

Teoria da fixação dos preços

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. O ESTADO E A DISTRIBUIÇÃO DE MERCADORIAS

A ECONOMIA de guerra fez surgir um problema dos mais árdios para a Administração Pública: o aprovisionamento regular da população civil em artigos de primeira necessidade. Em tempo normal, a imensa tarefa da distribuição dos artigos de consumo era efetuada pelo comércio privado. A atividade do Estado nesse domínio se limitava essencialmente a funções de ordem policial, ao controle sanitário, a medidas preventivas contra as fraudes, à regulamentação dos mercados públicos, etc.

A organização propriamente dita da distribuição de mercadorias estava nas mãos de particulares e ninguém pode contestar que, do ponto de vista técnico, essa organização se achava admiravelmente desenvolvida. Foi sobretudo o maravilhoso mecanismo da distribuição que entusiasmou, nos séculos XVIII e XIX, os partidários do "laissez-faire, laissez-aller" e alimentou a esperança de uma harmonia econômica perfeita, contanto que o Estado se limitasse ao papel de "guarda-noturno". Mesmo aqueles que queriam dar ao Estado um lugar mais importante na produção hesitavam em lhe confiar a distribuição.

Sem nenhuma direção central, sem nenhum plano visível, o mecanismo da distribuição funcionava tão bem em tempo de paz que o público não se preocupava com êle e ignorava até os fatos fundamentais, como a estocagem e outros recursos técnicos da distribuição. Lembremo-nos, a esse respeito, de um acontecimento que se passou na véspera da guerra, no país mais experimentado do mundo em matéria de comércio, a Inglaterra. Por ocasião de uma das graves crises políticas que precederam a conflagração internacional, um grande jornal de Londres "descobriu" que a Inglaterra tinha estoques de trigo apenas para três semanas. Era, evidentemente, uma notícia muito alarmante para um país que recebia normalmente

60 % de seus víveres por importação. O governo não tardou a examinar o caso e verificou que o fato era exato, mas de modo algum extraordinário. Os estoques, no momento, eram até particularmente elevados, porque em geral as reservas de trigo na Inglaterra não excediam o consumo de treze dias. Os grandes estoques de cereais eram mantidos nos países de produção, e o sistema dos transportes e a organização do comércio funcionavam com tal regularidade e precisão que o abastecimento se efetuava sem a menor interrupção.

Ora, os aparelhos de precisão são geralmente os mais sensíveis. O admirável mecanismo criado pelo comércio privado em parte alguma resistiu às perturbações dos transportes e ao sobrecarregamento do consumo pelas necessidades da guerra. Já se viu, nos movimentos periódicos da conjuntura econômica, que os preços não variam na mesma proporção que as quantidades de artigos de consumo. Um aumento de 20 % nos estoques pode produzir, sob o regime do comércio livre, uma baixa de preços de 50 %; e uma diminuição de 20 % nos estoques pode provocar uma alta nos preços de 100 % e mais ainda.

Que teria acontecido se se tivesse deixado a formação dos preços livre de qualquer intervenção do Estado, em uma situação excepcional em que a procura excede constante e consideravelmente a oferta? As experiências de períodos de guerra anteriores não permitem dúvidas a esse respeito. Ainda durante a primeira guerra mundial, quando o controle dos preços foi pouco a pouco introduzido em todos os países beligerantes, o índice dos preços de atacado (base 1913/14 = 100) elevou-se em 1918 nos Estados Unidos a 194, na Inglaterra a 231, na França a 334, e o índice do custo de vida nos três países subiu a 174, 203 e 244, respectivamente (1).

(1) W. C. MITSHELL, *International Price Comparison*, New York, 1919, págs. 18, 29, 31 e 43.

Em relação a essas progressões, os resultados obtidos nos países aliados durante a guerra atual são nitidamente melhores. Os preços de atacado são, após quatro anos de guerra, nos Estados Unidos de 33 % e na Inglaterra de 60 % acima do nível de 1938/39, e o custo da vida aumentou, tanto num como noutro país, de 26 % somente (2). Essa comparação indica que a técnica do controle dos preços se acha grandemente aperfeiçoada.

II. LIMITAÇÃO DOS PREÇOS

Certamente o nível dos preços não é em si mesmo decisivo para a distribuição das mercadorias. Se todas as rendas aumentassem nas mesmas proporções, a alta dos preços teria pouca importância. Isso, porém, não acontece. Cada movimento dos preços, para a alta como para a baixa, é acompanhado de uma mudança incisiva da repartição da renda nacional. Alguns grupos da população são sempre favorecidos, outros prejudicados, pela alta dos preços. Mesmo se as diferenças na progressão das rendas não são excessivas, as repercussões na distribuição dos artigos de consumo e no padrão de vida podem ser muito sensíveis se o *processus* se realiza simultaneamente com uma diminuição geral dos artigos disponíveis para o consumo da população civil.

Concretizemos o processo por um exemplo numérico. A alta dos preços (p) é, digamos, de 33 %; o aumento das rendas do grupo A é de 30 %, enquanto a renda do grupo B cresceu apenas 10 %. Ao mesmo tempo, os bens disponíveis para o consumo (c) diminuiram 10 %. Suponhamos ainda que, em tempo normal, cada um dos dois grupos

A e B tiveram o mesmo consumo, ou seja, $\frac{c}{2}$.

Qual será o efeito da nova situação sobre o seu provisãoamento? O valor, isto é, o preço total das mercadorias disponíveis (c.p.), que antes

era de $\frac{100 \times 100}{100} = 100$, passa a $\frac{99 \times 133}{100}$

$= 120$. A renda do grupo A aumentou de 50 para 65 e o seu poder aquisitivo será de $\frac{65 \times 90}{120}$

$= 48,75$ (em lugar de 50 de antes). A renda do

grupo B, que aumentou apenas de 50 para 55, $\frac{55 \times 90}{120} = 41,25$ (em lugar de

50). Quer dizer que o provisãoamento do grupo A quasi não sofreu mudança (— 2,5 %), mas o grupo B sofreu uma redução de 17,5 % em seu consumo, o que representa um recuo substancial, se se trata de artigos de primeira necessidade.

Na realidade, as variações de rendas são muito mais diferenciadas e, parcialmente, os artigos de consumo disponíveis têm diminuído também em proporções superiores a 10 %. Daí resultariam alterações agudas no poder aquisitivo, se o Estado não interviesse e não se esforçasse por garantir aos grupos menos favorecidos uma parte mínima na distribuição dos artigos de primeira necessidade. Dado que o problema da distribuição se apresenta de início como uma questão de preços, tem-se procurado, na maioria dos casos, solucioná-lo unicamente com uma regulamentação dos preços.

Na prática, isso significa ou a instituição de preços máximos ou a fixação dos preços em um nível invariável. A diferença entre os dois métodos não é importante porque, logo que a procura excede a oferta, os preços efetivos se mantêm permanentemente nos limites máximos autorizados. Mas em que nível, segundo quais critérios se deverá fixar os preços? É claro que, na maioria dos casos, os vendedores e os compradores não serão da mesma opinião sobre esse assunto e, por essa razão, as tentativas de resolver a questão por um acordo direto entre as duas partes antagônicas têm malogrado. A decisão última deverá ser deixada à administração pública que, depois de ouvir as partes e bem pesar os seus argumentos, fixará os preços em bom arbítrio.

Todavia, segundo que princípios se deverá fazer a arbitragem sem correr o risco de se tornar arbitrário? Infelizmente a administração dos preços recebeu pouquíssima assistência da doutrina econômica contemporânea. Desde meio século, é a teoria da utilidade marginal que domina, excetuando a literatura puramente monetária, as discussões sobre o valor e os preços. Mesmo os economistas que não compartilham das idéias da escola marginal têm adotado a sua linguagem, e o termo "marginal" tornou-se um *slogan* de todo o mundo, utilizado muita vez de maneira bem curiosa em domínios muito distantes da economia.

(2) *Federal Reserve Bulletin*, Washington, August, 1943, págs. 802/3.

De acôrdo com a fórmula que JEVONS lhe deu, o princípio do preço marginal diz: "The ratio of exchange of any two commodities will be the reciprocal of the ratio of the final degrees of utility of the quantities of commodity available for consumption after the exchange is completed" (3). Não é nem o total da oferta e nem o total da procura que, encontrando-se em bloco no mercado, determinam os preços; a formação dos preços se faz em tórno de uma parcela da mercadoria, a última para a qual ainda haja um comprador e um vendedor.

A teoria marginal, com suas diferentes variantes, tem, sem dúvida, contribuído para melhor discernir as diversas reflexões, as oscilações da consciência e do subconsciente que atuam nos negócios. Mas apesar de sua aparência de objetividade e de precisão infalível — os marginalistas gostam de se exprimir em fórmulas matemáticas — é uma teoria extremamente subjetivista, vaga, incapaz de definir de maneira reconhecível os grupos em questão, ou sejam o comprador e o vendedor marginal. Uma verdadeira psicanálise das diferentes categorias de compradores poderia ser de grande utilidade prática para a economia de guerra. Seria, por exemplo, muito importante determinar quantitativamente a influência sôbre os preços dos compradores de diferentes rendas, saber antecipadamente de quanto subirão os preços se os empregados recebem uma parte maior da renda nacional, ou se os empreendedores têm lucros mais elevados. Mas em face dos problemas reais da economia de guerra, a teoria marginal mostrou-se inteiramente estéril e inaplicável.

Os administradores de preços não podem contentar-se com hipóteses engenhosas e pálidas abstrações, pois têm a cumprir uma tarefa concreta de grande responsabilidade e de conseqüências incisivas. São, pois, obrigados a recorrer à velha teoria clássica do valor, que toma para base do cálculo dos preços o custo da produção. Pouco importa que se designe êsse método de cálculo, na terminologia tomista, como "justo preço" ou, na linguagem dos homens de negócios modernos, como "fair price" (4). O preço fixado pelo govêrno deverá sempre ser suficiente para permitir que os fabricantes e negociantes cubram suas despesas,

deixando-lhes ainda um lucro como recompensa e estímulo da produção.

A fixação dessa margem apresenta contudo numerosos problemas para os quais não há ainda solução geralmente aceita. Para não mencionar aqui senão algumas das alternativas possíveis: deve-se limitar o lucro por unidade de produto, independentemente da quantidade total da produção, ou escaloná-lo de acôrdo com a quantidade? E, nessa última hipótese, como escalonar a tabela dos lucros admitidos: progressivamente, para estimular a produção, ou regressivamente, para impedir a acumulação de grandes excedentes e favorecer os pequenos produtores? Deve o lucro máximo ficar limitado ao nível de antes da guerra, como se fez na Inglaterra? Deve-se levar em conta unicamente a produção ou também o capital investido, como é de uso na fixação das tarifas de serviços públicos nos Estados Unidos ("American Public Utility Concept")? Como se poderá determinar a amortização do capital recentemente investido, sob as condições particulares do tempo presente, para criar ou ampliar uma produção que, depois da guerra, tornar-se-á talvez obsoleta e supérflua?

A enumeração desses problemas demonstra as grandes dificuldades que se opõem na prática ao estabelecimento de princípios geralmente válidos. Certas normas são indispensáveis, mas em muitos casos será preciso deixar a aplicação das regras ao bom senso da administração, sem entrar desmedidamente a sua decisão com prescrições rígidas.

III. RACIONAMENTO E PREÇOS MÁXIMOS

Se as questões acima mencionadas são resolvidas de maneira satisfatória, ficará ainda, todavia, a principal dificuldade: a de assegurar aos grupos menos favorecidos da população uma parte suficiente na distribuição dos artigos disponíveis. Como já mostrámos, alterações relativamente pequenas do aprovisionamento, dos preços e das rendas podem acarretar sérios inconvenientes a uma parte da população. Se o govêrno fixasse simplesmente os preços no nível por êles atingidos no regime da economia livre, os inconvenientes não seriam eliminados, mas perpetuados.

Voltemos ao nosso exemplo. Se a fixação dos preços se fizesse acima do nível básico, e a quantidade das mercadorias e a repartição das rendas permanecessem inalteradas, o grupo B, cuja renda

(3) W. S. JEVONS, *The Theory of Political Economy*, London, 1871, pág. 95.

(4) JULIUS HIRSCH, *Price Control in the War Economy*, New York and London, 1943, Chapt. V. — VII.

só aumentou de 10 %, continuaria dispondo de um poder de compra bastante reduzido.

Para lhe dar a possibilidade de adquirir a metade das mercadorias disponíveis, dever-se-á fixar o preço máximo em um nível correspondente à renda do grupo B — a menos que um aumento de suas rendas não se possa efetuar sem provocar novo desequilíbrio. Lembremo-nos que, em nosso exemplo, as mercadorias disponíveis (c) diminuíram de 100 para 90 unidades e que a renda do grupo B passou de 50 para 55. Para comprar a metade de c, ou seja 45, com a renda 55, o preço p pode ser levado ao "máximo de $55 : 45 = 122,22\%$ do preço básico. Teoricamente, ou melhor, aritmeticamente, — porque uma teoria que parasse aqui seria uma teoria má — a tal nível de preço o grupo B teria possibilidade de se aprovisionar em artigos de primeira necessidade, com a renda de 65 unidades, tão bem quanto o grupo A.

Do ponto de vista social, o problema dos preços parece, portanto, resolvido. Mas isso é apenas uma ilusão. Na realidade o grupo A, graças a sua renda mais elevada, poderá comprar sempre mais que o grupo B. Em consequência da redução dos preços (de 133 para 122 %), o grupo A pode mesmo se aprovisionar melhor ainda, pois que a sua renda lhe permite, pelo menos aritmeticamente, adquirir

$$\frac{65 \times 100}{122} = 53,2 \text{ unidades } c, \text{ em vez das}$$

48,75 de antigamente; isso quer dizer que êle poderá consumir ou estocar maior quantidade de mercadoria do que em tempo normal. Por isso, a quantidade de mercadorias disponíveis diminuirá, e as condições de aprovisionamento do grupo B tornar-se-ão cada vez mais precárias.

A diminuição dos preços, por si só, não basta, pois. Criada por motivos de ordem social, ela pode transformar-se mesmo em medida anti-social e anti-econômica. Baseando-nos em experiências feitas na Europa, já insistimos sobre êsse ponto capital, explicando que não se pode racionar uma mercadoria unicamente pela fixação dos preços máximos (5). Era num tempo em que a questão do racionamento ainda não se tinha apresentado à América. Entretanto, êsse prognóstico se confirmou também nos países do hemisfério ocidental. Tanto nos Estados Unidos, como no Canadá ou no

Erasil, pode-se dizer hoje: em toda parte a limitação dos preços conduziu ao racionamento direto, seja pelo sistema de cartões, seja por outros métodos de restrição e equalização da distribuição.

Podia-se imaginar que, debaixo de um contrôlo muito rigoroso do comércio, o racionamento, notadamente a distribuição exclusiva de mercadorias por meio de cartões, bastaria para assegurar a cada consumidor a sua parte e que, por conseguinte, a limitação dos preços seria supérflua uma vez introduzido o racionamento. Nos Estados Unidos, particularmente, essa opinião era muito partilhada ainda no ano passado (6).

Se a procura, argumentava-se, é limitada a uma certa razão por pessoa, e, por outro lado, a oferta está bem adaptada à procura, isto é, se os armazens são regularmente aprovisionados no plano do racionamento, para que regulamentar ainda os preços? Sem embargo, nem, na América do Norte, nem em parte alguma, se ousou fazer semelhante experiência. Em todo o mundo o racionamento se tem efetuado sob um regime de preços limitados, e por fortes razões.

O próprio racionamento é fundado na premissa de que a procura de mercadorias por parte do público não atingiu ainda à saturação; é satisfeita apenas nos limites do possível. Se os preços fossem livres as pessoas mais abastadas poderiam oferecer aos vendedores um preço tão alto que as pessoas mais pobres não poderiam adquirir a mercadoria racionada. Seria grande a probabilidade de os vendedores cederem a seus clientes ricos a mercadoria inacessível aos pobres e de que um comércio ilícito de cartões prospere. No fim das contas o racionamento sem limitação de preços levaria a uma distribuição ainda mais desigual do que a limitação de preços sem racionamento.

IV. PREÇO SUBVENCIONADO E PREÇO SOCIAL

O racionamento combinado com os preços máximos está longe de ser uma solução perfeita do problema da distribuição, não só porque é pouco cômodo para os consumidores mas também porque tem repercussões econômicas, e sobretudo monetárias, equívocas.

Voltemos ainda uma vez ao nosso exemplo. Suponhamos que os preços fossem fixados a 122 % do preço de base, e que o racionamento fosse ado-

(5) Cf. o artigo do autor *O Racionamento*, "Revista do Serviço Público", fevereiro de 1942, pág. 31 e segs.

(6) J. HIRSCH, *op. cit.*, pág. 145.

tado. A êsse nível dos preços, o grupo B, menos favorecido, poderia comprar a mesma quantidade de artigos de primeira necessidade que o grupo A. Mas o grupo A compraria as 45 unidades que pudesse adquirir com os cartões com 55 unidades de sua renda e, uma vez que a renda total destinada ao consumo do grupo é de 65, 10 unidades seriam inutilizadas.

Êsse excedente constitue o que nos Estados Unidos se chama "the inflationary gap", ou "the excess purchasing power", isto é, a diferença entre a renda livre para o consumo e o valor das mercadorias disponíveis, calculado à base dos preços máximos. Desde o começo da guerra os economistas, notadamente na Inglaterra, têm insistido na necessidade de suprimir êsse "inflationary gap", seja por meio de impostos elevados, seja por meio de empréstimos compulsórios recomendados por Hayek e Keynes (7). Essas sugestões têm sido aplicadas amplamente no mundo inteiro, mas em parte alguma foi conseguida a absorção completa do poder acessório de compras por meio de encargos fiscais; êle continua a existir e a atuar sobre os preços, seja diretamente, provocando o aparecimento dos "mercados negros", seja indiretamente, elevando o preço dos terrenos e dos novos imóveis e, dêsse modo, os aluguéis das habitações.

A fixação dos preços em um nível relativamente baixo, adaptado às pequenas rendas, choca-se ainda com outra dificuldade. Em nosso exemplo seria preciso reduzir os preços de 133 para 122 % do preço de base, para assegurar a todos um aproveitamento suficiente. Mas nem sempre é possível reduzir os preços sem que sérios prejuízos advenham para produtores e consumidores. Se os preços deixam de ser remuneradores para os produtores, a produção tende a baixar e com isso o provisionamento torna-se mais difícil ainda. A manutenção dos preços em um nível que não seja remunerador para os produtores exige o subvencionamento da produção. Bem entendido, não se pode subvencionar a torto e a direito, mas pelo menos a produção dos artigos mais necessários à alimentação (a chamada "iron ration"). Êsse pro-

cesso foi sugerido logo no início da guerra pelos economistas ingleses Sir Arthur Salter, R. H. Brand e o prof. Hicks (8), e foi aplicado a partir de 1840, pelo governo britânico (9). Também nos Estados Unidos o governo federal se tem esforçado por introduzir o sistema e, apesar dos obstáculos que se têm apresentado, no Congresso, o presidente Roosevelt, em sua última mensagem sobre questões econômicas, novamente se pronunciou em favor das subvenções para alguns artigos de primeira necessidade.

A redução dos preços por meio de subsídios governamentais tem incontestavelmente as suas vantagens e mostrou a sua eficácia na Inglaterra. Mas o sistema apresenta também inconvenientes: é caro e sobrecarrega muito as finanças públicas em uma época em que os orçamentos de todos os países já acusam *deficit*. Além disso, não parece particularmente lógico exigir das pessoas ricas novos impostos, afim de tornar a sua alimentação mais barata. Porque a redução dos preços tal como existe na Inglaterra, e tal como é considerada nos Estados Unidos, obedece ao princípio dos preços unitários. Se os preços são reduzidos artificialmente, os resultados atingem a todos, ricos e pobres.

Bem diferente dêsse sistema de subsídios é o método que o Brasil se prepara para aplicar, método que consideramos francamente preferível. O convênio entre o governo federal e a indústria textil estipula que a indústria deve fornecer grande quantidade de tecidos de qualidade média a preços reduzidos. Dêsse modo os lucros da indústria conseguidos com a fabricação e notadamente com a exportação de outros produtos são parcialmente utilizados em favor dos consumidores mais pobres. O sistema, apropriado para os tecidos, não poderá evidentemente ser literalmente aplicado a outros domínios, como o da alimentação. Mas aí também, será possível reduzir por intermédio do governo os preços para as populações menos favorecidas, sob a forma de refeições a baixo preço e de vendas de gêneros alimentícios, excluindo todo lucro, como já fazem os restaurantes e armazens do S.A.P.S..

(7) J. M. Keynes, considerado muitas vezes o "pai" dos empréstimos compulsórios como instrumento anti-inflacionista, concedeu o direito de prioridade ao economista austríaco F. A. von Hayek, professor na Universidade de Londres, que, em novembro de 1939, na revista "Spectator", lançou primeiramente essa idéia. Cf. JOHN MAYNARD KEYNES, *How to Pay for the War*, New York, 1940, pág. 88.

(8) J. M. KEYNES, *op. cit.*, pág. 33.

(9) DEXTER M. KREEZER, *Observations on Rationing and Price Control in Great Britain*, "The American Economic Review", June, 1943.

O sistema brasileiro traz um novo princípio à prática e também à teoria dos preços. Na economia livre o preço é o supremo agente regulador da distribuição; cada um pode consumir tanto quanto pode pagar. No regime dos preços máximos e do racionamento, a liberdade de consumir é entravada, mas o princípio dos preços unitários, para todos os consumidores, é conservado. O sistema aplicado no Brasil tende a uma diferenciação dos preços sob o ângulo social. A mesma mercadoria não tem o mesmo preço para ricos e pobres. As pessoas menos favorecidas poderão prover o seu fornecimento a preços reduzidos, enquanto os outros deverão dispender mais com o seu consumo.

O "preço do mercado", sacrossanto na economia livre, já não é substituído por um "preço forçado", mas por um "preço social". De acordo com o mesmo princípio que constitui a base do abono familiar e do salário-família, isto é, a remuneração de serviços iguais de maneira diferente, conforme as necessidades e encargos do servidor do Estado ou do empregado, o preço de uma mercadoria também se transforma de um valor unitário, impessoal, em um valor diferenciado segundo as necessidades e faculdades pecuniárias do comprador. Semelhante princípio, uma vez aplicado com sucesso em um grande país, pode sobreviver ao período de emergência da guerra e abrir caminhos novos à vida econômica e social.