



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A INFLAÇÃO E O SISTEMA DE CONTROLE DE PREÇOS NO BRASIL

Carolina de Macedo Soares Cavaleiro Nunes  
Nº. de matrícula: 0115703

Orientador: Luiz Roberto Cunha

Junho 2005

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”.

## Índice

- **Introdução** – página 4
- **Capítulo I - A inflação no Brasil e as tentativas para combatê-la** – página 6
- **Capítulo II - As Políticas e as Instituições de controle de preços no Brasil** -  
página 19
- **Capítulo III – O Sistema de controle de preços no Plano Cruzado** –  
página 28
- **Conclusão** – página 36
- **Referências Bibliográficas** – página 38

## **Introdução**

*“A economia brasileira talvez seja um bom exemplo do mundo imperfeito, a que se refere o professor Solow nas suas considerações sobre o controle de preços. Uma economia onde convivem, lado a lado, um setor produtivo moderno e uma maioria de cidadãos privados de instrução e de outras condições de acesso aos benefícios daquele setor. Uma economia onde um estado autoritário, ao desenvolver um sistema de reservas, incentivos e subsídios, aumentou as distorções na estrutura do mercado. Uma economia onde os desequilíbrios do processo de crescimento levaram a uma inflação contínua, eliminando a possibilidade do sistema de preços sinalizar corretamente as alternativas do mercado.”.*

*“Em uma economia com estas características, na tentativa de “baixar a febre quebrando o termômetro”, há muitos anos vem sendo utilizada uma instituição imperfeita: o controle de preços.”.*

Estes dois trechos escritos por Luiz Roberto Cunha, em 1995, nos mostram como as características da economia brasileira levaram a uma inflação contínua e as ferramentas utilizadas pelos governantes na tentativa de combatê-la.

Assim sendo, esta monografia tem como objetivo apresentar basicamente o problema da inflação no Brasil desde o advento do regime militar e as políticas de controle de preços utilizadas na tentativa de combatê-la, fazendo uma breve análise sobre as instituições responsáveis por estas políticas. Deste modo, procuramos fazer a divisão do trabalho em três etapas.

O problema da inflação no país, os fatores responsáveis pelo seu surgimento e pela sua aceleração e algumas tentativas para reduzi-la são alvos da primeira etapa do trabalho. Neste capítulo são apresentados os acontecimentos ocorridos desde 1964, que acabaram por culminar na hiperinflação na metade da década de 80.

O objetivo do segundo capítulo é fazer a apresentação das políticas de controle de preços, que foram durante muitos anos um dos principais instrumentos no combate à inflação e um breve histórico das instituições responsáveis pela execução de tais políticas.

Por fim, a terceira etapa do trabalho irá direcionar seu foco sobre a política de controle de preços especialmente no Plano Cruzado, lançado em 28 de fevereiro de 1986, durante o governo de José Sarney, pelo então ministro da Fazenda, Dílson Funaro.

## Capítulo I

### **A inflação no Brasil e as tentativas para combatê-la**

A equipe econômica que assumiu o comando da economia com o advento do regime militar, em 1964, sob o comando de Roberto Campos e Octavio Bulhões, identificou a inflação como o problema básico da economia. A estagnação econômica e o desequilíbrio das contas externas existiam, em boa parte, devido às distorções e incertezas resultantes de altas taxas de inflação que estavam associadas com o desequilíbrio das contas públicas e com a política salarial recente.

A inflação era vista como uma inflação de demanda, desencadeada por uma expansão monetária excessiva. Com este diagnóstico, entre 1964 e 1966, a nova administração demonstrou forte interesse em implementar mudanças na área monetária e fiscal. Foi então, implementada uma política gradualista a partir de 1964, centrada na contenção da demanda, em particular dos salários e do déficit público, mas, que certamente, identificava, também, fatores de inflação de custos e a necessidade de um maior realismo de preços e tarifas. O controle “gradual” de demanda se dá em princípio visando à desaceleração progressiva da inflação, com o menor efeito possível sobre o nível de atividade econômica.

No início de 1967, Castelo Branco foi sucedido por Costa e Silva. Antônio Delfim Neto foi nomeado ministro da Fazenda e Hélio Beltrão foi para o Ministério do Planejamento. A equipe que assumiu o governo se deparou com uma crise de estabilização promovida pela administração anterior. A meta principal do novo governo seria o crescimento da economia do país como forma de legitimar o regime militar.

*“De fato, em 1966 o crescimento acumulado dos meios de pagamento (M1) foi de apenas 13,8% diante de um aumento do índice geral de preços (IGP), no mesmo período, da ordem de 34,5% enquanto o crédito ao setor privado também sofreu redução em termos reais. Tal aperto monetário e creditício foram mantidos no primeiro trimestre de 1967, quando ambos agregados tiveram crescimento real negativo.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> A Retomada do Crescimento e as Distorções do “Milagre”: 1967-1973 – Do Lago, L.A.C. – *A Ordem do Progresso*.

*“Se a herança de curto prazo da administração anterior era uma recessão, também era inegável que nos três anos anteriores tinham ocorrido profundas mudanças na condução da política econômica, que tiveram impacto positivo inegável em diversas áreas da economia, ainda que com efeitos distributivos bastante diferenciados, notadamente no que dizia respeito à situação dos trabalhadores.”<sup>2</sup>.*

*“O novo governo logo anunciaria uma estratégia bastante semelhante à do governo anterior: a busca do crescimento econômico promovido pelo aumento de investimentos em setores diversificados: uma diminuição do papel do setor público e o estímulo a um maior crescimento do setor privado; incentivos à expansão do comércio exterior e, finalmente, uma elevada prioridade para o aumento da oferta de emprego e outros objetivos sociais. Esses objetivos claramente não tinham sido alcançados no governo Castelo Branco e essa constatação levou a um novo diagnóstico da economia e, em particular, das causas da inflação remanescente”.<sup>3</sup>.*

Com a entrada da nova equipe no poder começaram a surgir divergências sobre as causas da inflação. Roberto Campos e Octávio Bulhões, que faziam parte da equipe econômica do governo anterior, eram adeptos de um diagnóstico onde a inflação era considerada como uma inflação de demanda e os principais problemas decorrentes desta eram estagnação e desequilíbrio externo. Esses problemas poderiam ser sancionados através de uma expansão monetária, embora fossem considerados também alguns elementos de custos, como salários. Já o diagnóstico de Delfim Neto, o qual fazia parte da equipe econômica do novo governo, partia do princípio de que as causas da inflação eram originadas de pressões sobre o nível de preços com origem em custos (em grande parte gerados pela crise de estabilização), tais como o custo do crédito e a inflação corretiva. A solução para isto seria um plano de ação direta sobre os preços através de controles diretos com o objetivo de conciliar uma redução no ritmo de aumento de preços, com taxas de crescimento da produção e do emprego mais altas.

*“A equipe de Delfim aproveitou o espaço criado pela administração anterior e utilizou os instrumentos de política econômica disponíveis para estimular abertamente o crescimento econômico. Mas todas as declarações em favor do desenvolvimento do*

---

<sup>2</sup> A Retomada do Crescimento e as Distorções do “Milagre”: 1967-1973 – Do Lago, L.A.C. – *A Ordem do Progresso*.

<sup>3</sup> A Retomada do Crescimento e as Distorções do “Milagre”: 1967-1973 – Do Lago, L.A.C. – *A Ordem do Progresso*.

setor privado e da livre operação do mercado contrastavam com a proliferação de incentivos, novos subsídios ou isenções específicos, que tornavam o papel do governo extremamente importante para viabilizar certas operações do setor privado.”<sup>4</sup>.

De fato, a nova administração admitia o convívio com algum nível de inflação, mais ou menos na faixa de 20 a 30%, contanto que o ritmo de crescimento dos preços viesse a mostrar, gradualmente, uma tendência de queda. Esta prática levou ao crescimento acelerado do PIB e a uma redução na inflação, que foi fortemente induzida pelo controle de preços.

Na tabela abaixo se pode ter uma noção do cenário econômico no período descrito acima:

	PIB %	IND %	INFL.% IGP/DI	BAL. COM. US\$ bil.	C/C US\$ bil.	DÍV. EXT. US\$ bil.	DÍV. INT. FED. %PIB
1964	3,4	5,0	92,12	344,0	140,0	3,1	0,6
1965	2,4	(4,7)	34,24	655,0	368,0	3,9	0,4
1966	6,7	11,7	39,12	438,0	54,0	4,5	1,8
1967	4,2	2,2	25,01	213,0	(237,0)	3,3	3,8
1968	9,8	14,2	25,49	26,0	(508,0)	3,8	3,3
1969	9,5	11,2	19,31	378,0	281,0	4,3	3,2
1970	10,4	11,9	19,27	232,0	(562,0)	5,3	4,4
1971	11,3	11,9	19,46	(341,0)	(1.037,0)	6,6	5,9
1972	12,1	14,0	15,70	(244,0)	(1.489,0)	9,5	7,5
1973	14,0	16,6	15,57	7,0	(1.688,0)	12,6	4,3

Tabela 1 - Tabela Quadro Econômico - Cunha, Luiz Roberto A. - Notas de aula nº5 e 6, Economia Brasileira II.

O ano de 1973 foi muito importante por diversos motivos. Houve um forte crescimento da economia mundial (7%), impulsionado pela desvalorização do dólar e por pressões de uma demanda mundial superaquecida, desde o aumento dos gastos militares norte-americanos associados à guerra do Vietnã, às quais eram somadas demandas de aumentos salariais em grande parte do mundo industrializado. Havia o problema da inflação nos países em desenvolvimento que, de um lado, era visto como fruto do sistema de taxas fixas de câmbio e de outro, parecia ser o preço a ser pago pela prosperidade. A estes fatos ainda somava-se o crescimento do mercado de euromonedas, além de forte expansão do crédito e do comércio internacional.

<sup>4</sup> A Retomada do Crescimento e as Distorções do “Milagre”: 1967-1973 – Do Lago, L.A.C. – *A Ordem do Progresso*.

*“Não obstante, encontrava-se a economia mundial às vésperas de uma reversão do nível de atividade econômica, (...).”<sup>5</sup>.*

*“A quadruplicação dos preços do petróleo no final de 1973, além de ter sido a primeira exibição de musculatura política e econômica do cartel da OPEP, foi um movimento de preços perfeitamente em linha com os fenômenos básicos do mercado de petróleo: como principal matéria-prima do mundo industrializado, o descompasso entre o crescimento de sua demanda e os investimentos, seja em fontes alternativas de suprimento energético seja em novos campos de produção de óleo bruto, teria fatalmente de refletir-se, cedo ou tarde, nos preços, a exemplo do que ocorria com as demais matérias-primas transacionadas no mercado internacional.”<sup>6</sup>.*

*“Em pleno ano de 1973, experimentou o cruzeiro sua primeira valorização nominal, em meio à avalanche de capitais de empréstimo que abarrotava a conta de ativos externos das autoridades monetárias, pressionava a oferta de moeda e contratava a inflação futura, em uma economia já superaquecida, que crescia a quase o dobro de sua taxa histórica.”<sup>7</sup>.*

A turbulência internacional ocorria paralelamente a uma sucessão presidencial que traria de volta ao poder um grupo de militares que tradicionalmente não seguia a mesma linha da vigente no comando do país.

*“Foi uma fase marcada pela resposta positiva do país aos desafios da crise do petróleo, mas cujos custos foram o retorno da inflação como fantasma a assombrar a política de crescimento, a acumulação da dívida externa que iria condicionar a política econômica brasileira nos anos 80, bem como a desestruturação do setor público brasileiro, tanto do ponto de vista de sua capacidade financeira como de seu papel estratégico na superação das restrições ao crescimento da economia brasileira na década seguinte.”<sup>8</sup>.*

Desde 1974, a prática do combate gradual à inflação significava uma convivência totalmente pacífica com ela. A economia teve bom desempenho de

---

<sup>5</sup> Crise e Esperança: 1974-1980 – Carneiro, D.D. – *A Ordem do Progresso*.

<sup>6</sup> Crise e Esperança: 1974-1980 – Carneiro, D.D. – *A Ordem do Progresso*.

<sup>7</sup> Crise e Esperança: 1974-1980 – Carneiro, D.D. – *A Ordem do Progresso*.

<sup>8</sup> Crise e Esperança: 1974-1980 – Carneiro, D.D. – *A Ordem do Progresso*.

crescimento, mas a taxa de inflação só aumentava, e o sistema de preços já mostrava sinais de perda de eficiência. A predominância da inércia inflacionária sobre as condições de oferta e demanda agregadas, priorizava a desindexação da economia no combate à inflação. A intenção era obter uma queda rápida do patamar inflacionário usando os mesmos mecanismos de política econômica já muito testados sem grande sucesso em experimentos gradualistas.

O fenômeno da inércia sobre a inflação seria um resultado dos mecanismos de indexação, para a correção monetária dos preços, salários, taxa de câmbio e ativos financeiros, que tenderiam a propagar a inflação passada para o futuro. Tratava-se realmente do caso de se perguntar se valia à pena ter todo esse aparato de indexação, que apenas mantém a inflação presa em patamares cada vez mais altos.

A tabela abaixo apresenta um breve panorama da situação econômica do país na época:

	PIB %	IND %	INFL.% IGP/DI	BAL. COM. US\$ bil.	C/C US\$ bil.	DÍV. EXT. US\$ bil.	DÍV. INT. FED. %PIB
<b>1974</b>	<b>9,0</b>	<b>7,8</b>	<b>34,55</b>	<b>(4.690,3)</b>	<b>(7.122,4)</b>	<b>17,2</b>	<b>4,6</b>
<b>1975</b>	<b>5,2</b>	<b>3,8</b>	<b>29,35</b>	<b>(3.540,4)</b>	<b>(6.700,2)</b>	<b>21,2</b>	<b>6,0</b>
<b>1976</b>	<b>9,8</b>	<b>12,1</b>	<b>46,27</b>	<b>(2.254,7)</b>	<b>(6.017,1)</b>	<b>26,0</b>	<b>9,4</b>
<b>1977</b>	<b>4,6</b>	<b>2,3</b>	<b>38,78</b>	<b>97,1</b>	<b>(4.037,3)</b>	<b>32,0</b>	<b>9,7</b>
<b>1978</b>	<b>4,8</b>	<b>6,1</b>	<b>40,84</b>	<b>(1.024,2)</b>	<b>(6.990,4)</b>	<b>43,5</b>	<b>9,9</b>
<b>1979</b>	<b>7,2</b>	<b>6,9</b>	<b>77,21</b>	<b>(2.838,7)</b>	<b>(10.741,6)</b>	<b>49,9</b>	<b>8,6</b>

Tabela 2 - Tabela Quadro Econômico - Cunha, Luiz Roberto A. - Nota de aula nº7, Economia Brasileira II.

O início dos anos 80 foi marcado pelas mudanças na economia mundial em função do segundo choque do petróleo, levando a uma pressão de custos que elevou as taxas de inflação na maioria dos países industrializados. Em busca de uma solução para esta situação, políticas monetárias restritivas foram implementadas, especialmente nos EUA (com Paul Volcker como presidente do FED). As conseqüências dessas políticas foram positivas no longo prazo, mas no curto prazo causaram um longo período de recessão que durou até 1983.

*“Talvez a conseqüência mais importante do fracasso das políticas adotadas no período 1979-80 no combate à inflação e na redução do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos tenha sido a perda de confiança no gerenciamento de curto prazo da economia. Como resultado, o discurso oficial nos anos seguintes foi marcado*

*por uma demonstração contínua de fé ortodoxa nos controles de demanda, como forma de lidar com a inflação. Uma política monetária tradicional, coadjuvada pela restrição ao crescimento do crédito, seria um instrumento eficaz no controle das pressões inflacionárias, apesar da resistência da economia indexada a responder da forma desejada aos controles monetários.”<sup>9</sup>.*

*“No início dos anos 80, na segunda administração de Delfim Neto, alternaram-se períodos de uso intenso do controle de preços com períodos de liberação generalizada. Inicialmente, em 1980, tivemos uma política rígida de controle de preços, vinculada à política de prefixação do câmbio e da correção monetária. Estas medidas, além de ineficazes, causaram fortes distorções no sistema de preços relativos e foram substituídas, em 1981, por uma liberação generalizada de preços, realimentando o processo inflacionário. Em 1983, o controle de preços voltou a ser praticado, agora com regras de reajustes automáticos, vinculados a um redutor da correção monetária, que também se mostrou ineficiente.”<sup>10</sup>.*

A questão básica predominante do final de 1980 a meados de 1984 era a disponibilidade de financiamento externo. As linhas gerais da política econômica passaram a ser ditadas por esta disponibilidade.

*“O espaço de manobra gerado pela disponibilidade de financiamento externo em 79/80 foi parcialmente desperdiçado pela política econômica de 1980.”<sup>11</sup>.*

Os primeiros sinais de escassez de financiamento haviam sido dados, evidenciando a dificuldade de equilibrar a balança de pagamentos, o que acabou por gerar reduções drásticas nas reservas cambiais brasileiras. Portanto, o ajuste externo passa a ter papel muito importante levando a política macroeconômica no início dos anos 80 a ser guiada pelo objetivo de reduzir a necessidade de capital externo através do controle de absorção interna.

Os planos de estabilização considerados ortodoxos, adotados no período de 1981 a 1984, foram responsáveis pelo ajustamento externo da economia, mas não foram

---

<sup>9</sup> Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984 – Carneiro, D.D. e Modiano, E.

<sup>10</sup> Uma Política de Preços Ativa: Necessária ou Dispensável? – Cunha, Luiz R.

<sup>11</sup> Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984 – Carneiro, D.D. e Modiano, E.

capazes de evitar a ininterrupta subida da inflação. A ortodoxia partia do diagnóstico convencional de que o déficit público era a causa das elevadas taxas de inflação.

No início de 1984, a sociedade brasileira vivia um momento de grandes expectativas. Surgia o movimento pelas eleições diretas para presidente da República, Tancredo Neves era umas das alternativas caso a eleição presidencial fosse decidida no colégio eleitoral e, ficava cada vez mais claro que o regime militar estava prestes a acabar. Sentia-se um clima propício para o surgimento de novas idéias. Foi nesse ambiente que surgiram dois conceitos inovadores para a técnica de combate à inflação: choque heterodoxo e moeda indexada.

A partir da metade da década de 80, o controle de preços torna-se elemento básico das tentativas de estabilização heterodoxas, abandonando o papel de “instrumento auxiliar” na política de combate à inflação, através do congelamento de preços.

*“Esta modificação se dá em função da aceleração do processo inflacionário e das dificuldades para combatê-lo, numa economia fortemente indexada, com acentuados desequilíbrios internos e externos, na qual o governo tem dificuldade em exercer corretamente as políticas monetária e fiscal.”<sup>12</sup>*

A tabela abaixo apresenta um breve panorama econômico do país no período entre 1980 e 1984:

	PIB %	IND %	INFL.% IGP/DI	BAL. COM. US\$ bil.	C/C US\$ bil.	DÍV. EXT. US\$ bil.	DÍV. INT. FED. %PIB
1980	9,1	9,1	110,24	(2.822,8)	(12.807,0)	53,8	6,7
1981	(3,1)	(10,4)	95,18	1.202,4	(11.734,3)	61,4	12,6
1982	1,1	(0,4)	99,71	780,1	(16.310,5)	70,2	16,1
1983	(2,8)	(6,1)	211,02	6.470,4	(6.837,4)	81,3	21,4
1984	5,7	6,1	223,90	13.089,5	44,8	91,1	25,3

Tabela 2 - Tabela Quadro Econômico - Cunha, Luiz Roberto A. - Nota de aula n°8, Economia Brasileira II.

*“Para mim não é fácil dizer com exatidão quando a idéia do choque heterodoxo surgiu pela primeira vez em minha mente, e sob que influências. Tenho a vaga lembrança de um encontro, na PUC, no início de 1984, com um professor de uma*

<sup>12</sup> Uma Política de Preços Ativa: Necessária ou Dispensável? – Cunha, Luiz R.

*universidade americana de segunda linha, que parecia mais um pastor protestante que um economista... Na realidade, eu estava até me divertindo com uma longa explicação sobre como o país tinha, com o uso generalizado da indexação, aprendido a conviver com taxas de inflação que, para um estrangeiro, deviam parecer absurdamente altas (na época, de 10% ao mês), e como esta convivência permitia manter a economia funcionando e crescendo a taxas excepcionais de 7% a 8% ao ano. Em determinado momento, porém, fui interrompido por um gemido do visitante. Ele tinha a face consternada, e começou a falar muito, indignado e cheio de revolta. A inflação, dizia ele, é um mal que não pode ser tolerado; a convivência com ela inevitavelmente destrói todo o tecido social; a economia de mercado não tem como sobreviver nesse ambiente; o Brasil está seguindo o caminho do desastre.”*<sup>13</sup>.

*“A verdade é que essa estória de convivência com a inflação já estava ficando mesmo pouco convincente... Nunca acreditei que o Brasil tenha que aceitar essa convivência pacífica com a inflação devido a algum determinismo histórico ou ao fato de ser uma sociedade economicamente atrasada. Afinal o mundo está cheio de economias ainda mais atrasadas e que não têm inflação! Por que então não realizar um ataque frontal e definitivo ao problema?”*<sup>14</sup>.

Nesta época, entretanto, a idéia de um tratamento de choque que atacasse decididamente a inflação levando a uma rápida transição de uma inflação aberta para a estabilidade de preços não era bem vista entre os economistas acadêmicos.

O choque heterodoxo proposto por Chico Lopes funcionaria da seguinte forma:

*“(...) o choque heterodoxo propunha um congelamento ríspido e total de preços, salários e remunerações em geral. O objetivo era dismantelar de imediato a mecânica inercial da inflação aberta e, para isto, seria necessário concentrar todo o poder de fogo sobre sua causa principal: indexação. O congelamento inibiria os mecanismos, tanto formais como informais, de indexação e zeraria a taxa de inflação quase que por definição. Se fosse possível sustentar essa estabilidade imposta de preços por um período razoável de tempo, a despeito das inevitáveis distorções, a memória*

<sup>13</sup> Choque Heterodoxo e Moeda Indexada – Lopes, Francisco – *Os Desafios da Hiperinflação*, Campus 1989.

<sup>14</sup> Choque Heterodoxo e Moeda Indexada – Lopes, Francisco – *Os Desafios da Hiperinflação*, Campus 1989.

*inflacionária da sociedade seria em boa parte substituída por uma nova consciência da estabilidade. Após o descongelamento, restaria apenas uma inflação moderada numa economia desindexada, e esta poderia ser adequadamente combatida com os instrumentos tradicionais de política monetária e fiscal”.*<sup>15</sup>.

Em 28 de fevereiro de 1986, foi colocado em prática um programa de estabilização denominado de Plano Cruzado. Este Plano iria por em prática o congelamento proposto por Chico Lopes, iria fazer uma reforma monetária que estabeleceria o Cruzado (Cz\$) como padrão monetário nacional e promover a desindexação. Neste período havia dessincronização e diferentes periodicidades dos reajustes de preços e salários o que levava à necessidade de desenvolver diferentes regras para a correção, na tentativa de evitar a redistribuição de renda. O objetivo disto era realizar um “choque neutro” na renda da população.

*“Do ponto de vista do público em geral, o Cruzado era uma coisa muito complexa e difícil de ser entendida, um Plano estranhíssimo..., mas era um Plano complexo, cheio de conversão, de mudança de moeda, etc., o que o grande público entenderia seria o congelamento. Era uma maneira de sinalizar que houve uma mudança de regime. Nós saímos do mundo inflacionário para um mundo de estabilidade de preços. O congelamento realmente desempenhou esse papel muito bem.”*<sup>16</sup>.

André Lara Resende e Pêrsio Arida, que faziam parte do Banco Central na época, não gostavam muito do congelamento, como podemos ver no trecho de Lara Resende abaixo:

*“O congelamento, do ponto de vista conceitual, teórico, é absolutamente nocivo à economia, a longo prazo. Ele introduz um grau de incerteza e distorções enormes na economia.”*<sup>17</sup>.

Eles concordaram com um congelamento de curto prazo (que parecia não provocar um dano muito grande). Mas a idéia de curto prazo não foi muito bem

---

<sup>15</sup> Choque Heterodoxo e Moeda Indexada – Lopes, Francisco – *Os Desafios da Hiperinflação*, Campus 1989.

<sup>16</sup> Por Que Não Deu Certo – L.R., André; Funaro, Dílson; Sayad, João; Belluzzo, Luis G.; Arida, Pêrsio.

<sup>17</sup> Por Que Não Deu Certo – L.R., André; Funaro, Dílson; Sayad, João; Belluzzo, Luis G.; Arida, Pêrsio.

definida, seria algo entre trinta e noventa dias. Então, foi acertado que seria um congelamento de no máximo três meses.

O congelamento era algo para começar a ser revisto em trinta dias. Feitos os ajustes, a idéia era desaquecer a economia, mantê-la numa taxa sustentável de pressão de demanda e começar a liberar, gradualmente, setores do congelamento.

Sessenta dias depois do Cruzado, com os preços congelados o consumo aumentou muito no primeiro semestre de 1986, gerando um excesso de demanda, um superaquecimento da economia e por fim, escassez de produtos. Isso se deve ao fato de as taxas de juros terem sido fixadas em um nível muito baixo gerando assim, uma expansão exagerada da oferta de moeda. Esta expansão aumentava o poder de compra dos salários o que provocava uma “ilusão monetária”. Tornava-se então, essencial uma revisão do congelamento. Lara Resende já dizia:

*“Está absolutamente insustentável... Nós já devíamos ter começado um ajuste fiscal drástico, imediato, nós estamos atrasados, nós temos que ganhar tempo com uma política monetária muito restritiva, que exigiria uma subida significativa da taxa de juros.”*<sup>18</sup>.

O Ministério do Planejamento tinha uma certa resistência a fazer ajustes fiscais, como podemos ver no trecho abaixo:

*“(...) não há excesso de demanda, não é bem assim... É temporário, vai passar... É uma bolha de consumo.”*<sup>19</sup>.

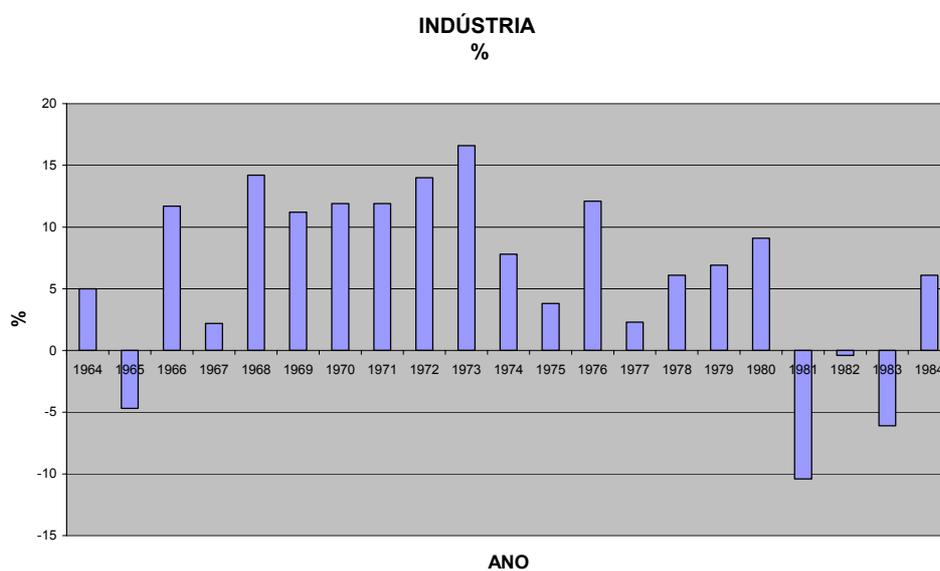
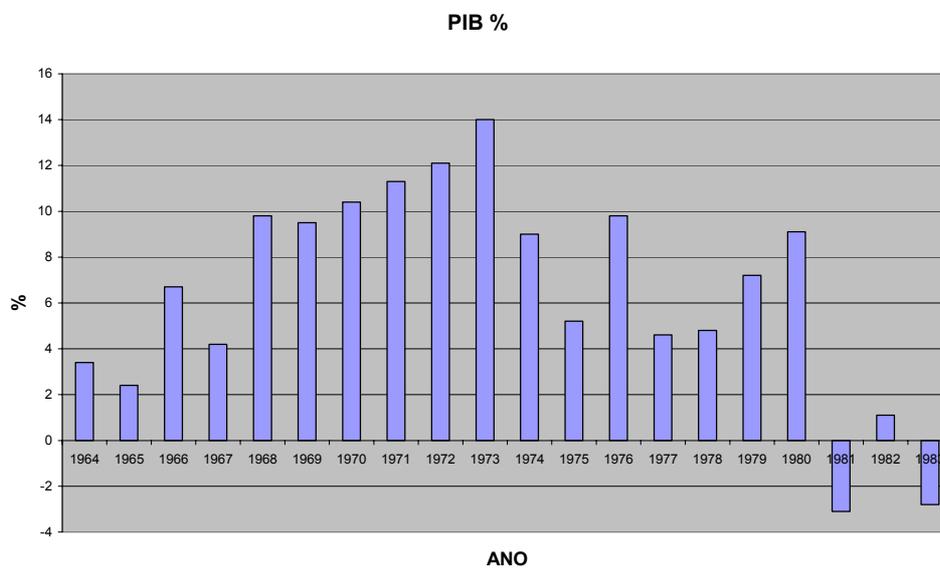
A questão era que o governo estava fascinado com a popularidade conseguida e havia uma ilusão do ponto de vista do presidente de que o problema da inflação já havia passado. Portanto, os três meses de congelamento viraram onze.

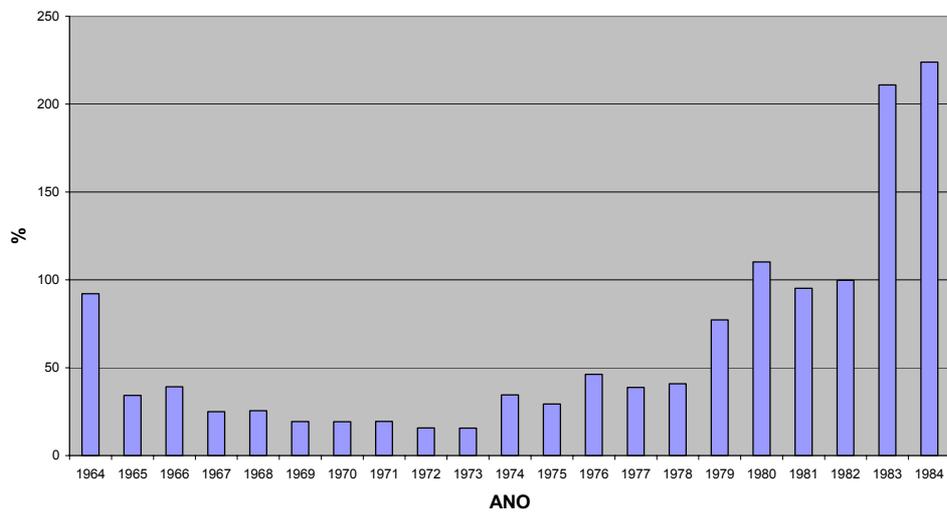
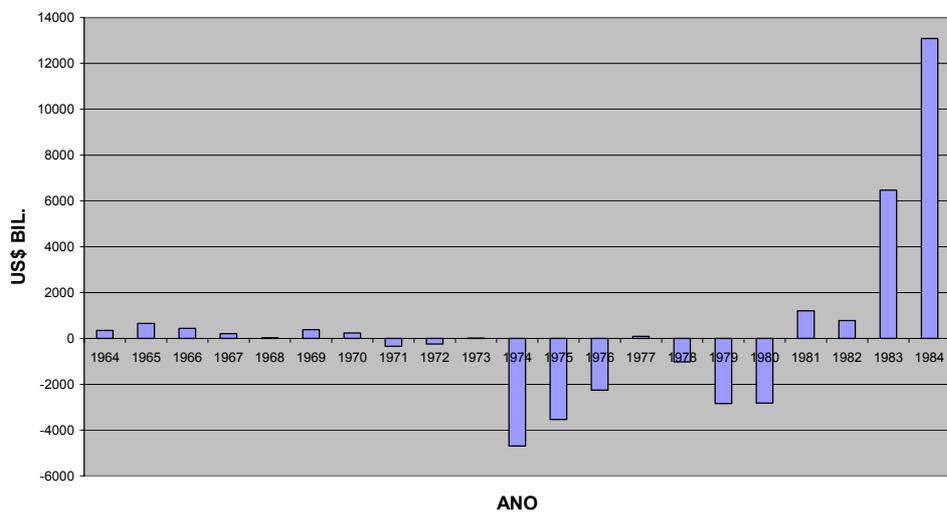
---

<sup>18</sup> Por Que Não Deu Certo – L.R., André; Funaro, Dílson; Sayad, João; Belluzzo, Luis G.; Arida, Pérsio.

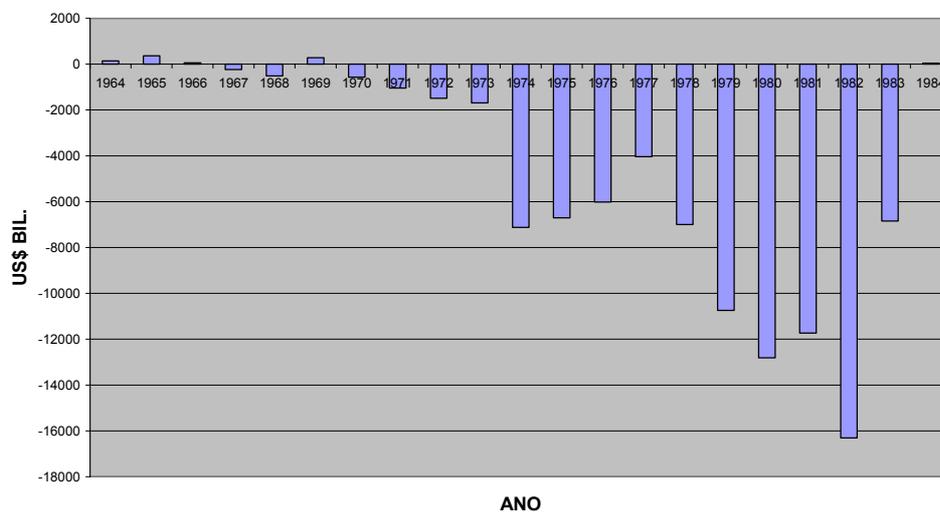
<sup>19</sup> Por Que Não Deu Certo – L.R., André; Funaro, Dílson; Sayad, João; Belluzzo, Luis G.; Arida, Pérsio.

Os dados das três tabelas apresentadas nesse capítulo são resumidos nos gráficos abaixo:

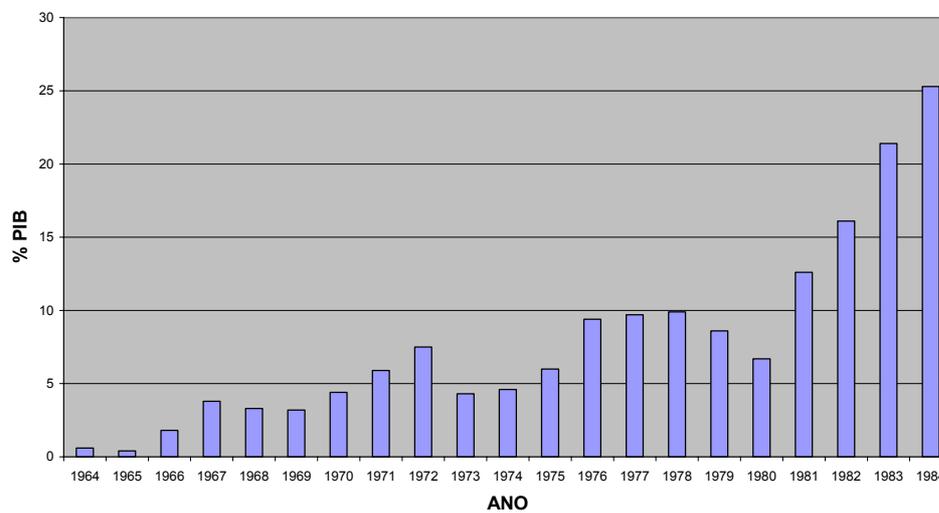


**INFLAÇÃO %****BALANÇA COMERCIAL**

## C/C



## DÍV. INT. FED.



## Capítulo II

### **As Políticas e as Instituições de controle de preços no Brasil**

Ao longo dos anos, o controle sobre os preços exercido pelo Governo brasileiro era muito maior do que o realizado no resto do mundo. O motivo para tal estava no fato desse controle ser descentralizado.

A tabela abaixo apresenta uma lista de produtos e serviços que tinham seus preços controlados pelo Governo:

Gás	Ministério do Transporte
Luz	Departamento Nacional de Produção Mineral Divisão de Água Ministério da Agricultura
Trens/ônibus	Ministério do Transporte
Tarifas de seguro	Depto Nacional de Seguro Privado e Capitalização
Tarifas de importação	Tribunal Nacional de Segurança Legislação Geral
Café	Depto Nacional do Café
Ouro	Banco do Brasil
Açúcar	Instituto do Açúcar e Alcool
Alcool	Instituto do Açúcar e Alcool Conselho Nacional do Petróleo
Arroz	Instituto do Arroz de Rio Grande Comissão de Defesa da Economia Nacional
Cacau	Instituto do Cacau da Bahia
Mate	Instituto Nacional do Mate
Gasolina/Querosene/Óleo Diesel	Conselho Nacional do Petróleo
Meat	Comissão de Fixação de Preços Locais Comissão de Defesa da Economia Nacional
Sal	Instituto Nacional do Sal Comissão de Fixação de Preços Locais
Farinha	Ministério da Agricultura Comissão de Fixação de Preços Locais
Leite	Comissão do Leite
Frotas Marítimas	Comissão da Marinha Mercante
Carvão	Presidente do Brasil Conselho Nacional de Mineração e Metalúrgica
Laranja	Conselho Federal para o Comércio Exterior
Bananas	Ministério da Agricultura
Algodão	Banco do Brasil Depto de Crédito Agrícola & Industrial
Borracha	Banco do Brasil Banco de Crédito para Borracha
Cimento	Comissão de Defesa da Economia Nacional

Tabela 4 - “The Structure Behavior and Control of Prices in Brazil”, The Economic Research Unit of The Inter-American Development Commission, Rio, 1942.

A próxima tabela lista os anos em que os diversos controles entraram em funcionamento:

<b>Antes de 1930</b>	
Gás	
Luz	
Trens	
Ônibus	

<b>1930 - 1935</b>	
Café	1931
Açúcar	1931
Tarifas de Importação	1932
Tarifas de Seguro	1932
Ouro	1933
Álcool	1933

<b>1935 - 09/1939</b>	
Arroz	1938
Mate	1938
Gasolina/Querosene/Óleo	
Diesel	1939

<b>09/1939 - 06/1942</b>	
Carne	1939
Sal	1940
Leite	1940
Farinha	1941
Cacau	1941
Frotas Marítimas	1941
Carvão	1941
Laranja	1941
Bananas	1941
Cimento	1941
Algodão	1942
Borracha	1942

Tabela 5 - "The Structure Behavior and Control of Prices in Brazil", The Economic Research Unit of The Inter-American Development Commission, Rio, 1942.

*“Da lista acima algumas conclusões podem ser tiradas. Antes de 1930, quando o presente Governo entrou no poder, foi determinado que somente as utilidades públicas estariam sobre algum tipo de controle de preços. Nos primeiros dias do presente Governo, de 1931 a 1933, vários produtos e serviços de considerável importância para o país estavam controlados.”*<sup>20</sup>.

Neste momento acredito ser importante apresentar uma visão geral sobre a evolução das instituições responsáveis pela política de controle de preços no Brasil ao longo do tempo.

Em 1965, com o advento da CONEP (Comissão Nacional de estímulos à Estabilidade de Preços) através da Portaria interministerial GB-71, de 24.02.1965, foi iniciada a política de controle de preços.

*“A partir de 1966, o sistema passou por diversas reformulações. Em 67, quando se deveria dar a extinção da CONEP, ocorreu a prorrogação da política. Estabeleceu-se, então, que os reajustes de preços pretendidos pelas empresas estariam sujeitos à análise e avaliação da CONEP, levando-se em conta a “variação de custos, as diretrizes da política econômica do Governo Federal, e as peculiaridades setoriais e de mercado”. (Decreto nº61, 993)”*<sup>21</sup>.

Em agosto de 68, a CONEP foi finalmente extinta e, como forma de substituí-la, foi criado o CIP (Conselho Interministerial de Preços), ao qual as empresas passaram a submeter seus pedidos de aumentos.

*“Em 74 houve modificação importante: foi instituída a obrigatoriedade de apresentação à Secretaria Executiva do CIP, pelas empresas industriais, dos seus demonstrativos financeiros anuais (Resolução nº52). Nessa época, foi criado também o chamado sistema de liberdade vigiada (Resolução nº53), que permitia a determinadas empresas efetivar os reajustes de preços pretendidos, de forma automática, após o encaminhamento de seus pedidos ao CIP. Os processos seriam examinados posteriormente, dentro de determinados prazos, e os excessos eventualmente verificados poderiam acarretar reformulações e até mesmo a eliminação da empresa do*

---

<sup>20</sup> “The Structure Behavior and Control of Prices in Brazil”, The Economic Research Unit of The Inter-American Development Commission, Rio, 1942.

<sup>21</sup> Controle de Preços – Senna, José J. – *A Mão Visível*, Ibmec 1983.

*regime de liberdade vigiada. Esse sistema, na verdade, para muitos empresários, não representou qualquer vantagem; a possibilidade de terem de reduzir aumentos de preços já adotados fazia com que estes fossem bem inferiores aos pretendidos.”*<sup>22</sup>.

*“Em 75, foi estabelecido o sistema de liberdade total, para empresas com faturamento anual inferior ao valor equivalente a 150.000 ORTN”.*<sup>23</sup>.

A partir de agora, o objetivo do trabalho é concentrar seu foco no desenvolvimento das políticas de controle de preços no Brasil.

*“Em situação de inflação, podemos observar que, do ponto de vista de cada firma, os reajustes periódicos de preços visam ao restabelecimento da lucratividade dos produtos vendidos, ameaçada pela elevação dos custos. Sob condições ideais de informação, poderíamos conceber que as altas de preços ocorressem simultaneamente em todos os produtos, intermediários e finais, e que a inflação, tal como medida por um índice de preços, fosse “neutra” do ponto de vista da alocação de recursos”.*<sup>24</sup>.

Na observação cotidiana das altas dos preços em uma economia inflacionária, torna-se impossível a distinção de elevações que tem origem na inflação, isto é, “correção monetária” dos preços de venda, daquelas que são respostas a fenômenos reais, como, por exemplo, o aumento da demanda relativa pelo bem em questão.

Diversas variáveis desempenham papel relevante nas decisões sobre os níveis de reajustes de preços, tais como: níveis de estoques, expectativas sobre a ação governamental, expectativas sobre as reações de concorrentes e consumidores sobre preços e quantidades.

*“Em condições de inflação, as informações sobre preços relativos acham-se mascaradas nos movimentos complexos das elevações dos preços absolutos”.*<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Controle de Preços – Senna, José J. – *A Mão Visível*, Ibmec 1983.

<sup>23</sup> Controle de Preços – Senna, José J. – *A Mão Visível*, Ibmec 1983.

<sup>24</sup> Política de Controle de Preços – perspectiva teórica e análise institucional da experiência Brasileira – Carneiro, D.D..

<sup>25</sup> Política de Controle de Preços – perspectiva teórica e análise institucional da experiência Brasileira – Carneiro, D.D..

A Portaria Interministerial GB-71, de 24 de fevereiro de 1965, promoveu a primeira tentativa de controlar preços no período pós-1964 e seu objetivo era montar um sistema de submissão voluntária das empresas industriais a um regime de reajustes previamente aprovados pelo Governo, estabelecendo que as empresas vinculadas ao programa deveriam, até 31 de dezembro de 1965, absorver eventuais acréscimos de custos através do aumento da produtividade, de redução da margem de lucros e da utilização das vantagens estipuladas na portaria. Estes incentivos visavam, essencialmente, oferecer maior liquidez às empresas através de facilidades cambiais, preferências para fins de redesconto, ampliação dos limites de crédito no Banco do Brasil e prazos maiores para o recolhimento do IPI.

*“Na prática, no entanto, o sistema não era exatamente voluntário, como assinalado em documento elaborado pelo próprio CIP ( “CIP e o Controle de Preços no Brasil”), pois a não adesão ao sistema, bem como o desrespeito aos níveis de preços fixados, acarretavam a perda de incentivos fiscais e de crédito nos estabelecimentos oficiais.”<sup>26</sup>.*

Por este ser um período em que o controle do déficit público e do crédito ao setor privado impunham sérias restrições à liquidez do setor privado, era de se esperar que um grande número de empresas aderissem ao esquema.

*“Foram estabelecidas metas de inflação, para os anos de 1965 e 1966, que deveriam ser cumpridas para que as empresas se beneficiassem desses incentivos. Os resultados da inflação no período, muito acima das metas estabelecidas, demonstraram desde o início a inviabilidade de um sistema de adesão voluntária, mesmo num período de elevada confiança do setor produtivo nos condutores da política econômica.”<sup>27</sup>.*

Os benefícios creditícios e fiscais não foram suficientes para compensar a absorção de aumentos de custos necessária ao atingimento dos objetivos governamentais. Com isso, chegaram ao fim os controles com base em adesão voluntária, que foram formalmente extintos no final de 1967. Foi instituído então, o controle compulsório de preços.

---

<sup>26</sup> Controle de Preços – Senna, José J. – *A Mão Visível*, Ibmec 1983.

<sup>27</sup> Uma Política de Preços Ativa: Necessária ou Dispensável? – Cunha, Luiz R.

*“De acordo com a teoria econômica, esta forma de atuação do Estado sobre a atividade econômica, está associada à existência de imperfeições no mercado, quando, no processo de formação de preços, uma parcela destes é “fixada” pelas próprias empresas exercendo seu “poder de mercado””.*<sup>28</sup>

Numa economia com estrutura industrial concentrada e sujeita a um processo inflacionário crônico, como a do Brasil, a saída mais provável para eliminar distorções na fixação de preços nos setores oligopolizados seria o controle de preços, algo que o governo já estava buscando há muitos anos.

*“Pela primeira vez, observa-se nitidamente o propósito, por parte do Governo, de recorrer a uma política de controle de preços como elemento coadjuvante do combate à inflação. Esse propósito ficou consubstanciado, em meados de 1968, com a criação do Conselho Interministerial de Preços, através do Decreto n.º.196, de 29 de agosto de 1968”.*<sup>29</sup>

O Conselho Interministerial de Preços - CIP, extinguiu a Comissão Nacional de Estímulo à estabilização dos Preços – Conep, órgão que o antecedeu na política governamental de preços. É precisamente através do CIP que se procura definir uma política de controle de preços com objetivos mais ligados à política de controle da inflação.

A decisão do governo de interferir diretamente no processo de formação de preços tem surgido como uma medida de caráter temporário, em épocas em que a ameaça de aceleração das pressões inflacionárias põe em perigo os objetivos governamentais de estabilização e manutenção de um nível elevado de atividade econômica.

*“Observa-se, assim, uma tendência a reforçar o poder regulatório do Estado sobre os preços, tendo em vista um controle gradualista da inflação”.*<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Uma Política de Preços Ativa: Necessária ou Dispensável? – Cunha, Luiz R.

<sup>29</sup> Política de Controle de Preços – perspectiva teórica e análise institucional da experiência Brasileira – Carneiro, D.D..

<sup>30</sup> Burocracia, clientelismo e oligopólio: o Conselho Interministerial de Preços – Diniz, Eli; Boschi, Renato R..

Após a sua criação, o CIP passou por inúmeras reformulações em sua estrutura e em seus procedimentos decisórios, envolvendo mudanças tanto na formalização de seus critérios de funcionamento quanto em suas relações com a clientela. Tais mudanças representaram um gradual fortalecimento do órgão.

A primeira dessas reformulações ocorreu com o Decreto-lei 808, de 04/09/1969, que concedeu ao CIP o papel central no sistema de controle de preços. Torna-se obrigatório parecer do CIP para todos os pedidos setoriais de reajuste de preços e tarifas.

A segunda reformulação ocorreu com a transferência do CIP do Ministério da Indústria e Comércio para o Ministério da Fazenda. Este acontecimento representou maior importância do CIP na política econômico-financeira do governo e maior autonomia frente ao empresariado.

Começa a haver uma formalização cada vez maior do CIP com o aumento da complexidade das exigências e dos requisitos necessários para o encaminhamento das demandas de reajustes de preços. O CIP disciplina o controle de preços dos produtos novos, através da criação de uma série de exigências para que o produto seja considerado novo.

Verificaram-se mudanças de natureza estrutural, entre as quais uma das mais significativas implicou um aumento do poder do órgão frente à clientela, com a eliminação da participação formal do setor privado nas decisões.

Um outro aspecto relacionado à força do órgão decorre do volume e da diversidade de informações que, como resultado da progressiva burocratização dos procedimentos, o CIP armazenou ao longo do tempo. Isto permite conhecer detalhadamente a situação das empresas com as quais se relaciona, o que se torna um importante suporte no sentido de uma atuação mais segura do órgão.

Quatro tipos de critérios informam a decisão sobre o aumento de preços na área da indústria. O primeiro é o reajuste individual, onde os aumentos são decididos caso a caso. A segunda modalidade é aplicada para os produtos regidos pela Resolução nº53 de 25/09/74, que define o conceito de liberdade vigiada.

*“Por esse regime, foi substituída a autorização prévia para os aumentos de preços pela justificativa a posteriori, ficando as empresas autorizadas a “praticar, automaticamente, após a entrada do seu pleito de aumento de custos no Protocolo do CIP, os reajustes pretendidos.”*<sup>31</sup>.

A terceira diz respeito aos aumentos setoriais, em que os coeficientes de aumento são determinados em função da média dos custos das empresas líderes em determinado setor ou ramo de atividade industrial.

*“Assim por exemplo, para condicionadores de ar, o cálculo toma por base os aumentos de custos médios das empresas líderes desta linha de produção: General Electric, Philips, Philco, Springer. Estes coeficientes de aumento são então estendidos às demais empresas que atuam no ramo.”*<sup>32</sup>.

Como se pode observar, este último critério é aplicado para setores oligopolistas, nos quais as empresas líderes controlam uma boa parte do mercado, determinando um teto ao qual as empresas menores que atuam no ramo têm que se ajustar.

Qualquer esforço de ação direta sobre os preços em um contexto inflacionário perde claramente seu sentido se não for acompanhado dos meios legais adequados para apuração dos elementos de informação necessários aos processos de decisão sobre reajustes e para a execução das decisões das autoridades encarregadas dos controles. Na Tabela abaixo, sob o título “Meios Legais”, é listada a legislação que parece mais importante na definição de base jurídica para o acesso às informações e para o cumprimento das decisões do CIP.

---

<sup>31</sup> Política de Controle de Preços – perspectiva teórica e análise institucional da experiência Brasileira – Carneiro, D.D..

<sup>32</sup> Burocracia, clientelismo e oligopólio: o Conselho Interministerial de Preços – Diniz, Eli; Boschi, Renato R..

**EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE CONTROLE DE PREÇOS**

<b>Objetivos</b>	<b>Princípios e Cobertura dos Controles</b>	<b>Meios Legais</b>
Lei delegada nº 4/62	Portaria Interministerial GB-71/65	a) <i>Análise e Apuração</i>
Portaria Interministerial GB-71/65	Decreto nº 57.271/65	Lei Delegada nº 4/62
Decreto-Lei nº 38/66	Decreto-Lei nº 38/66	Decreto nº 63.196
Decreto nº 61.993/67	Decreto nº 60.205/67	Decreto-Lei nº 808
Decreto nº 63.196/68	Decreto nº 61.993	Portaria GB-1/68
	Decreto nº 63.196/68	Resolução nº 52/74
	Resolução nº 10/68	Resolução nº 77/74
	Resolução nº 12/68 (CONEP)	
	Resolução nº 13/68 (CONEP)	b) <i>Execução das Decisões</i>
	Resolução nº 05/68 (CIP)	Lei Delegada nº 4/62
	Resolução nº 04/70	Decreto nº 51.644 A/62
	Resolução nº 53/74	Decreto nº 61.993/67
	Resolução nº 63/74	Decreto nº 63.196/68
	Resolução nº 77/74	Portaria Interministerial nº 25/75
	Resolução nº 08/75	
	Portaria Interministerial nº 25/75	

FONTES: CIP

Tabela 6 – “Política de Controle de Preços” – perspectiva teórica e análise institucional da experiência Brasileira – Carneiro, D.D..

Como foi visto neste capítulo, a evolução do sistema de controle de preços industriais no Brasil, que consistia em um misto de autorizações prévias para reajustes e de liberdade vigiada, apresentou um padrão em que se percebe a preocupação de dotar os mecanismos de controle de maior grau de racionalidade econômica, partindo-se de metas uniformes para as taxas de inflação setoriais, onde a preocupação com os determinantes das taxas setoriais de rentabilidade se faz presente nos exames de pedidos de reajustes de preços.

Mesmo não havendo condições para se definir exatamente o que seria um sistema ideal de controle de preços, deve-se estar ciente de que o objetivo geral de tal política era evitar que a distribuição desigual de poder de mercado entre os diversos setores da economia resulte no comprometimento dos objetivos gerais de estabilização e crescimento econômico, no contexto de uma estratégia gradualista de combate à inflação.

### CAPÍTULO III

#### **O CIP e o “Congelamento” de Preços do Plano Cruzado**

Este será um capítulo um pouco diferente dos anteriores, pois será dividido em tópicos.

*“Nascido, com a melhor das intenções, no período do arbítrio, o CIP morre junto com a democratização plena, após fracassar no Cruzado.”* (Luiz Roberto Cunha).

##### 1. O breve “congelamento” do início da Nova República.

O ápice do controle de preços no Brasil e também o seu maior fracasso foi durante o “congelamento” de preços no Plano Cruzado. Ao final de 1985, com a recuperação da liquidez externa e a volta do crescimento, após os anos de recessão de 1981 a 1983, apesar da elevação constante das taxas mensais de inflação, o Ministro Delfim Neto reduziu bastante a intensidade do controle de preços. Voltava a utilizar a estratégia do período do “milagre” onde utilizava o CIP como um instrumento de “barganha” com os setores empresariais. De qualquer modo a inflação no início de 1985, medida pelo INPC/IBGE, alcançava patamares mensais bastante elevados, com taxas de 11,8% em janeiro, 10,9% em fevereiro e 9,9% em março.

Com a posse do presidente José Sarney em 15 de março de 1986, substituindo numa situação de emergência o presidente eleito Tancredo Neves, internado com grave enfermidade na noite anterior à posse, a nova equipe econômica no Ministério da Fazenda sob o comando do ministro Francisco Dornelles decidiu retomar o controle de preços, principalmente industriais, através do CIP e das tarifas públicas.

Como explica Eduardo Modiano:

*“(...) já que as políticas monetária e fiscal restritivas poderiam levar algum tempo para produzir um declínio na taxa de inflação, um congelamento de preços foi determinado pelo Ministro da Fazenda Dornelles para o mês de abril. Além disso, com o objetivo de amortecer a aceleração da inflação, as fórmulas de cálculo da correção monetária e das desvalorizações cambiais foram modificadas, estendendo a “memória” do processo inflacionário de um para três meses. Até março, as correções monetária e cambial eram determinadas pela inflação do próprio mês em curso, cuja*

*imprevisibilidade aumentava a incerteza nos mercados aberto e cambial. A partir de abril, as taxas mensais de correção resultariam de uma média geométrica da inflação dos três meses anteriores.”*<sup>33</sup> .

Uma longa lista de bens e serviços de grande importância na formação dos preços na economia e de peso significativa na inflação, tanto nos preços no atacado (IPA) como no varejo (IPCs), foram “congelados”. Os principais itens da lista eram os que tradicionalmente o CIP controlava: a) matérias-primas como: combustíveis, aço de todos os tipos (para indústria e construção civil), alumínio, cobre, cimento, barrilha/vidro, celulose e papel, produtos químicos e petroquímicos; b) bens finais, como: automóveis, auto-peças, eletroeletrônicos (geladeira, televisores, etc.), os principais produtos de indústrias de alimentação e bebidas, como óleos vegetais, pão de forma, leite em pó, margarina, cerveja e refrigerantes, água mineral, além de produtos de higiene e limpeza, como: papel higiênico, lã de aço, detergentes, sabão em pó, sabonete, pasta de dente, lâmpadas e produtos farmacêuticos. Nos serviços um dos mais importantes era o frete de carga geral.

Os resultados, como eram de se esperar, foram imediatos, pois, embora já estivéssemos de volta ao regime democrático, o controle de preços continuava a ser um instrumento de intervenção com grande capacidade de se fazer impor sobre os setores produtivos público e privado. Assim a taxa mensal de inflação caiu rapidamente permanecendo nos três meses seguintes, de abril a junho, em torno de 7,5%. Como analisa Modiano:

*“(...) o bom desempenho da inflação em abril pode, no entanto ser quase inteiramente explicado pela suspensão dos reajustes de preços para dois grupos de produtos, a saber, produtos siderúrgicos e derivados de petróleo, que correspondiam a 7,45 e 11,0% dos índices de preços por atacado (IPA-DI), que por sua vez, representavam 60% do índice geral de preços (IGP-DI) da FGV.”*<sup>34</sup> .

Apesar do “sucesso” do “congelamento” as dificuldades crescentes na gestão da economia por parte da equipe econômica, que não havia sido escolhida pelo presidente Sarney, eram grandes, inclusive pelas dificuldades políticas para implementar as

---

<sup>33</sup> A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989 – Modiano, E. - A Ordem do Progresso.

<sup>34</sup> A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989 – Modiano, E. - A Ordem do Progresso.

políticas monetária e fiscal restritivas. Assim, o ônus do controle da inflação ficava inteiramente por conta do “congelamento” efetuado pelo CIP e das tarifas de serviços públicos, determinada por outras áreas do governo.

Como diz Modiano:

*“Como os custos de produção cresceram em termos reais durante os primeiros meses, já que as longas defasagens embutidas nos reajustes salariais semestrais e, agora, também nas fórmulas das correções monetária e cambial captavam as taxas mais elevadas de inflação passada, o congelamento de preços foi gradativamente colocado sob pressão.”*<sup>35</sup>.

Com dificuldades crescentes de apoio político e, agora, também junto aos empresários, o ministro Dornelles suspendeu o congelamento a partir de julho, sendo inúmeros os reajustes concedidos pelo CIP. Segundo Modiano:

*“(...) o CIP concedeu, entre outros, aumentos de preços à indústria automobilística e cimenteira de 9,5% e 15,0% respectivamente, para vigorarem a partir do dia 20 de julho. No que tange ao setor público, foram reajustados ainda em junho os preços dos aços planos (15,6%), da energia elétrica (22,8%) e as tarifas portuárias (77,2%) e de transporte urbano (60%). Para evitar o repique inflacionário no final do congelamento, menores percentuais de reajuste de preços foram concedidos aos produtos industriais num primeiro instante. Um aumento posterior na frequência dos reajustes de preços, que passariam a ser mensais, deveria compensar as perdas nas margens de lucro incorridas na vigência do congelamento. Sacrificava-se, assim, a estabilidade do processo inflacionário a médio prazo por menores taxas mensais de inflação a curto prazo.”*<sup>36</sup>.

A inflação imediatamente voltou a se acelerar, com 8,9% em julho, 14,0% em agosto, quando o conjunto de reajustes impactou os índices de preços, juntamente com um “choque agrícola”, devido às condições climáticas desfavoráveis. Com nenhum apoio político e desgastado, o Ministro Dornelles pede demissão em agosto, sendo substituído pelo então presidente do BNDE, empresário Dílson Funaro.

---

<sup>35</sup> A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989 – Modiano, E. - A Ordem do Progresso.

<sup>36</sup> A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989 – Modiano, E. - A Ordem do Progresso.

Uma forte guinada ocorre na política econômica, com o novo ministro reduzindo a ênfase na política monetária, fixando uma meta de inflação menos ambiciosa, enquanto começavam as discussões sigilosas para uma nova fórmula de combate à inflação, através de medidas “heterodoxas”, que já vinham sendo discutidas na academia, e que já tinham sido implementadas na Argentina, com congelamento de preços e salários, no Plano Austral, em julho de 1985.

## 2. As propostas ‘heterodoxas’

Essas medidas “heterodoxas”, que vinham sendo discutidas principalmente na PUC-Rio, tinham duas vertentes. Como descreve Lavínia Barros de Castro, no capítulo 5 do livro, “A Economia Brasileira Contemporânea”, uma política defendida por Francisco Lopes, que consistia basicamente em uma política de renda com “congelamento” de preços e salários para romper com a “inércia inflacionária”, ou um “pacto de adesão compulsória”, mecanismo que veio a ser adotado nos Planos Cruzado, Bresser e Verão. A outra, denominada “Reforma Monetária” (ou “Moeda Indexada”), era caracterizada basicamente pelo uso da própria indexação para fazer a transição entre a economia com superinflação para a economia com estabilidade, (mecanismo, que veio a ser adotado no Plano Real), era proposta por André Lara Rezende e Pêrsio Arida, ambos também da PUC-Rio.

Ambas baseavam-se em duas questões correlacionadas: a) “inércia inflacionária”, a realimentação da inflação pela inflação passada e b) pela evidência de que no período dos anos 81 a 83, apesar das políticas monetária e fiscal restritivas, seguindo os programas do FMI, os efeitos da redução do nível de atividade sobre a inflação tinham sido muito pequenos, principalmente dados os níveis de inflação do país (esta questão, vinculada a ‘Curva de Phillips’, relação inversa entre inflação e salários nominais, ou seja, para reduzir a inflação é necessário reduzir os salários nominais, ou o emprego. A questão é que no Brasil, no período de 81 a 83, em grande parte por causa da “inércia”, apesar da redução do PIB e do emprego a resistência da inflação à queda tinha sido muito grande). Para esses economistas o fim da inflação também passaria por uma desindexação, mas esta não ocorreria através de um acordo voluntário, dado que o Brasil não tinha uma tradição de “acordos tripartites” (governo, empresários, trabalhadores).

Do ponto de vista político, existiam dois grandes atrativos nas propostas dos economistas da PUC. O primeiro era prometer uma estabilização dos preços sem adotar medidas restritivas de demanda. Ao contrário, seria até possível aumentar a oferta de moeda – já que o fim da inflação traria consigo um natural processo de remonetização (o processo inflacionário tinha reduzido o uso do papel-moeda e aumentado as formas de moeda indexada – aplicações financeiras com liquidez diária, títulos públicos e outras formas). O outro atrativo era seu caráter “neutro” do ponto de vista distributivo. Embora a desindexação não trouxesse a solução para a má distribuição da renda, sua adoção poria salários e outras rendas em seus respectivos valores médios de equilíbrio. (essa era uma suposição, mas a “neutralidade” dependeria muito da forma do “congelamento”, especialmente da periodicidade entre o último reajuste e o valor na data do “congelamento” no caso do “Choque Heterodoxo”). Posteriormente, com o fim da inflação e a eliminação do “imposto inflacionário” (perdas geradas pela inflação àqueles que não tinham poupança em moeda indexada) haveria uma melhoria para as pessoas de renda mais baixa. Para os defensores da “Reforma Monetária” o “congelamento” “engessava” a economia, eliminando o mecanismo de auto-regulação dos mercados via preços relativos, causando várias distorções alocativas (na alocação dos recursos escassos na economia). A proposta alternativa, “Plano Larida” como também ficou conhecido em homenagem aos dois autores, era desindexar a economia através da introdução de uma “moeda indexada” que circularia paralelamente à moeda oficial (à época, o Cruzeiro), haveria então uma superindexação da economia, com os preços gradualmente sendo referidos na “nova” moeda (pois nesta eles manteriam seu valor real e poderiam ser comparados entre si, voltariam a ser uma referência). Com isso a moeda oficial iria sendo desconsiderada nas transações, sendo “expulsa” pela “nova” moeda. Esta alternativa não foi aceita no Plano Cruzado e nos seguintes, entre outros motivos pela complexidade de circularem duas moedas em uma economia com as características do Brasil.

Alguns dos economistas também questionavam a relevância do déficit público como causa da inflação. Descontados os efeitos da correção monetária e cambial, o déficit público no Brasil atingiria apenas 3,0% do PIB, nível semelhante ao verificado na época nos EUA e França e inferior ao de outros países desenvolvidos, com inflação anual de um dígito.

### 3. O congelamento do Cruzado

A aceleração da inflação no final do ano de 1985 e início de 1986, com taxas mensais de 11,1% em novembro e 13,4% em dezembro e 16,2% em janeiro, o controle de preços voltou a ser exercido de forma mais intensa, procurando evitar uma aceleração ainda maior do processo inflacionário. As discussões sobre a nova tentativa de enfrentar o problema eram intensas dentro do governo, mas não havia uma data definida para o início do novo programa. Assim, aproveitando-se do período de fim o CIP voltou a alongar os prazos de concessão de reajustes para os itens mais importantes sob controle. Não se tratava de um novo “congelamento”, apenas os prazos iam sendo alongados. Na reunião de janeiro (as reuniões para decisão de reajustes eram mensais), no dia 29, a pauta de reajustes era extensa, mais de 100 itens estavam com preços defasados, entre eles os principais produtos industriais, aqueles que tinham sido “congelados” no início do governo Sarney. Por decisão do governo quase todos os itens não tiveram decisão, sendo esta adiada para a próxima reunião em fevereiro.

Para se ter uma idéia da “defasagem” existente, abaixo apresentamos uma listagem dos reajustes sugeridos pela área técnica do CIP para a longa pauta da reunião de 29/01/1986.

Reflexo dos Produtos Integrantes do IPCA, do IPA- DI e/ou IGV-RJ dos Reajustes Sugeridos em Reunião de Plenário de 29/01/1986.						
Produto	Reajuste Sugerido %	Reflexo IBGE		Reflexo IGV		
		IPCA-BR %	IGP-DI %	IPA-DI %	ICV-RJ %	
Automóveis						
* 1ª hipótese	17,61	0,9037	0,1661	0,2768	-	
* 2ª hipótese	16,76	0,8601	0,1581	0,2635	-	
Tratores	13,4	-	0,0828	0,138	-	
Caminhões	15,07	-	0,0971	0,1618	-	
Ônibus						
* 1ª hipótese	17,72	-	0,001	0,0017	-	
* 2ª hipótese	16,76	-	0,001	0,0016	-	
Auto Peças	9,01	-	0,038	0,0633	-	
Aço Não Plano Comum						
* vergalhões	12,97	-	0,0544	0,0907	-	
* perfis e barras	12,14	-	0,0146	0,0243	-	
* fio máquina	11,78	-	0,0121	0,0202	-	
* arame não revestido	10,27	-	0,0111	0,0185	-	
* arame galvanizado	9,14	-	0,0028	0,0047	-	
Aço Especial	14,27	-	0,0057	0,0095	-	
Cimento Portland Comum						
* reajuste médio						
. 1ª hipótese	17,7	-	0,1839	0,3066	-	
. 2ª hipótese	10,55	-	0,1096	0,1827	-	
Cimento Branco						
* reajuste médio	10,19	-	0,0011	0,0019	-	
Galvao de Cobre	14,9	-	0,0513	0,0855	-	
Geleira e Chopp						
* 1ª hipótese	17,38	0,061	0,0876	0,1315	0,029	
* 2ª hipótese	19,31	0,0677	0,0973	0,1461	0,0322	
Refrigerantes	26,04	0,0797	0,1373	0,1622	0,1334	
Papéis (imprimir, escrever, cartões e cartolinas)	24,31	-	0,0854	0,1424	-	
Papel para embalagem	28,8	-	0,0675	0,1124	-	
Papelão	29,82	-	0,0605	0,1008	-	
Sacos de papel						
* reajuste médio	28,23	-	0,0151	0,0252	-	
Lã de aço	9	0,0095	0,0028	-	0,0093	
Sabonete	13,1	0,0499	0,005	0,0083	-	
Sabão em barra	11,32	0,0651	0,0322	0,023	0,0612	
Sabão de coco	13,01	0,075	0,011	0,0033	0,03	
Margarina	15,94	0,0592	0,0365	0,0239	0,074	
Detergente em pó						
- classe A	19,96	-	0,0174	0,0201	0,0175	
- classe B	22,47	-	-	-	-	
Detergente líquido	17,45	-	0,0021	0,0025	0,0022	
Hidróxido de sódio	30,88	-	0,0656	0,1093	-	
Motores						
* médios e grandes	17,74	-	0,0082	0,0137	-	
* pequenas	14,25	-	0,0041	0,0068	-	
Empilhadeira						
* 1ª hipótese	9,37	-	0,0002	0,0004	-	
* 2ª hipótese	11,88	-	0,0003	0,0005	-	
Empilhadeiras						
* reajuste médio						
. 1ª hipótese	8,96	-	0,0001	0,0001	-	
. 2ª hipótese	10,83	-	0,0001	0,0001	-	
Empilhadeiras						
* 1ª hipótese	9,68	-	0,0003	0,0004	-	
* 2ª hipótese	12,16	-	0,0003	-	-	
Motocicletas						
* 1ª hipótese	8,97	-	0,0008	0,0014	-	
* 2ª hipótese	8,96	-	0,0008	0,0014	-	
Absorventes higiênicos	23,81	0,017	0,005	-	0,0166	
Água Mineral						
* vidro	5,75	0,0001	0,0006	0,0011	0,0001	
Óleo de milho	25,4	0,0046	0,0075	0,0041	0,0167	
Pão de forma	12,05	0,0014	0,0023	-	0,0076	
Pão de forma	21,53	0,0045	0,0041	-	0,0136	
Desinfetante						
* 1ª parcela igual à 2ª	23,02	0,0032	0,0015	-	0,0049	
Desinfetante						
* 1ª parcela igual à 2ª	27,2	0,0039	0,0014	-	0,0046	
Desinfetante						
* reajuste médio	24,36	0,0035	0,0012	-	0,004	
Ceras						
* 1ª parcela igual à 2ª	20,01	-	-	-	-	
Ceras para assoalhos						
* Emulsionadas	25,34	0,026	0,0038	0,0046	0,0032	
Inseticidas domésticos						
* reajuste médio	17,56	0,0083	0,0014	-	0,0048	
Tijolos refratários	23,9	-	0,0008	0,0014	-	
Tijolos refratários	26,2	-	0,013	0,0022	-	
Cal hidratada (região de MG)	19,03	-	0,006	0,0099	-	
Chapas e telhas de fibrocimento	13,02	-	0,0273	0,0464	-	
Material escolar						
* lápis						
- Preto	10,52	-	-	-	-	
- a cores	9,94	-	-	-	-	
* caneta esferográfica	9,8	-	-	-	-	
Fósforos de segurança	23,87	0,0169	0,0574	0,0586	0,0743	
Azulejos						
* lisos	18,55	-	0,0319	0,0532	-	
Filhas secas	7,3	0,0017	0,003	0,0045	0,0009	
* pequenas	5,62	-	-	-	-	
* grandes	19,3	-	0,0097	0,0162	-	
Compressores herméticos						
Máquina costura industrial	30,44	-	0,0007	0,0011	-	
Enceradeira	25,54	-	0,0038	0,0002	0,0122	
Ferro automático	26,64	-	0,0045	-	0,0151	
Bombas hidráulicas	16,4	-	0,0078	0,013	-	
Refrigerador	11,56	0,0464	0,0455	0,0179	0,1175	
Fogões	14,05	0,0327	0,0275	0,0285	0,0347	
Condicionador de ar	20,95	0,0072	0,0054	0,0089	-	
Máquina de lavar	8,36	0,0117	0,0043	0,0057	0,0028	
Lâmpadas						
* 1ª hipótese						
. Incandescentes	2,73	0,0006	0,0022	0,0037	0,0001	
. Fluorescentes	2,73	-	0,0007	0,0012	-	
. Gás de mercúrio	4,71	-	0,0005	0,0008	-	
* 2ª hipótese						
. Incandescentes	12,33	0,0025	0,0102	0,0168	0,0027	
. Fluorescentes	12,33	-	0,0034	0,0056	-	
. Gás de mercúrio	11,96	-	0,0014	0,0024	-	
Máquina escrever elétrica	26,85	-	0,0141	0,0235	-	
Óleo de soja	10,43	0,0805	0,0424	0,028	0,0852	
Oxigênio						
* região N/NE	38,75	-	0,04	0,0667	-	
* região SP	37,52	-	-	-	-	
* região Centro	36,98	-	-	-	-	
* região Sul	38,68	-	-	-	-	
Carbonato de sódio (barrilha)	13,17	-	0,0207	0,0345	-	
Café torrado e moído						
* 1ª hipótese	(39,15)	(0,4196)	(0,6136)	(0,8073)	(0,4231)	
* 2ª hipótese	(47,89)	(0,5133)	(0,7477)	(0,9875)	(0,5175)	
Papel higiênico	15,67	0,0800	0,0152	-	0,0505	
<b>Total Geral</b>						
* 1ª hipótese						
. 1ª parcela		1,2339	1,1512	1,7198	0,4081	
. 2ª parcela		0,0071	0,0029	-	0,0094	
* 2ª hipótese						
. 1ª parcela		1,1052	0,9475	1,4362	0,3195	
. 2ª parcela		0,0071	0,0029	-	0,0094	

No dia 28 de fevereiro de 1986 o governo decidiu implementar o Plano Cruzado. Na véspera, no dia 27, a longa lista de reajuste de preços que estava pendente de autorização do CIP, foi analisada e aumentos foram concedidos em percentuais abaixo do que havia sido sugerido pela área técnica do CIP na pauta que não tinha sido discutida na reunião do mês de janeiro. As autorizações foram expedidas e o próprio ministro Funaro no pronunciamento que fez ao país anunciando o Plano Cruzado informou que os preços estariam “congelados” a partir do dia seguinte à exceção dos aumentos autorizados pelo CIP naquele dia. O objetivo era fazer com que os preços relativos fossem de algum modo ajustados, até porque era claro que com a redução drástica da inflação, reduzindo o “imposto inflacionário” sobre a renda, especialmente nos níveis salariais mais baixos, haveria um aumento de demanda significativo. Além disso, na decisão sobre o nível de “congelamento” dos salários, um aumento de 8% sobre todas as categorias e de 185 sobre o salário-mínimo tinha sido acrescentado ao reajuste pela média.

Apesar da autorização dos reajustes de preços ter sido enviada, o impacto político favorável, para um governo desgastado politicamente, foi tão grande que, depois de protestos populares em algumas cidades (especialmente no Rio), contra alguns estabelecimentos comerciais que haviam reajustado seus preços após o “congelamento”, o presidente Sarney mandou suspender os reajustes autorizados pelo CIP, sendo o único a ser mantido o da energia elétrica (20%).

Preços congelados totalmente em desajuste em relação aos custos, depois de alguns meses de maior rigidez no controle, tendo sido canceladas por “decisão presidencial” as autorizações de reajustes aprovadas, o resultado só podia dar em fracasso. O desabastecimento de produtos, ágios, filas, mudança de embalagens e outros artifícios começaram logo a demonstrar as distorções do congelamento.

## Conclusão

O controle de preços foi criado com o intuito de servir como mecanismo auxiliar de combate à inflação, atuando principalmente sobre as expectativas inflacionárias.

*“A idéia básica é a de que, numa situação inflacionária, a adoção de um efetivo sistema de controle de preços pode contribuir para a queda da inflação, na medida em que ajude a fazer com que os agentes econômicos acreditem nessa queda. Para que a política surta efeito, no entanto, é fundamental que o Governo, simultaneamente, coloque sob controle as verdadeiras causas do processo inflacionário – basicamente, a emissão monetária.”*<sup>38</sup>.

*“No Brasil, no entanto, os controles de preços foram praticados por períodos relativamente longos, e sob formas diversas, (...)”*.<sup>39</sup>.

*“(...) a existência de controles de preços não elimina os efeitos de excesso monetário. De fato, em tese, das duas uma: ou o controle é efetivo, ou não é. O controle pode deixar de ser efetivo, basicamente, em dois casos: a) os limites são colocados próximo dos preços que seriam determinados livremente pelas forças de mercado; b) os controles são driblados pelos agentes econômicos, mediante artifícios vários, inclusive a redução na qualidade dos produtos. Neste último caso, a tendência altista de preços permanece, passando, apenas, a haver diferença entre inflação percebida e inflação medida.”*<sup>40</sup>.

*“Por outro lado, mesmo que o controle seja efetivo, não há como evitar inflação, por duas razões. Primeiro, porque um dia ele será eliminado, e então teremos uma explosão dos preços artificialmente reprimidos. Segundo, porque a abrangência dos controles normalmente cobre apenas alguns setores. Isto deixa os consumidores com mais recursos para gastar em outros bens e serviços, isentos de controle, sendo inevitável, então, a alta dos respectivos preços.”*<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Controle de Preços – Senna, José J. – *A Mão Visível*, Ibmec 1983.

<sup>39</sup> Controle de Preços – Senna, José J. – *A Mão Visível*, Ibmec 1983.

<sup>40</sup> Controle de Preços – Senna, José J. – *A Mão Visível*, Ibmec 1983.

<sup>41</sup> Controle de Preços – Senna, José J. – *A Mão Visível*, Ibmec 1983.

*“Observando-se a experiência de controles de preços no Brasil, pode-se dizer que eles tiveram certo grau de eficácia, de caráter temporário, não tendo sido, pois, totalmente inócuos. Em poucas palavras, o sistema permitiu, em alguns períodos, a redistribuição de aumentos de preços de produtos tabelados ao longo do tempo – naturalmente, a um determinado custo para a sociedade.”<sup>42</sup>.*

Através de uma análise mais detalhada sobre o controle de preços, podemos notar que este mecanismo sempre provoca distorções de preços relativos, dado que alguns preços são mais rigorosamente controlados que outros. Isto acaba com o papel de sinalizador do sistema de preços, o que deve servir para racionar e alocar os recursos da economia. Esse controle pode ser perigoso por dar a muitas pessoas a falsa impressão de segurança, e a falta de preocupação com os efeitos inflacionários de pesados estímulos fiscais e monetários.

---

<sup>42</sup> Controle de Preços – Senna, José J. – *A Mão Visível*, Ibmecc 1983.

## Referências Bibliográficas

- Resende, André Lara. Funaro, Dilson. Sayad, João. Belluzzo, Luis Gonzaga. Arida, Pérsio – *Os Pais do Cruzado Contam Porque Não Deu Certo* – Depoimentos a Alex Solnik
- Senna, José Julio – *A Mão Visível*. Ibemec 1983
- A. C. do Lago, Luiz – *A Retomada do Crescimento e as Distorções do “Milagre”*: 1967 – 1973. A Ordem do Progresso.
- Carneiro, D. D – *Crise e Esperança: 1974 – 1980*. A Ordem do Progresso.
- Carneiro, D. D. Modiano, E. – *Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980 – 1984*. A Ordem do Progresso.
- Modiano, E. – *A Ópera dos Três Cruzados: 1980-1984*, A Ordem do Progresso.
- Lopes, Francisco – *Desafios da Hiperinflação*. Editora Campus, 1989.
- Carneiro, D. D. – *Política de controle de Preços Industriais – Perspectiva Teórica e Análise Institucional da Experiência Brasileira*.
- Diniz, Eli. Boschi, Renato Raul – *Burocracia, clientelismo e oligopólio: o Conselho Interministerial de Preços*.
- *The Structure Behavior and Control of Prices in Brazil* - The Economic Research Unit of The Inter-American Development Commision, Rio, 1942.

