, march 1961.
- Simon, H. A Behavioural Model of Rational Choice. Quarterly Journal of Economics. Feb. 1955.
- Shepherd, H. Monopoly Power and Stagflation. Journal of Economics Issues, June 1977.

- Schumpeter, J. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Ed. Fundo de Cultura Economica, 1961.
- Silberston, A. "Price Behaviour of Firms", in Surveys of Applied Economics 1, American Economic Association / Royal Economic Society, Macmillan, 1971.
- Smith, R. A Theory for the Administered Price Phenomenon, Journal of Economic Issues, June, 1979.
- Shubik, M. "Strategy and Market Structure, Competition, Oligopoly and the Theory of Games" Wiley, New York, 1959.
- Sraffa, P. "The Laws of Return under Competitive Conditions". Economic Journal, dez. 1926.
- Steindl; J. Maturity and Stagnation in American Capitalism. Basil Blackwell, Oxford, 1952.
- Swann, D. et al Competition in British Industry. George Allen Unwin, 1974.
- Sweezy, P. "Demand under Conditions of Oligopoly". Journal of Political Economy, aug. 1939
- Sylos Labini, P. Oligopólio e Progresso Técnico, ed. Giuffrè, Milan, 1957.
- Tavares, M.C. et all Estrutura Industrial e Empresas Líderes: a Dinâmica de Mercado no Período do Auge - 1970/1973, Relatório Preliminar de Pesquisa, FINEP, 1977.
- Tavares, M.C. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil Tese de livre Docência apresentada na FEA/UFRJ, 1975.