

# O contrôle de preços na América do Norte

JOSÉ W. AMARAL,  
Economista do D. N. I. C.

*Quando os fenômenos capciosos da inflação e hiper-inflação assolam a economia nacional, mesmo dos países de estrutura mais sólida, é oportuníssimo qualquer estudo que vise o problema culminante do contrôle de preços.*

*O autor do presente trabalho oferece-nos aqui um substancioso exame das causas e efeitos do problema nos Estados Unidos, salientando os ótimos serviços da OPA, organismo surgente de uma acidentada evolução de órgãos de contrôle, de cuja atuação foram obtidos resultados de largo alcance e inegável segurança para o equilíbrio econômico daquele país. (N. R.).*

**N**OS seus trabalhos sobre contrôle de preços, os Estados Unidos aproveitaram-se largamente da experiência obtida na Primeira Guerra Mundial. As tentativas feitas naquela época para evitar que a inflação monetária, então muito menor do que a verificada nesta Guerra, produzisse os seus naturais e desastrosos efeitos sobre os preços, não foram muito bem sucedidas. Ao enfrentar os problemas semelhantes que se propuseram logo no início desta Guerra, os homens públicos americanos voltaram suas vistas para os dados relativos às medidas tomadas e aos resultados obtidos no período de 1914-1918.

É sobejamente conhecida a verdadeira mania que tem o americano de documentar amplamente todos os trabalhos que realiza. Não é, pois, de se admirar que os órgãos criados durante esta Guerra para controlar os preços tenham podido contar com um completo registro de toda experiência da guerra passada.

Por outro lado, os trabalhos realizados por inúmeros economistas no intervalo entre as duas Guerras, criticando, de diferentes ângulos, as medidas adotadas naquela época pelo Governo americano, fazendo, enfim, uma série de pesquisas de alto valor sobre o problema do contrôle de preços, tornaram o campo muito mais claro, e bem

mais fácil, sob certo aspecto, a tarefa dos órgãos atuais.

O Escritório de Administração dos Preços, tão conhecido como OPA (Office of Price Administration), não deixou, também, de estudar amplamente a experiência de outros países sobre o assunto, especialmente do Canadá, Rússia e Inglaterra. Atendendo a que estes países, pela pressão mesmo de circunstâncias mais graves do que as que se apresentaram ao povo americano, tiveram de enfrentar, muito antes do que os Estados Unidos, os inúmeros e complexos problemas que inevitavelmente vêm à tona no processo de fixação e manutenção dos preços, os técnicos do OPA não tiveram dúvida em aproveitar-se da vasta experiência adquirida por aqueles países.

O equilíbrio econômico nos Estados Unidos foi substancialmente atingido com a mobilização de grande parte de sua indústria. A produção de artigos de consumo civil diminuiu de maneira considerável. Por outro lado, a situação de hiper-emprego a que chegou o país no desenvolvimento de seu gigantesco programa de produção bélica tornou inevitável uma grande elevação de salários. À escassez de mercadorias e à maior procura por parte dos consumidores, deve-se acrescentar, ainda, o jôgo dos açambarcadores, que retiravam as mercadorias existentes do mercado, na esperança de preços mais elevados.

A potencialidade da procura civil atingiu a 74 bilhões de dólares em 1941. Calculou-se em 86 bilhões a totalidade das receitas particulares em 1942 excluídas as economias voluntárias e obrigatórias e os impostos. Como nesse mesmo ano não estariam à disposição do público senão uns 65 bilhões de dólares de mercadorias e serviços, haveria um *deficit* de 21 bilhões de dólares de mercadorias e serviços. Só esse *deficit* poderia causar uma elevação de preços de cerca de 30% sobre os preços então em vigor.

Atualmente, só a inflação monetária existente poderá, com o abandono total dos contrôles, jus-

tificar uma elevação de mais ou menos 15% dos preços atuais. O papel-moeda quadruplicou de 1938 a 1946, e a moeda escritural triplicou; a produção, entretanto, ainda é de apenas 65% acima do nível de antes da guerra.

Entre as várias razões que tinha o Governo norte-americano para estabelecer um rigoroso controle de preços, incluía-se a relacionada com os seus próprios gastos. A influência dos controles na Primeira Guerra Mundial obrigou o Governo a pagar cerca de 13,5 bilhões de dólares acima dos 17,5 que lhe poderia ter custado a Guerra, isto é, 45% do custo total em dinheiro (31 bilhões de dólares) poderiam ter sido economizados. Até o ano de 1942, já havia o Governo economizado cerca de 6 bilhões de dólares no seu programa de preparação para o conflito, devido às medidas de controle adotadas.

A crescente procura do Governo de materiais de primeira necessidade para o programa bélico (cobre, aço, manganês, cromo, antimônio, etc.), determinou uma progressiva escassez desses materiais e sua conseqüente alta de preços.

A ampliação das compras governamentais e a repercussão cada vez maior dessas compras nos mercados de matérias primas iria estabelecer uma situação de inflação cada vez mais acentuada e a elevação dos custos de produção faria forte pressão nos preços dos artigos manufaturados. A espiral inflacionária estaria projetada: os consumidores, que tinham de gastar mais para manter seu padrão de vida, requereriam maiores salários; maiores salários, mais elevados custos de produção, maiores preços...

Para evitar que os fatos assim se dessem, incluiu-se uma Divisão de Estabilização de Preços no Conselho de Defesa Nacional, criado em 1940, e nomeou-se uma Comissão Consultiva, cuja direção ficou a cargo do Sr. Henderson. A Comissão era composta de seis pessoas encarregadas de controlar os preços e de fazer o possível para impedir que os mesmos se elevassem a ponto de constituírem uma ameaça à estabilidade econômica do país.

Inicialmente, a Comissão preocupou-se em controlar os preços apenas dos seguintes materiais: aço velho, madeira, zinco, alumínio, cobre e ferramentas mecânicas.

A segunda grande preocupação da Divisão de Estabilização foi a causada pelo preço dos aparelhos mecânicos, que subiam vertiginosamente,

à medida que a escassez se tornava mais pronunciada. Em 1940, os preços já haviam atingido uma elevação de 1.000% sobre os em vigor antes da guerra. A situação era portanto das mais críticas. Foi quando o governo resolveu decretar a primeira Lista de Preços Máximos.

Do verão de 1940 a março de 1942, a política adotada foi a que se pode denominar de regulamentação selecionada. Nesta fase, grande foi a evolução administrativa da antiga Divisão de Estabilização de Preços, que se convertera, em 1940, em Escritório Administrador de Preços e Abastecimentos Cívicos. O Escritório passou a dirigir sua ação preferentemente sobre os preços das mercadorias de procura inelástica, que revelavam uma mais alta tendência para a alta. Também os materiais de importância estratégica entravam no controle, bem como alguns outros de que o governo era grande comprador.

O fundamento sob que funcionava o sistema de regulamentação selecionada era de que, na estrutura geral dos preços, há alguns que exercem uma função preponderante, que são verdadeiros pontos estratégicos. O controle destes é bastante para se obter uma estabilização geral em todo setor de que fazem parte.

À medida porém que o tempo avançava, que a pressão inflacionária crescia, o sistema ia-se tornando cada vez menos eficiente. O sonho daqueles que imaginavam controlar toda estrutura dos preços através do controle de certos "pontos-chaves" desfazia-se à vista do número sempre crescente das listas de preços máximos, que o governo tinha de expedir. Debalde já estava sendo todo o esforço do governo em estimular a importação, controlar a exportação, estimular o ritmo da produção, combater a acumulação de estoques, liquidar com os açambarcadores, fomentar a substituição das mercadorias que se iam tornando excessivamente escassas, sempre orientado pelo princípio dos "pontos-chaves". E assim foi que do controle inicial dos preços de um reduzido número de mercadorias, o governo foi ampliando sua atividade controladora até um certo ponto em que teve de aceitar que o sistema dos "preços-chaves" não funcionava mais. Todos os preços iam-se tornando "preços-chaves".

Em princípios de 1942, a Lei de Emergência para o Controle dos Preços — o famoso "Emergency Price Control Act" — aliviou o organismo controlador de todas as atividades que não estavam

intimamente relacionadas com o controle propriamente dito dos preços, e estabeleceu que o Administrador de Preços poderia fixar preços máximos gerais, que considerasse justos e equitativos. Poderes extraordinários foram dados ao administrador, poderes jamais delegados a qualquer autoridade norte-americana. O OPA — data de então este nome — tornou-se o órgão mais poderoso da administração norte-americana, e se definiu como o centro de toda a economia de guerra daquele país. Suas portarias seriam leis. Suas decisões inapeláveis. E a segunda grande fase de controle se iniciou.

Por este tempo a ascensão dos preços era geral. Não apenas as mercadorias escassas, mas tudo aquilo, bens e serviços, que chegava às mãos do consumidor trazia a marca da situação que se generalizara. O equilíbrio estava rompido e as circunstâncias excepcionais a que fora levada a economia se formassem naturalmente, à base da oferta e da procura, mesmo para as utilidades em que não havia a situação de escassez.

Era essencial pôr um imediato paradeiro na subida vertiginosa dos preços. Seria naturalmente mais científico fazer um rigoroso estudo em torno do preço de cada mercadoria, principalmente em torno das mercadorias e serviços de primeira necessidade. Mas como fazer isto? O OPA não tinha nem tempo nem pessoal técnico habilitado para um trabalho desta natureza. E teve de optar pela fixação dos preços tais como se achavam, deixando para fazer "a posteriori" o exame de que ia depender uma série de alterações tendentes a estabelecer os preços das diversas mercadorias nos seus mais justos e equitativos níveis.

O "Emergency Price Control Act" foi aprovado em 30 de janeiro de 1942 e em 28 de abril do mesmo ano o primeiro Administrador dos Preços, Leon Henderson, expediu, com força de lei, a "General Maximum Price Regulation".

A importância do OPA, que se desenvolveu rapidamente, não era apenas de caráter nacional, e, sim, também de caráter internacional, pois suas decisões, quando exercidas sobre mercadorias importadas ou exportadas pelos Estados Unidos, tinham sérias repercussões nos mercados estrangeiros.

Em pouco tempo seu controle estendeu-se a oito milhões de preços de artigos e serviços diversos e sua ação exercia-se sobre cerca de dois milhões de estabelecimentos comerciais e industriais, dos

quais 189.000 produtores, 93.000 atacadistas e 268.000 firmas de serviços diversos. O Controle era feito em todas as fases de transformação, desde as matérias primas até os produtos acabados.

O OPA mantinha 92 escritórios regionais e mais de 5.000 escritórios locais. O número de seus empregados chegou a ser de cerca de 250.000, isto é, quase o dobro do número de servidores públicos federais do Brasil.

Voltemos, entretanto, a examinar a marcha das medidas adotadas para o controle dos preços.

O Regulamento dos Preços Máximos Gerais dizia que nenhum vendedor poderia cobrar por um produto mais do que havia cobrado pelo mesmo no período básico compreendido entre 1 e 31 de março de 1942. Apesar do método sumário adotado pelo OPA, fixando os preços no nível em que se achavam em março de 1942, difíceis pesquisas tiveram de ser feitas posteriormente, para determinar quais eram nessa época os preços em vigor.

O critério de um mês para a base de fixação evitou certas injustiças que poderiam ocorrer se a base fosse, por exemplo, de um dia apenas. Por outro lado, a base de um mês não criou excessivas dificuldades administrativas, mesmo porque o período fixado era recente: 1.º a 31 de março, quando o Regulamento foi expedido em 28 de abril.

A fixação dos preços máximos atingiu todos os preços cobrados por comerciantes, fabricantes ou produtores de matéria prima. Os produtos agrícolas, porém, cotizados a menos de 110% ao par, não estavam sujeitos à ordem de estabilização, de acordo com a Seção 3 (a.) do Ato de Emergência. A Regulamentação, em suas Seções 9 e 10, estabeleceu quais as mercadorias e os serviços sobre cujos preços não agiria o OPA. Quanto às mercadorias, eram muito poucas: pescados frescos, frutas frescas, legumes, selos, moedas raras, objetos de arte, produtos agrícolas tais como o trigo, etc., vendas de bens imóveis, alimentos e bebidas vendidas em restaurantes e hotéis.

O processo usado pelo OPA criou a seguinte situação: numa mesma cidade, dois armazéns poderiam vender a mesma mercadoria por preços diferentes, uma vez que assim a estivessem vendendo no período básico de 1.º a 31 de março de 1942. Cada comerciante foi obrigado a fornecer a sua lista de preços máximos aos seus fregueses, bem como ao Escritório local do OPA. A comprovação de que seus preços máximos estavam fixados

rigorosamente de acordo com o estabelecido pelo Administrador podia ser exigida pelos fregueses, e o eram sempre pelo Escritório Local do OPA. A violação dos regulamentos do OPA eram punidos severamente, com a suspensão de licença de venda, pesadas multas que iam até 100.000,00 cruzeiros, e, ainda, processo civil e criminal.

O sistema de preços máximos devia ser mantido a todo custo, ainda que para isso tivesse o governo de conceder subsídios aos produtores. O OPA não se limitou apenas a controlar os preços das mercadorias que se apresentavam no mercado: desenvolvia um intenso trabalho para fomentar as economias na fabricação e na distribuição, procurando a uniformidade na produção, simplificando o estilo ou o formato dos artigos, etc.

Inúmeras reformas foram com o tempo sendo introduzidas na Regulamentação Geral. A tarefa de administrar o plano exigia um extraordinário esforço do OPA, e as suas Regulamentações se alteravam sempre que os seus técnicos chegavam à conclusão de que isto era necessário.

Não apenas os preços das mercadorias, mas também os dos serviços foram rigorosamente regulamentados pelo OPA. Lavagem de roupa, limpeza, tinturaria, armazenagem, reparação de automóveis, tapeçarias, revelações de cópias de filmes fotográficos, conserto de relógios, serviços funerários, etc., tudo isto teve os seus preços estabelecidos dentro do mesmo critério adotado para a estabilização dos preços das mercadorias. O preço total pago pelos norte-americanos pelos serviços que lhe são prestados atingem, em média, a 5.000.000.000 de dólares anuais. Daí se pode concluir quanto era necessário o controle do OPA também no campo dos serviços. Muito poucos eram os serviços cujo preço de prestação não estava tabelado. As exceções constam da Seção 10 da Regulamentação.

A base para a fixação dos preços máximos para os serviços foi, mais ou menos, a mesma adotada para a fixação dos preços das mercadorias.

Outro vasto campo que cobriram as atividades do OPA foi o relativo ao dos aluguéis de casa. O problema da casa tornou-se crítico, sobretudo nos centros para onde afluíam centenas de milhares de famílias necessárias às fábricas que trabalhavam dia e noite na produção bélica.

O "Emergency Price Control Act" estabeleceu em sua Seção 2 (b): o Administrador dos preços, quando o julgar necessário ou apropriado para alcançar os fins desta Lei, emitirá uma declaração anunciando a necessidade de estabilizar ou reduzir os aluguéis dos alojamentos em qualquer área de defesa e recomendará que assim se faça. Se dentro de 60 dias depois de emitidas essas recomendações, os aluguéis das moradias situadas na área em questão não tiverem sido estabilizados ou reduzidos, mediante regulamentação estatal ou municipal ou de nenhuma outra maneira, o Administrador, de acordo com ditas recomendações, poderá fixar, por meio de ordens ou regulamentos, o aluguel ou aluguéis máximos dos alojamentos que em sua opinião sejam justos e equitativos, e que ao mesmo tempo correspondam aos fins estabelecidos nesta lei".

Em linhas gerais, o critério adotado para fixação dos aluguéis foi também o mesmo adotado para fixação dos demais preços. Dada a peculiaridade do setor, a regulamentação era, porém, muito mais complexa, pois inúmeras situações de exceção se apresentavam.

Pode-se dizer, que, de um modo geral, as medidas adotadas pela OPA produziram os efeitos esperados. As medidas adotadas no período anterior a 1942 não deixaram de sortir algum efeito, pois o fato de o custo da vida não ter subido nesse período senão de 17% sobre o nível de 1939 é bem significativo. Os efeitos obtidos, entretanto pelo OPA foram inegavelmente de grande alcance e muito mais completos do que os obtidos pelos órgãos que o antecederam. É o que se pode deduzir do exame do quadro abaixo:

MÉDIA DO PERÍODO 1935 — 1939 = 100

PERÍODO	ALIMENTAÇÃO	VESTUÁRIO	ALUGUEL	LUZ, GÁS, ELÉTRIC.	MÓVEIS	DIVERSOS	ÍNDICE TOTAL
Agosto — 1939.....	93.5	100.3	104.3	97.5	100.6	100.4	98.6
Janeiro — 1941.....	97.8	100.7	105.0	100.8	100.1	101.9	100.8
Janeiro — 1942.....	116.2	116.1	108.4	104.3	118.2	108.5	112.0
Janeiro — 1943.....	133.0	126.0	108.0	107.3	123.8	113.2	120.7
Janeiro — 1944.....	136.1	134.7	108.1	109.5	128.3	118.4	124.2
Janeiro — 1945.....	137.3	143.0	108.3	109.7	143.6	123.1	127.1