

Controle de preços e relações interindustriais*

João Rogério Sanson* *

1. O impasse de preços no Plano Cruzado; 2. Teorias de controle de preços; 3. Circularidade nas relações intersetoriais; 4. O mark-up estável; 5. Congelamento de preços como um bem público; 6. Setores-chave e controle de preços; 7. Conclusão.

1. O impasse de preços no Plano Cruzado

Um impasse entre produtores e fornecedores de insumos surgiu logo nos primeiros dias do Plano Cruzado, quando este ainda não estava sendo influenciado pelos problemas de descontrole da demanda agregada. Este impasse levou a importantes ajustamentos de quantidades nas transações intermediárias da economia que se prolongaram, em alguns casos, por vários meses.

Por que esse ajustamento de quantidades ocorreu? Respostas a esta pergunta podem ajudar a entender não só a experiência do Plano Cruzado, como o que acontece quando se tenta congelar preços de forma generalizada.

Os choques heterodoxos, tais como o Plano Cruzado no Brasil e o Plano Austral na Argentina, são tentativas de controlar processos inflacionários intermediários. Estes são diferentes de inflações anuais baixas – típicas dos países desenvolvidos e tratáveis muitas vezes por políticas antiinflacionárias ortodoxas sem efeitos dramáticos sobre o nível de atividade – e das hiperinflações – observadas na Europa nas décadas de 20 e 40. Inflações intermediárias mostram forte resistência a tratamentos convencionais, gerando custos sociais muito altos em termos de desemprego e diminuição de renda.

A idéia básica por trás dos choques heterodoxos decorre de um diagnóstico dos processos hiperinflacionários. Segundo este diagnóstico, há uma aceleração acentuada no reajustamento das rendas de cada agente econômico de forma a preservar uma renda real média de cada um. Com a aceleração da inflação, uma nova moeda passa

*O autor agradece a G. Balbinotto, R. Bento, Y. Crusius, P. Fonseca, E. Hickmann, R. Moraes, N. de J. Souza e L. Tironi por sugestões e debates sobre o assunto do presente trabalho. Palestras sobre o assunto foram feitas no IEPE-UFRGS e na Sociedade de Economia do Rio Grande do Sul. Na forma usual, os erros são do autor. O trabalho é parte das atividades de uma bolsa de pesquisa do CNPq.

**Professor no Curso de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

a servir de referência generalizadamente para as transações. Assim, no momento em que é feita uma reforma monetária, ninguém mais é apanhado com renda real fora da sua média.

Numa inflação intermediária, as reformas monetárias pegarão um número significativo de agentes econômicos com rendas defasadas. Daí surge a proposta heterodoxa de garantir, de alguma forma, as rendas reais médias através de tablitais, de salários reais médios e de aluguéis reais médios. O objetivo é criar artificialmente as condições que surgiriam de modo natural com a aceleração dos preços para os níveis germânicos de 1923. A bibliografia brasileira sobre a teoria da inflação inercial é agora bastante ampla. Duas coletâneas básicas são as de Lopes (1986) e Arida (1986).

No caso específico do Plano Cruzado, no entanto, em que o Brasil havia atingido o patamar de 15% ao mês de inflação, juntou-se à reforma monetária um congelamento de preços por um ano. Alguns preços fundamentais da economia foram congelados pela média real dos meses anteriores. Este foi o caso dos salários do mercado formal de trabalho e dos aluguéis. A taxa de câmbio já estava sendo reajustada diariamente e a taxa de juros também. Da mesma maneira, usou-se um esquema de deflação para descontar a inflação embutida em débitos a vencer. Porém, para os preços de vendas de mercadorias e serviços, o congelamento foi feito com base nos preços vigentes à data da aplicação do choque. A não-sincronia dos reajustes de preços intermediários nestes casos foi agravada pela ausência de deflação dos novos débitos de curto prazo, normalmente emitidos na forma de faturas, para pagamentos na faixa de 30 a 60 dias. Não houve ainda deflação dos débitos tributários. Assim, houve alterações de renda real para os agentes envolvidos.

Já nas primeiras semanas do Plano Cruzado surgiram os problemas decorrentes da não-generalização do critério da renda real média para todos os agentes. O ajustamento inicial de muitos agentes foi nas quantidades. Tais empresas simplesmente deixaram de vender, pois seus custos médios reais foram aumentados em relação à sua receita real média. Foram apanhadas com defasagem nos seus preços de vendas. Naturalmente, as empresas que haviam reajustado recentemente ficaram em vantagem e passaram até a produzir mais do que antes, enquanto os seus suprimentos de insumo permitiram. Em casos importantes, os ajustamentos de quantidade resultaram num impasse nas relações intersetoriais. Um exemplo disso foi o da indústria automobilística, onde o desacerto entre as empresas produtoras e os seus fornecedores quase paralisou o seu processo produtivo nos meses iniciais do Plano. A produção só começou a se normalizar quando acertos de preços surgiram entre compradores e vendedores que permitiram, em certos casos, recompor as rendas médias dos agentes pegos em defasagem. Muitos desses acertos, contudo, foram considerados ilegais e chamados de ágio, sempre com uma conotação reprovativa.

O objetivo do presente trabalho é buscar uma explicação para os problemas do controle de preços do Plano Cruzado, especialmente em seu período inicial. Espera-se que esta explicação seja generalizável para outras situações de controle de uma inflação intermediária que usem o congelamento de preços como um de seus elementos básicos.

O trabalho prossegue com uma discussão das teorias de controle de preços. Em seguida, discute uma teoria de controle de preços para uma inflação intermediária. Esta teoria é baseada no conceito de circularidade das relações intersetoriais da economia e no conceito de setor-chave, que seria básico para uma política heterodoxa de congelamento e liberação de preços.

2. Teorias de controle de preços

As tentativas de controlar preços são bastante antigas na história da humanidade. O que tem havido de novidade nessa área são teorias de controle, se é que se pode designá-las assim. Na verdade, uma política de controle de preços está assentada em teorias dos mercados, sendo, assim, uma aplicação prática dessas teorias. Mantê-remos, contudo, tal terminologia. A novidade mais recente na área é a teoria da inflação inercial e suas conseqüentes políticas, que podem incluir o congelamento de preços. Porém, antes dessa teoria, já havia racionalização de vários tipos, relevantes para o assunto em discussão.

Durante a II Guerra Mundial, muitos países puseram em execução programas de controle de preços em grande escala e por períodos relativamente longos. Kjellström (1943) descreve os problemas de controle de preços durante a II Guerra na Suécia, Canadá, Inglaterra, Suíça e México. Galbraith (1986), que foi um dos administradores do controle de preços nos Estados Unidos, procura explicar por que tal política teve sucesso em seu país. A essência da sua explicação é que os mercados da maioria dos produtos controlados funcionavam de forma oligopolizada e já tendiam a preços estáveis. Assim, bastou tomar os preços já praticados e congelá-los, combinando isso com um mecanismo de racionamento entre os compradores para eliminar excessos de demanda setoriais. Além disso, eliminou-se o excesso de demanda agregada através da venda de bônus de guerra e outros esquemas de transferência de recursos para o setor público, bastante favorecidos pelo clima de guerra e de fervor patriótico por que passava o país. Como a economia estava com preços estáveis e operando com bastante folga de capacidade na fase inicial do programa, este funcionou razoavelmente bem até o fim da guerra.

É interessante notar que um dos problemas de controle de preços enfrentados pelo governo americano foi o do controle do preço da carne, tal como no Plano Cruzado. A explicação econômica para o problema da carne é que se trata de um mercado competitivo, com flutuações sazonais de oferta e demanda. Um congelamento de vários anos, ou que pelo menos envolva uma safra e uma entressafra, gera problemas de controle, pois, como diz Galbraith, numa situação de excesso de demanda tem-se alguém de um lado querendo cobrar mais e de outro alguém querendo pagar mais do que o preço oficial. Os riscos envolvidos na transação ilegal só aumentam o preço final. Gera-se, desta maneira, condições ideais para o ágio.

Em suma, a teoria do controle dos preços oligopólicos apresentada por Galbraith é baseada numa situação de preços estáveis e não defasados, o que é a situação oposta à de uma economia com inflação intermediária. Além disso, houve esquemas complementares para eliminar o excesso de demanda nos mercados controlados e no agregado.

O problema da carne ilustra uma outra racionalização para o controle de preços, também mencionada por Galbraith. No caso brasileiro, Milton da Mata (1980, p. 921) mostra que isto está explicitado na própria legislação que criou o Conselho Interministerial de Preços (CIP). Essa racionalização talvez seja a mais comum em toda a história do controle de preços. Busca-se controlar os preços dos bens e serviços que são importantes para as classes urbanas de baixa renda, tipicamente aqueles bens e serviços mais importantes nos índices de custo de vida. Entre estes bens e

serviços estão, por exemplo, o pão, o leite, os aluguéis residenciais e as tarifas de transporte urbano.

Essa segunda explicação para o controle de preços baseia-se mais em razões políticas do que econômicas. Governos muitas vezes caem apenas porque autorizam aumentos do preço do pão ou das passagens de ônibus. O efeito sobre a renda real é drástico para as pessoas de baixa renda, quando os seus preços de venda ficam defasados em relação aos seus preços de compra, pois muitas dessas pessoas encontram-se nos limites da subsistência. Assim, durante um processo inflacionário ou mesmo quando há previsão disso, como na II Guerra, há grande pressão política para que tais preços sejam controlados. É claro que, dependendo das medidas complementares que sejam tomadas, do prazo durante o qual elas sejam adotadas, e da estrutura do mercado dos bens controlados, tais controles serão inoperantes e distorcivos. Exemplos disso são controles de longo prazo sobre aluguéis, que apenas beneficiam os inquilinos do momento da criação do controle, e os baixos preços de passagens ferroviárias suburbanas no Brasil, que descapitalizaram as empresas estatais do setor. Nestes casos, é mais fácil controlar um subconjunto de preços do que todos os preços, resolvendo-se problemas políticos imediatos até que se possa resolver os problemas econômicos causadores da inflação.

Uma terceira racionalização para o controle de preços é baseada nos argumentos da teoria do bem-estar e tem pouco a ver com processos inflacionários. Pode, contudo, ser vista como uma variante da teoria oligopólica de controle de preços, utilizada por Galbraith para explicar o sucesso dos controles de preço durante a II Guerra. Contudo, aqui enfatiza-se os efeitos alocativo e distributivo gerados por monopólios e oligopólios na economia.

O efeito alocativo é a perda de renda real que a sociedade tem porque produz menos do que poderia se houvesse mais competição em todos os mercados. Esse argumento, no entanto, é baseado num modelo estático. Num contexto dinâmico, é preciso considerar também o possível melhor aproveitamento e geração de tecnologia pelos setores dominados por grandes empresas. Tal dinamismo tecnológico dos setores oligopolizados pode compensar no longo prazo a ineficiência estática.

Por sua vez, o efeito distributivo envolve a presença de lucro puro que beneficia os donos do capital aí utilizado em relação aos demais setores da economia. Deve-se notar que o monopólio público de certas atividades pode também gerar esse viés distributivo quando o lucro é repassado para os funcionários da empresa estatal na forma de salários acima da média do mercado. No longo prazo, o viés distributivo reforça a concentração de renda.

Com o objetivo de minimizar tais efeitos, procura-se controlar preços. Busca-se tanto uma diminuição do lucro puro como uma maior produção em tais setores. Nem sempre, contudo, tais objetivos podem ser atendidos simultaneamente, pois a produção desejada pela sociedade pode levar a prejuízos que precisam ser cobertos por subsídios ao setor privado ou pelo próprio orçamento público, após a estatização das empresas deficitárias.

Como quarta racionalização, controla-se preços para garantir insumos básicos a preços favoráveis dentro de programas de desenvolvimento econômico, conforme Anselmi (1986, p. 726-8). Novamente, o argumento implícito é que tais bens ou serviços são produzidos por monopólios ou por oligopólios. Com o controle de preços busca-se gerar preços menores e maior nível de produção do que os que seriam

atingidos por um mercado livre. Em princípio, imagina-se que basta eliminar o lucro puro do setor para se garantir preços melhores e produção maior. É, portanto, uma variante da racionalização baseada na ineficiência oligopólica, acrescida agora dos benefícios que podem advir do desenvolvimento econômico que de outra forma não viriam. Em ambas as racionalizações imagina-se um controle de preços permanente. Também permanentes precisam ser as verbas públicas destinadas a financiar os déficits, que geralmente surgem por conta de tais controles. Tais verbas são parte dos custos dos programas de desenvolvimento.

Por fim, racionaliza-se o controle de preços com base na teoria da inflação inercial. Em essência, os modelos utilizados nas discussões dessa teoria dizem que o setor industrial é dominado por oligopólios que repassam todo e qualquer aumento salarial (às vezes são incluídos insumos importados) via aplicação de um *mark-up*. Isto equivale aproximadamente a dizer que os preços embutem a inflação passada, à medida que ocorra alguma defasagem entre os aumentos de preços industriais e os aumentos salariais. Os preços agrícolas são exógenos para refletir sua estrutura de mercado mais competitiva e aparecerem como choques na economia. Porém os choques agrícolas influenciam a economia através do índice de preços, sem se considerar as vendas do setor agrícola ao setor industrial. Assim, os choques agrícolas jogam para cima o índice geral de preços, que serve de base para os reajustes salariais segundo alguma regra de recomposição dos salários reais. Estes aumentos salariais são então repassados para os preços industriais que, por sua vez, terão efeito sobre o índice geral de preços. Com uma política monetária passiva, atinge-se novo patamar inflacionário que tende a repetir-se pelo processo de repasse de cada agente e pelo sancionamento das autoridades monetárias. A teoria inercial concentra-se neste patamar que, uma vez atingido, tende a repetir-se até que surja novo choque exógeno (ver os ensaios de Lopes, 1986).

Uma implicação da teoria inercial é que uma inflação intermediária sem aceleração pode ser combatida com um congelamento de preços, muito embora outras políticas sejam também consistentes com a teoria. Assim, em vez de uma política ortodoxa de redução da demanda agregada, que resultaria basicamente em ajustamento de quantidades, com pouco efeito sobre os preços por um período excessivamente longo do ponto de vista social, defende-se uma política de controle generalizado de preços, mas recalculando todos eles de forma a preservar a renda real média de cada agente. Uma reforma monetária permitiria recomeçar o processo. Na ausência de excesso de demanda agregada, a economia poderia até ficar com inflação zero. E os agentes poderiam esperar que seus preços de compra não se alterassem, podendo baixar suas expectativas inflacionárias para o novo patamar, que poderia ser até zero (ver Lopes, 1986, e também Simonsen, 1976).

É preciso notar que a proposta envolve todos os preços da economia. E foi isso que se fez no Plano Cruzado. Decidiu-se congelar tudo por um ano, com o argumento de que este seria o tempo necessário para que os agentes baixassem suas expectativas de forma permanente. Pela discussão da teoria social de controle de preços, aquela preocupada com os componentes do índice do custo de vida, vê-se que esse prazo de um ano certamente envolve variações sazonais na oferta e demanda de muitos produtos. A carne foi um exemplo bastante ilustrativo desse fato.

Além disso, o Plano Cruzado deixou vários preços em defasagem, pois todos os preços de venda de bens e serviços foram congelados pelo preço do dia. Outros pre-

ços foram, na verdade, aumentados logo nos primeiros dias do Plano Cruzado, muito antes de se falar em ágio, como veremos posteriormente.

Todas essas teorias de controle de preços baseiam-se sempre na presença de oligopólios na economia, exceto pelo controle dos itens principais do índice geral de preços. A teoria de controle de preços para compensar efeitos alocativos e distributivos de oligopólios é a mais conhecida. Uma variante sua busca obter insumos importantes para o desenvolvimento econômico a preços mais favoráveis. A teoria de Galbraith explica o sucesso do controle de preços durante a Guerra por haver condições gerais que facilitaram a preservação dos preços que as empresas teriam mantido se expectativas inflacionárias não permeassem a economia. A teoria inercialista baseia-se no *mark-up* estável que seria típico de empresas oligopolísticas. Busca baixar a expectativa inflacionária através de um congelamento de preços generalizado.

3. Circularidade nas relações intersetoriais

O congelamento de preços praticado durante o Plano Cruzado mostrou, logo no seu início, que se tratava de um programa bastante diferente daquele aplicado durante a II Guerra. Logo nos primeiros dias do Plano surgiu o impasse entre os produtores e os seus fornecedores, incluindo-se entre os produtores também os comerciantes. Em muitos casos, tal impasse levou rapidamente à falta de mercadorias de consumo final. É óbvio que os preços congelados não eram preços de equilíbrio ou então o congelamento tinha sido totalmente inoperante quanto à derrubada das expectativas inflacionárias. A primeira hipótese é a mais correta pelo raciocínio apresentado a seguir.

Um diagnóstico feito já nas primeiras semanas do Plano era que o impasse entre produtores e fornecedores envolvia apenas uma falta de negociação entre empresários. Como consequência, recomendava-se que as empresas, a partir da ponta de consumo final, usassem as regras de mercado e forçassem o ajustamento para trás sobre os fornecedores, numa regressão que terminaria nos produtores primários.

É preciso qualificar este argumento de que é possível ocorrer o ajustamento para trás ao longo das etapas de produção numa situação de congelamento dos preços. A idéia das etapas de produção diz que se pode identificar as transações intermediárias desde a ponta do consumo final até os bens primários ou importados, numa sequência clara em que uma empresa compra de outra. O exemplo disso, usualmente apresentado nas aulas de contabilidade nacional ao se ensinar o conceito de valor adicionado, é o caminho inverso desde o pão vendido por um padeiro, passando-se pelo moageiro, até chegar ao agricultor que produz o grão de trigo. Se isto for válido para a economia como um todo, teremos uma matriz de relações intersetoriais triangular. Uma matriz triangular é composta por zeros num dos lados de sua diagonal principal e permite a fácil identificação das etapas de produção. Numa matriz de relações intersetoriais desse tipo pode-se solucionar o sistema de equações de Leontief pelo método da eliminação de variáveis e ir identificando as transações em cada etapa.

Na verdade, as transações intermediárias observadas empiricamente não são assim tão simples, pois as matrizes intersetoriais não são triangulares. Isso, naturalmente, não impede que às vezes possam ser aproximadas por tais matrizes para o estudo dos blocos setoriais.

Esta não-triangularidade significa que as relações intermediárias envolvem circularidade. Um exemplo disso é a inter-relação entre a produção do ferro e do carvão. O produtor de ferro precisa de carvão e o de carvão precisa indiretamente de ferro, via seus equipamentos de extração. De modo geral, as relações intersetoriais são seqüências complexas que envolvem este tipo de circularidade, embora a importância de um setor em relação a outros possa variar. Um resumo dos argumentos de Leontief sobre a circularidade do processo produtivo intermediário, rejeitando a “visão dos economistas austríacos” sobre as etapas de produção, pode ser encontrado em Dorfman, Samuelson & Solow (1958, p. 205).

Na discussão do controle de preços, isto significa uma interdependência não-seqüencial entre preços de bens finais, bens intermediários e fatores de produção. Por exemplo, o controle ou a liberação dos preços da empresa *A* afeta os preços dos insumos da empresa *B* que, por sua vez, afeta a empresa *C* e assim por diante. Contudo, em vez de essa seqüência terminar no consumo final, é provável que alguma dessas empresas da seqüência venda algum insumo à empresa *A*. Nesse caso, tentativas de controlar a ponta do consumo final, na expectativa de que um processo de negociação via mercado leve ao ajustamento dos preços da frente para trás, poderá esbarrar num impasse. A explicação para este impasse é simples. Se se controla o preço da empresa *A*, vendedora de bem final, porém pegando-a com um preço defasado em relação aos demais preços, na esperança de que ela negocie compensações com os seus fornecedores, vê-se que ela dependerá de que seu próprio preço seja rebaixado. Ela depende de *C*, mas *C* depende indiretamente de *A*, via *B*. Imagine-se este processo com grande número de empresas envolvidas, com os seus milhares de preços, em vez de apenas os poucos preços macroeconômicos usualmente discutidos. É este impasse que se pode esperar de uma economia integrada, implícita numa matriz intersetorial não-triangular.

Francisco Lopes, numa nota inédita até 1986, sugere uma teoria de controle de preços com base nas etapas de produção. Carneiro Netto (1976, p. 151) sugere que se estude pressões inflacionárias via relações intersetoriais. Sanson (1986) trata do impasse intersetorial associado à indústria do vestuário no Plano Cruzado (ver, também, Sanson, 1987).

Em resumo, as relações intersetoriais constituem complicadores numa tentativa de controlar preços em ambiente inflacionário. A teoria de que basta controlar a ponta de consumo final desconsidera essas dificuldades. Já os modelos mais frequentes na literatura sobre a inflação inercial centram-se nos preços macroeconômicos: salário, juro, índice geral de preços, preço de matéria-prima importada e taxa de câmbio. Às vezes, discute-se modelos de dois setores, agricultura e indústria, onde os choques agrícolas de preço são transmitidos apenas via índice geral de preços e não pela venda de insumos à indústria. De modo geral, ignora-se as relações intersetoriais, dentro da tradição de que se pode reduzi-las aos fatores primários e aos insumos importados com a ajuda de funções de produção.

4. O mark-up estável

O impasse entre setores não depende apenas da circularidade nas relações intersetoriais, mas também das regras de formação de preço no curto prazo. É preciso, assim,

explicitar esse ponto, antes de se explorar mais as consequências da circularidade para uma teoria de controle de preços numa inflação inercial.

Desde a década de 30, discute-se a hipótese de os preços, especialmente dos oligopólios, serem determinados com base em *mark-ups* aplicados sobre os custos variáveis ou outra classificação de custos mais ou menos equivalente. Discute-se também se o *mark-up* é variável, pelo menos ao longo do ciclo econômico. Mesmo nesse caso, as evidências não são claras. Tomemos dois exemplos brasileiros: Considera (1981) aceita a hipótese da variabilidade ao longo do ciclo, enquanto que Modiano (1983) a rejeita. Contudo, mesmo Considera (1981) rejeita a hipótese de *mark-up* variável no curto prazo.

Para uma teoria de controle de preços sob inflação inercial, a hipótese relevante é a de curto prazo, no sentido do prazo entre o dia do congelamento e o início da liberação dos preços. O Plano Cruzado mostrou que esse prazo é bem menor do que um ano. O Plano Bresser arriscou o prazo de dois meses. Talvez o estudo dos choques argentinos e israelenses permita uma maior precisão quanto a isso, mas tal estudo não pôde ser feito neste trabalho. Anselmi (1986, p. 726), ao discutir controles de preços para conter processos inflacionários, sugere que esse prazo é de três meses, embora sem maiores detalhes sobre isso.

Num prazo assim tão curto, pode-se argumentar que a regra do *mark-up* é praticamente universal. Qualquer pequeno comerciante trabalha com margens de comercialização, que são uma variante do *mark-up*, por não incluírem custos de mão-de-obra em suas bases. Incluem apenas o custo do insumo principal, que é a própria mercadoria a ser revendida. Esta margem, numa economia inflacionária, é facilmente ajustável através de prazos variáveis para o reajuste das mercadorias em estoque. O *mark-up*, em tal caso, pode ser visto como um meio de estimar as condições de demanda, na ausência de informações mais completas sobre o mercado. Os modelos de concorrência, ou de concorrência monopolística, qualificados por informações imperfeitas, ajudam a entender por que, em curtos prazos, a regra de *mark-up* funciona como poupadora de custos informacionais.

Supõe-se, por ora, um *mark-up* estável para todos os mercados que, em condições normais, não envolvam flutuações de oferta e de demanda no curto prazo. Para fins da presente análise, este seria o prazo relevante para um congelamento, ou seja, entre dois e três meses.

Com o *mark-up* estável, pode-se complementar a explicação do impasse entre produtores e fornecedores que o congelamento do Plano Cruzado gerou. Uma empresa apanhada fora do preço real médio praticado no período anterior ao Plano teria que alterar o seu *mark-up* ou tentar o ajustamento de preços para frente com seus compradores e/ou para trás com seus fornecedores. Mas já se viu acima que a circularidade do processo produtivo intersetorial dificulta este ajustamento no curto prazo. Por outro lado, o *mark-up* é estável. Daí, só resta, como meio de ajustamento, operar com as quantidades. Para aqueles agentes que tiveram o preço de venda congelado abaixo da sua média real, com preços de fornecedores acima da média, só restou ajustar quantidades produzidas até que o ágio pudesse ser praticado, o que, na prática, foi a busca de preços consistentes com o *mark-up* praticado no dia *D* do Plano.

5. Congelamento de preços como um bem público

Vimos até agora uma dificuldade para a implementação de um congelamento de preços. Há ainda uma outra, que envolve a própria decisão da sociedade sobre adotar ou não uma política destas. Veremos que a natureza de bem público de tal política traz dificuldades adicionais.

Na inflação intermediária, uma das razões para o alto custo social dos programas ortodoxos é que os ajustamentos de quantidades são muito maiores ou ocorrem de forma mais significativa do que os ajustamentos de preços. Por exemplo, uma firma qualquer, mesmo sabendo que o governo pretende segurar a demanda agregada com o objetivo de diminuir a inflação, levará em consideração primariamente os preços que paga *versus* os que recebe. Se os preços que paga continuarem aumentando, ela também continuará aumentando seus preços de venda. Os fornecedores dessa firma também estão na mesma situação. Isso cria uma situação de jogo em que todos esses agentes interagem estrategicamente. A redução da inflação seria globalmente vantajosa, mas ninguém começa a desacelerar os seus preços se os parceiros econômicos também não o fizerem, prévia ou simultaneamente. Para um resumo e referências sobre essa característica de jogo da inflação, ver Simonsen & Dornbusch (1987, p. 5-11).

Pode-se ver esse jogo como uma situação de oferta de bens públicos. Um bem ou serviço público envolve a não-rivalidade no consumo e a impossibilidade de exclusão daqueles que não pagam por ele. A não-rivalidade surge pelo benefício que todos os agentes têm simultaneamente com o controle do processo inflacionário. A característica da não-exclusão implica que muitos agentes podem pegar carona, beneficiando-se do bem sem dar a sua contrapartida. No caso da inflação, isto significa beneficiar-se da estabilidade de preços sem estabilizar os seus preços, pelo menos num curto prazo. Assim, tentativas de pactos podem fracassar se não se conseguir que todos os agentes adiram simultaneamente.

A revelação das preferências por bens públicos pode também ser vista como um jogo. Quando o número de jogadores é pequeno, é possível que, através da interação entre eles, se chegue a um pacto sem grandes custos de implementação do acordo. Porém, com grande número de agentes, é possível que os custos transacionais exijam arranjos institucionais mais complexos, tal como um governo. Ver Mueller (1979, p. 16-7) para uma discussão dessa passagem do pequeno para o grande grupo no contexto da revelação das preferências por bens públicos como um jogo. Já Schotter (1981) discute a própria criação de instituições governamentais como uma solução dinâmica ao jogo envolvido na escolha de bens públicos.

Através de um processo político, pode-se chegar a uma decisão sobre a oferta do bem público; no caso, uma política antiinflacionária que envolva um congelamento de preços. Tanto uma decisão do poder executivo, tal como no Plano Cruzado, quanto um pacto político-econômico entre governo, trabalhadores e empresários, como na Espanha, são variantes deste processo político. E é nesse processo que se revelam os interesses dos vários grupos sociais. Eles procuram influenciar a decisão final em seu favor, nem sempre diretamente uns sobre os outros, mas indiretamente através da classe política. A visão de políticas de estabilização de preços como um bem público a ser escolhido pelo processo político pode ser encontrada em Breton (1974, p. 26-31) e em Frey (1987, cap. 10).

Essa concepção de jogo/bem público é consistente com o argumento de que as relações intersetoriais geram impasses na formação de preços quando são congelados, deixando alguns deles desalinhados. Os agentes que ficam com preços acima da sua média são os "caronas", enquanto que aqueles que ficam com preços abaixo pagam a conta destes. E só vão se manifestar aqueles que estiverem perdendo.

Dessa forma, o impasse surge não apenas nos acertos de preços como na própria negociação da política antiinflacionária. Devido à circularidade produtiva, um agente poderá estar impedindo o acerto final por conta de exigir alterações de preços que indiretamente dependam dos seus próprios preços. Porém, devido à complexidade das relações intersetoriais e do grande número de agentes envolvidos, isto não será percebido por aquele agente. Assim, às dificuldades de se obter a revelação da demanda pelos bens públicos sob grandes números, somam-se aquelas ligadas à circularidade das relações produtivas. Nesta situação, o governo, através de seus vários poderes, é peça fundamental na concretização de uma política antiinflacionária.

Se o congelamento, decretado ou pactuado, for implantado com o mínimo de preços desalinhados, então tem-se a oferta ideal do serviço, pelo menos nessa parte. O restante de uma tal política antiinflacionária envolve a administração da demanda agredada através de políticas complementares.

6. Setores-chave e controle de preços

Tendo-se em mente a circularidade do processo produtivo e a estabilidade do *mark-up* como regra de formação de preços no curto prazo, tem-se uma base diferente para uma teoria de controle de preços sob inflação inercial. A teoria ainda vê o congelamento como um meio de quebrar expectativas, mas agora permite desenhar também uma política de descongelamento de preços. De fato, a teoria inercial de controle de preços fala apenas em congelamento, mas é ambígua quanto à sua duração e como sair dele. É aqui que a explicação já mencionada do impasse intersetorial pode ser útil.

Em relação àquela explicação, agora é preciso fazer o raciocínio inverso. A liberação de um preço intermediário qualquer pode ser interpretada pelos agentes econômicos como um sinal para que todos os preços sejam reajustados. Pode significar que o bem público chamado estabilização de preços está deixando de ser oferecido. Se esse preço liberado continuar a embutir a expectativa inflacionária de antes do congelamento, então essa expectativa se espalhará rapidamente pela economia através das relações intersetoriais.

No Plano Cruzado, esta liberação de preços ocorreu já nos primeiros dias, por conta de uma característica comum nas relações intersetoriais, que é o faturamento pelo prazo de 30 a 60 dias. Presumimos que, nesses casos, os preços não-defasados embutiam no dia do choque a inflação prevista para o período do faturamento. Porém, produtores importantes como de cimento, de aço e de alguns produtos químicos decidiram dar descontos nas novas faturas de apenas 7% contra os 15% de inflação embutidos nos preços. Assim, houve alterações significantes nos preços relativos, no ambiente de inflação ao redor de zero daqueles dias. Naturalmente, este problema inicial do Plano Cruzado apenas reforçou outros posteriormente diagnosticados.

Tendo em vista os argumentos até aqui apresentados, como poderia ser feito o descongelamento? Esta é a questão relevante para se discutir políticas de controle da inflação inercial com congelamento de preços. E a resposta pode basear-se no mesmo tipo de argumento usado para explicar o impasse intersetorial.

O problema fundamental é evitar que, no momento em que se descongela os preços, as expectativas pré-choque sejam de novo embutidas nos preços. Os agentes econômicos precisam confiar na continuidade da oferta do bem público estabilização de preços. Eles continuam praticando o seu *mark-up* e comprando e vendendo intersetorialmente. E a garantia de que o programa ainda é para valer é dada pela evolução dos preços que eles pagam aos seus fornecedores, incluindo-se a mão-de-obra. Mas, numa economia integrada, todos os preços afetam todos os preços e, assim, volta-se à idéia do congelamento total por tempo indefinido.

Na verdade, a literatura dos modelos de insumo-produto aponta para uma solução a esse problema. Desde Hirschman (1958, cap. 6) que se usa o conceito de setores-chave na economia. Estes setores são aqueles mais importantes na geração de compras de insumos para suas atividades (efeitos para trás) ou no fornecimento de insumos para outras (efeitos para frente). Hirschman, de fato, desenvolveu esse conceito em termos dinâmicos e se refere ao potencial indutor à produção e a novas empresas que um determinado setor possui. Mas é também possível medir tais efeitos a partir de uma dada matriz de insumo-produto. Tal medida mostra, num determinado momento, o que já existe de setores-chave. Contudo, para a discussão do controle de preços é preciso adaptar o conceito de setores-chave para a equação de preços do modelo de Leontief, em vez de trabalhar com as condições de equilíbrio entre oferta e demanda, que é o procedimento adotado na literatura corrente. Essa adaptação poderá ser feita considerando-se que na suposição da linearidade das funções de produção de Leontief há uma relação bastante próxima entre um sistema de equações e o outro, tanto que a matriz inversa que aparece na solução dos dois sistemas é a mesma.

Naturalmente, muitos dos preços-chave já são conhecidos. O que se pode fazer é usar um procedimento mais preciso para identificá-los e classificá-los em ordem de importância, tal como já vem sendo feito para impactos de mudanças na demanda final. Embora não tenha sido objetivo do presente trabalho fazer tais cálculos, eles são perfeitamente exequíveis. Para as propriedades do modelo de Leontief, ver, por exemplo, Dorfman, Samuelson & Solow (1958, cap. 9). Discussão e medidas de setores-chave para o Brasil podem ser encontradas em Prado (1981) e Souza (1988).

Identificados os setores ou produtos-chave na economia, pode-se elegê-los como aqueles que terão seus preços controlados, após o descongelamento, para evitar que embutam expectativas inflacionárias, e liberar os demais preços. O controle dos preços-chave logo após o descongelamento será um dos sinais de que o bem público estabilização de preços continua a ser oferecido. As empresas terão os seus insumos importantes em toda a economia sinalizando a estabilidade de preços ou, pelo menos, um patamar de inflação mais baixo. E cada uma que forneça insumos também estará sinalizando para a frente, como repassadora de custos. Assim como no congelamento há uma garantia de que todos os agentes irão desacelerar os seus preços, no descongelamento é preciso que haja também a garantia de que ninguém irá acelerá-los. Como o período agora será mais longo e não é mais viável manter todos os pre-

ços sob controle público, pode-se trabalhar com um subconjunto que seja o fundamental para a transmissão das mudanças de preços na economia.*

A discussão usual de controle de preços centra-se no controle dos preços de setores oligopolizados, como já vimos acima. Será que os setores-chave não coincidem com os setores oligopolizados? Isto é algo que precisa ser confirmado empiricamente. Por exemplo, muitas vezes fala-se em controlar preços de setores oligopolizados da iniciativa privada, deixando-se de lado os preços do setor estatal, que geralmente envolvem monopólios. Ora, esses também podem ser preços-chave. Setores competitivos também podem ser setores-chave. E, mesmo nestes, não há garantias de que, a longo prazo, os ajustamentos previsíveis para eles possam ocorrer a curto prazo. Por outro lado, é possível que o conjunto de preços-chave seja menor do que o conjunto de setores oligopolizados. Nesse caso, pode-se até deixar de supor que a prática do *mark-up* seja universal no curto prazo, como suposto anteriormente neste trabalho, até que existam evidências mais conclusivas sobre o assunto. É preciso encontrar os setores-chave para se ter uma resposta final para essa questão de coincidência entre estes e os setores oligopolizados.

7. Conclusão

A motivação inicial deste trabalho foi explicar as razões do impasse que surgiu entre produtores e fornecedores já nos primeiros dias do Plano Cruzado. A explicação foi dada a partir da noção de circularidade do processo produtivo e da suposição de *mark-up* estável no curto prazo. A circularidade decorre da interdependência das firmas, que faz com que o preço de um produto dependa indiretamente do seu próprio preço, numa cadeia de compras e vendas bastante complexa. Esta circularidade é contraposta à idéia das etapas de produção que diz que se pode ir dos produtos primários até os bens finais. É das etapas de produção que decorre a idéia de que, controlando-se os preços dos bens finais, pode-se forçar ajustamentos de preços para trás. Um *mark-up* estável no curto prazo torna as firmas basicamente repassadoras de custos. Juntando-se os conceitos de circularidade e de *mark-up* estável, explica-se por que o ajustamento para trás fica impossibilitado quando um determinado preço depende indiretamente dele mesmo.

A circularidade do processo produtivo tem também uma influência sobre a própria decisão da sociedade de iniciar ou não uma política antiinflacionária. Dada a característica de bem público de tais políticas, muitos grupos de agentes econômicos podem beneficiar-se delas sem darem a sua contrapartida. Mesmo que haja a negociação quanto a essas contrapartidas, contudo, a circularidade das relações intersetoriais pode levar um grupo a exigir alterações de preços que, na verdade, dependem indiretamente dos seus próprios preços. Cria-se, assim, um impasse no processo político de decisão.

*N. do A. — O presente artigo já estava pronto quando avançaram as discussões sobre o pacto social ao final de 1988. O controle dos preços de uma cesta básica para o índice do custo de vida como um dos pontos acertados inicialmente pelo pacto, caracteriza-o como uma variante da teoria social do controle de preços. Pelos argumentos do presente artigo, deveriam participar do pacto as firmas produtoras de produtos-chave na economia. Em vez de se controlar os preços da cesta básica, dever-se-ia acertar o de uma cesta de produtos-chave. O controle dos preços da cesta básica só teria sentido num prazo bem curto.

Talvez o resultado mais útil deste artigo seja uma qualificação à teoria do controle de preços derivada da teoria da inflação inercial. Esta teoria basicamente toma o congelamento de preços como um dos instrumentos para se quebrar expectativas inflacionárias, mas pouco diz sobre como descongelar os preços, ou melhor, como controlar preços após a fase inicial do programa. Pela presente discussão e enfatizando-se o conceito de setores-chave, pode-se identificar um subconjunto de produtos que podem ter os seus preços controlados de forma a evitar que as expectativas pré-choque sejam de novo embutidas nos preços. Pode-se, assim, fugir da armadilha do congelamento por tempo indefinido ou da liberação de preços-chave que sinalizariam a volta das expectativas inflacionárias pré-choque.

O artigo nada diz, entretanto, sobre como controlar os preços-chave. Apenas os caracteriza. Acerca de técnica de controlar preços, pode-se ver Moraes (1987), onde se discute um sistema de controle de preços que combina preços recomendados pelo governo com crédito subsidiado às empresas que os seguirem.

É preciso notar que, dentro da teoria de controle de preços do presente artigo, controlar preços com o objetivo de evitar que se embutam expectativas inflacionárias não é a mesma coisa que comprimi-los para se obter índices de custo de vida favoráveis num determinado mês. Segundo a teoria, o objetivo agora é meramente manter o processo de repasse de custos. A inflação inercial continuará num patamar mais baixo, presumivelmente o mais próximo possível de zero. Na fase do descongelamento, a economia, na verdade, estará em condições adequadas para receber um tratamento ortodoxo de combate à inflação a custos sociais bem menores.

Em suma, a busca de uma explicação para o impasse intersetorial desembocou nos meandros do processo de transmissão das mudanças de preços entre os vários setores da economia. A discussão, contudo, não foi levada às suas últimas consequências. Talvez a formalização da teoria através de um modelo macroeconômico que englobe a matriz de insumo-produto seja o caminho mais promissor para tal investigação. Além disso, a idéia da transmissão intersetorial de preços é tirada dos estudos de impacto de demanda final. As mesmas dificuldades empíricas usualmente encontradas naqueles estudos seriam válidas aqui.

Por fim, deve se lembrar que toda a discussão do trabalho é feita em cima dos preços cobrados pelas firmas, com quase nenhuma menção aos salários e outros preços macroeconômicos. De modo geral, os juros e a taxa de câmbio são exógenos às relações intermediárias. Já os salários poderiam ser parte das relações intermediárias, se as famílias fossem tratadas como setores industriais, como fez o próprio Leontief em alguns de seus primeiros trabalhos. Porém, nos trabalhos empíricos posteriores, os pesquisadores da área têm considerado que os coeficientes de consumo das famílias por setor tendem a ser mais instáveis do que os coeficientes de uso de insumos produtivos por parte das indústrias. Por isso, as famílias são colocadas fora das relações intermediárias, embora seja claro que as demandas salariais estão atreladas ao comportamento dos preços dos bens e serviços da economia. Os juros, a taxa de câmbio e os salários estão relacionados aos preços setoriais através do índice geral de preços. Mas um modelo macroeconômico desagregado permitiria saber quais os setores que estão transmitindo ou realimentando pressões inflacionárias exógenas à ação dos agentes econômicos mais diretamente envolvidos com estes preços.

Referências bibliográficas

Anselmi, F. Il controllo dei prezzi nelle economie di mercato: aspetti teorici, esperienze e limiti. *Rassegna Economica*, 50 (4):719-56, giugl./ago. 1986.

Arida, Pérsio, org. *Inflação zero*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

Breton, Albert. *The economic theory of representative government*. Chicago, Aldine, 1974.

Carneiro Netto, Dionísio D. Política de controle de preços industriais – perspectiva teórica e análise institucional da experiência brasileira. In: Rezende, F. & Monteiro, J. V. org. *Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1976.

Considera, Cláudio M. Preços, *mark-up* e distribuição funcional da renda na indústria de transformação: dinâmica de longo e de curto prazo – 1959/80. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 11 (3): 637-702, dez. 1981.

Dorfman, Robert; Samuelson, Paul A. & Solow, Robert M. *Linear programming and economic analysis*. New York, McGraw-Hill, 1958.

Frey, Bruno. *Política econômica democrática*. São Paulo, Vértice, 1987.

Galbraith, John K. *Uma teoria do controle dos preços*: a exposição clássica. Rio de Janeiro, Fomense-Universitária, 1986.

Hirschman, Albert O. *The strategy of economic development*. New Haven, Yale University Press, 1958.

Kjellstrom, Erik T. H., org. *El control de precios*. México, Fondo de Cultura Económica, 1943.

Lopes, Francisco. Esboço de uma teoria do controle de preços. In: ————. O choque heterodoxo. Rio de Janeiro, Campus, 1986. p. 11-2.

Mata, Milton da. Controles de preços na economia brasileira: aspectos institucionais e resultados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 10 (3): 911-54, dez. 1980.

Modiano, Eduardo M. A dinâmica de salários e preços na economia brasileira: 1966/81. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 13 (1): 39-68, abr. 1983.

Moraes, Pedro B. de. O programa de estabilização de 1964: balizamento de preços com restrições ao crédito. *Revista Brasileira de Economia*, 41 (2): 137-58, abr./jun. 1987.

Mueller, Dennis C. *Public choice*. Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

Prado, Eleutério F. S. *Estrutura tecnológica e desenvolvimento regional*. São Paulo, IPE-USP, 1981.

Sanson, João R. O preço das roupas de inverno. *Zero Hora*, Porto Alegre, 11 maio. 1986. Caderno de Economia, p. 2.

———. Controle de preços e inter-relações setoriais. In: Fonseca, P. C. D. et alii: *Três ensaios sobre planos heterodoxos*. Porto Alegre, UFRGS-CPGE, dez. 1987. p. 10-6. Texto para Discussão, 2/87. mimeogr.

Schotter, Adrew. *The economic theory of social institutions*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

Simonsen, Mário H. Política antiinflacionária e controle de preços. In: *Palestras e conferências*. Rio de Janeiro, Ministério da Fazenda, 1976, v. 1, p. 17-23.

— & Dornbusch, Rudiger. Estabilização da inflação com o apoio de políticas de rendas: um exame da experiência na Argentina, Brasil e Israel. *Revista Brasileira de Economia*, 41 (1):3-50, jan./mar. 1987.

Souza, Nali de J. *O papel da agricultura na integração intersetorial brasileira*. Tese de doutoramento. Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1988.