

A ADMINISTRAÇÃO DOS PREÇOS

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

1. O JUSTO PREÇO

O controle dos preços não é um expediente inteiramente novo da administração pública; ao contrário, é uma das mais antigas funções do Estado no domínio econômico e social. Nas primeiras leis antigas que conhecemos, já encontramos medidas para a regulamentação dos preços. No Egito dos Faraós e na Babilônia, o Estado intervinha, nos casos de má colheita, contra a alta dos preços. O mesmo acontecia em Roma. O édito do imperador Diocleciano, do ano 301, estabelecia toda uma série de preços máximos para o caso de uma alta motivada pela depreciação monetária (1).

No Império bizantino a administração dos preços torna-se uma instituição permanente. O "Livro do Prefeito", editado pelo imperador Leão VII, o filósofo (896-911), é um verdadeiro manual da administração dos preços. Dá, até os últimos detalhes, instruções aos funcionários para controlar a formação dos preços, controle que se faz sobre a base de um sistema corporativista dos produtores e dos vendedores.

No século XIII Tomaz de Aquino criou a doutrina do *justum pretium*, doutrina que ficou até hoje como o fundamento filosófico e moral de todas as intervenções do Estado no domínio dos preços. O preço, no conceito tomista, não deve ser o resultado dos desejos subjetivos dos compradores e vendedores que se defrontam no mercado; ele deve ser estabelecido segundo normas objetivas.

Sendo o preço um elemento essencial da vida social, ele deve ser justo e equitativo.

Apesar de todos os argumentos dos economistas liberais que se esforçaram por aniquilar a doutrina do *justum pretium*, o Estado nunca pode renunciar inteiramente ao controle. A famosa lei da oferta e da procura só tem valor nos períodos mais ou menos normais de paz e de prosperidade; nas situações excepcionais, quando os produtos de primeira necessidade ou os produtos vitais para a economia do país tornam-se muito raros ou muito abundantes e, em consequência, o equilíbrio entre a oferta e a procura se rompe, o Estado deve intervir.

O dever de controlar os preços é imposto ao Estado pelas suas funções essenciais: proteger a segurança do país (defesa nacional), proteger o desenvolvimento das riquezas naturais (política econômica) e proteger os fracos contra os excessos do espírito de lucro, contra as manobras especulativas e fraudulentas (política social).

Alem dessas razões "clássicas" para o controle público dos preços, há ainda uma outra que remonta à mais alta antiguidade. Todos sabem que a situação monetária exerce influência considerável, mesmo decisiva, sobre a formação dos preços. Se em um país há muita moeda em circulação, ou mais precisamente, muito meio de pagamento, ou seja uma inflação, os preços sobem. Se há uma brusca redução da moeda em circulação (deflação), os preços baixam. O público verifica, no caso da inflação, que a vida vai se tornando mais cara e acusa os vendedores, quando na verdade são os compradores que provocam a alta dos preços, porque dispõem de muito dinheiro e o gastam com muita facilidade.

(1) Mary G. Lacy, *Food Control during Forty-six Centuries*. Science Monthly, Vol. XVI (1923), págs. 637 e seg.

Também nesse caso o Estado deve intervir. Até há uns dez anos atrás, essa intervenção era puramente empírica e pouco eficaz. As experiências da primeira guerra mundial e dos primeiros anos de após-guerra pareciam provar que a regulamentação dos preços é impotente em face dos distúrbios monetários. Recentemente o problema foi estudado com mais rigor e chegou-se a uma conclusão contrária. A regulamentação dos preços é hoje em toda parte considerada instrumento dos mais importantes da política monetária. Por meio dos preços pode-se provocar a inflação ou a deflação. Nos Estados Unidos a administração dos preços é considerada "antídoto" do perigo de inflação.

2. PREÇOS MÍNIMOS, MÁXIMOS E FIXOS

O movimento dos preços pode ter duas tendências: para a alta e para a baixa. Mas há ainda uma terceira possibilidade que muitos economistas acham ideal: os preços estaveis.

Conforme essas três possibilidades, a administração dos preços pode agir diretamente de três maneiras: estabelecendo preços máximos, mínimos ou fixos. Pode-se exprimir as três tendências por meio do esquema seguinte :

<i>Para evitar</i>	<i>Medida</i>
A baixa dos preços	preços mínimos
A alta dos preços	preços máximos
Flutuações exageradas	preços fixos

1.º *Preços mínimos.* Começaremos e enumeração pelos preços mínimos porque eles têm efetivamente em quase todos os países um lugar maior que os preços máximos. Eles não se limitam aos períodos excepcionais, como o das guerras, de escassez em consequência de más colheitas etc.; constituem uma parte muito importante de qualquer política econômica. Os direitos aduaneiros, com exceção daqueles que se prestam unicamente a fins fiscais — como os direitos sobre o chá na Inglaterra — não são mais do que uma espécie de preços mínimos para as mercadorias importadas. Tornando os produtos estrangeiros mais caros, o Estado procura restringir-lhes o consumo e proteger assim os produtos nacionais.

Outra maneira de estabelecer indiretamente preços mínimos nos é dada pelos cartéis obrigatórios. O Estado, reunindo obrigatoriamente toda

uma categoria de produtores ou de comerciantes, afasta a livre concorrência e dá ao cartel a possibilidade de fixar os preços em nível mais elevado do que permitiria a lei da oferta e da procura. Em geral, nesses casos, o Estado se reserva o controle dos preços estabelecidos pelo cartel, com o fim de evitar abusos.

O estabelecimento direto dos preços mínimos é menos frequente, mas nada tem de excepcional. No Brasil o produto mais importante do país, o café, é protegido pelos preços mínimos. O decreto-lei n. 3.381, de 1 de julho de 1941, prescreve :

"A partir desta data ficam proibidas a venda e a exportação, para o exterior, de cafés de produção nacional a preços que não correspondam aos que foram estabelecidos pelo Departamento Nacional do Café ou às cotações vigentes quando estas forem superiores".

O estabelecimento de preços mínimos para o café foi precedido de uma medida análoga na Colômbia; o Departamento Nacional do Café aludiu a ela em sua resolução n. 456, de 8 de julho de 1941, dizendo que "a paridade de preços entre os cafés brasileiros e os das diferentes procedências estrangeiras é um fator de equilíbrio no suprimento dos mercados" (2).

Se os preços mínimos do café se limitam às vendas para o estrangeiro — para o mercado interno existem preços máximos —, o principio dos preços mínimos não é um fenômeno específico do comércio exterior; muitas vezes ele é aplicado também para proteger os interesses materiais e elevar o *standard* de vida de um grupo profissional particularmente ameaçado. Repetidas vezes, na América como na Europa, preços mínimos foram impostos para produtos agrícolas, especialmente cereais quando, em consequência de uma colheita abundante ou de uma crise geral, os preços baixaram desmesuradamente. Foi uma medida social em favor dos agricultores, comparavel à do salário mínimo dos operários. Em sentido mais amplo — como na legislação da NRA nos Estados Unidos — os preços mínimos devem servir a um *New Deal*, a uma nova e mais justa repartição da renda nacional.

(2) DNC. *Revista do Departamento Nacional do Café*, ano IX, n. 97, julho, 1941.

2. *Preços máximos.* A limitação do preço máximo é, em primeiro lugar, uma medida de urgência, provocada por uma calamidade pública. Em toda parte onde o abastecimento da população em viveres e outros objetos de primeira necessidade fica seriamente ameaçado, as autoridades teem decretado preços máximos: por ocasião de inundações súbitas ou outras catástrofes naturais, nas cidades submetidas a cerco e, em geral, nos períodos de miséria. Há séculos os preços máximos são um fenômeno acessório das guerras.

O estabelecimento dos preços máximos tem por fim proteger as populações, especialmente as classes pobres, contra os abusos dos açambarcadores e garantir, por meio do "justo preço", a cada habitante sua "justa parte" nos estoques existentes. Os preços máximos são também o modo menos severo do racionamento; às vezes são seguidos ou acompanhados do racionamento para assegurar a repartição obrigatória das mercadorias em partes iguais.

Compreende-se, portanto, que os preços máximos não são um meio de estimular a produção; às vezes teem o efeito contrário: embaraçam os esforços dos produtores num momento em que o aumento da produção é da mais alta importância. Este é o principal argumento dos economistas liberais contra o princípio dos preços máximos. Para um período longo, com efeito, tal regime é insuficiente, a menos que seja reforçado por outras medidas econômicas. Entretanto, como medida de urgência, presta bons serviços.

3. *Preços fixos.* Essa expressão é usada para diversas categorias de preços economicamente diferentes. Nos países ocidentais, pelo menos no comércio a varejo, é o vendedor que "fixa" o preço. O comprador escolhe entre aceitar esse preço ou ir a outro armazem a procura da mercadoria por preço mais baixo. Na maioria dos casos nada conseguirá porque os preços estão cartelizados ou monopolizados pelos produtores ou pelos comerciantes do país ou da cidade.

Essa categoria de preços não se acha submetida à administração pública. Mesmo nos países que possuem legislação antimonopolista severa, como nos Estados Unidos, a fixação unilateral dos preços pelo vendedor ou pelo produtor é em geral admitida.

Outra categoria de preços fixos é constituída pelas tarifas de transportes (estradas de ferro, navios, bondes, taxis) e de serviços de utilidade pública

(luz e força elétrica, telégrafo e telefone, gaz, água e esgotos). Em quase todos os países essas tarifas são submetidas ao controle permanente do Estado e das municipalidades.

O sistema dos preços tarifários estendeu-se também aos gêneros alimentícios de primeira necessidade. Em quase todos os países os preços do pão e do leite são fixados pela administração pública. Não se trata porém de preços em favor dos produtores e vendedores (preços mínimos) nem de preços em favor dos compradores e consumidores (preços máximos). A regulamentação não é consequência de escassez ou de superabundância; é permanente e adaptada às condições normais do país. Os preços fixos representam o prototipo do "justo preço" de nosso tempo.

Os preços fixos podem também se apresentar como preços mínimos ou como preços máximos. É uma questão atualmente muito discutida nos Estados Unidos saber-se que forma da regulamentação é preferível: a dos preços fixos ou a dos preços máximos. Durante a outra guerra, a regulamentação foi feita segundo o princípio dos preços fixos e Bernard Baruch, que era presidente do War Industries Board em 1917-18 é um partidário ardente desse sistema. Por outro lado Leon Henderson, atual administrador dos preços — chefe do Office of Price Administration (OPA) e antigamente do Office of Price Control and Civilian Supply (OPACS) — é partidário dos preços máximos.

Na prática a diferença não é sensível. Os preços máximos existem nos Estados Unidos para quase todos os metais, para a seda, a borracha e, desde dezembro último, para os produtos alimentícios importados, quase não variam; estão sempre no ponto mais alto autorizado. Mas do ponto de vista psicológico há uma certa diferença.

Os preços máximos deixam aos empresários particulares o sentimento ou a ilusão de que eles podem ainda determinar o preço pelo menos em uma direção. Depois da introdução dos preços máximos para o café e o cacau, as bolsas especializadas para estes produtos em Nova York continuaram a funcionar, o que seria impossível sob o sistema dos preços fixos. Um comércio bolsista onde não há variação de preços é um paradoxo.

3. CONTROLE GERAL OU PARCIAL DOS PREÇOS

A alternativa — "preço máximo ou preço fixo" não passa de uma questão secundária de

problema mais difícil e mais vasto: "Pode a administração pública se limitar a um controle parcial dos preços ou será ela levada, cedo ou tarde, a exercer um controle geral e completo?"

O problema tem importância particular para um país como os Estados Unidos onde, mesmo em tempo de paz, os preços das matérias primas estão sujeitos a oscilações amplas e violentas. Se se submete a controle apenas uma parte das matérias primas, é muito provável que a especulação se precipite sobre os mercados livres, onde vai operar de maneira mais perturbadora que de costume. A alta exagerada verificada em diversos mercados livres norteamericanos no ano passado confirma esse receio.

Há ainda outro argumento contra o controle parcial dos preços. E' justo limitar os preços para uma mercadoria e admitir uma alta ilimitada para outra? Pode o Estado permitir a uma classe enriquecer-se desmedidamente enquanto entrava rigorosamente as possibilidades de lucros de outra? Tal administração dos preços não causará um desequilíbrio perigoso na estrutura econômica e social do país?

A essas objeções respondem os partidários do controle parcial: "Em princípio somos contra qualquer controle. Consideramos a administração pública dos preços como uma instituição inevitável, mas de nenhum modo desejável. Queremos, por conseguinte, limitar o mais possível o controle. Se o controle parcial provoca injustiças do ponto de vista social, cabe à legislação fiscal remediá-las. Os produtores e comerciantes que tiram proveito da alta dos preços não controlados devem pagar impostos mais elevados. Desse modo o equilíbrio social será restabelecido".

Até o momento presente essa última tese está dominando nos Estados Unidos. Entretanto, as discussões sobre o assunto continuam e, como na outra guerra, o número de partidários do controle geral dos preços aumenta.

A questão — controle geral ou controle parcial se coloca ainda sob um outro aspecto, esse de caráter técnico. Onde se deve exercer o controle? No mercado varejista, no atacadista ou em ambos? Ou deve-se fixar o preço de venda para o produtor? Em outras palavras: deve-se estabelecer uma tabela de preços para uma mesma mercadoria, começando pela produção e indo até o último consumidor, levando em conta as despesas de transporte, armazenamento, impostos, etc., ou basta fixar em

todo esse *processus* somente o preço de uma só fase e deixar aos vendedores e compradores a possibilidade de discutir livremente os preços das outras fases?

No início de uma regulamentação de preços a administração pública se limita em geral a controlar uma só categoria. Se se trata de víveres, fixa ou limita primeiro os preços do mercado a varejo, afim de que o público fique satisfeito e as donas de casa não possam mais lamentar o aumento contínuo do custo da vida. Nos Estados Unidos, onde se procurou impedir os excessos da especulação, sobretudo nos mercados de matérias primas, que se fazem raras, (metais, etc.), procedeu-se do modo oposto. Os preços de varejo ficaram completamente livres, enquanto os do mercado atacadista de certas matérias primas e de certos produtos semi-acabados foram submetidos ao sistema dos preços máximos.

Qualquer que seja o ponto de partida, depois de certo tempo a administração é sempre levada a ampliar o controle. Se começou pelo controle dos preços de produção e para as vendas em grosso ela é obrigada a fixar ou limitar também os preços para o varejo e vice-versa. No Canadá, onde se começou pelo controle dos preços para as vendas em grosso, passou-se recentemente ao controle dos preços de varejo.

Nos Estados Unidos a questão está sendo asperamente discutida (3). As organizações de venda a varejo são naturalmente por um *self-control*. isto é, contra o controle público e o Comitê Consultivo para o Comércio a Varejo do Office of Price Administration é também contra o controle completo. Mas um grupo importante de peritos, cujo líder é Bernard Baruch, recomenda-o como sistema mais eficaz e mais justo.

4. PREÇO ÚNICO E PREÇO DIFERENCIADO

O problema mais árduo da administração dos preços é sem dúvida o da unificação. Todos os economistas estão de acordo em que os produtores e comerciantes não podem existir se não recebem preços suficientemente elevados para renovar seus estoques. Um comerciante, por exemplo, que vende 100 caixas de conservas a um preço prescrito não pode comprar com o produto de sua venda mais de 80 caixas da mesma mercadoria se, no intervalo, o preço para o mercado atacadista aumentou 25%.

(3) Na Conferência da Distribuição de Boston, em outubro de 1941 e na Câmara dos Representantes, em Washington, em setembro, outubro e novembro de 1941.

Se continua a aumentar e o varejista é obrigado a vender seu estoque pelo preço antigo, ele não disporá mais, no fim de algum tempo, de meios para obter novas mercadorias. Ele falirá ou, pelo menos, terá que liquidar seu negócio.

A administração dos preços deve ter em conta esse perigo e suavizar seu sistema de modo a permitir aos comerciantes a venda de seus antigos estoques também a um preço mais elevado, ou, em período de transição, a venda da antiga e da nova mercadoria a um preço único intermediário. Em princípio os preços únicos são sempre preferíveis, para evitar que o público não se atire aos velhos estoques, vendidos ainda a preços inferiores.

Entretanto, a unificação dos preços tem também os seus inconvenientes, que a administração pública deve afastar tanto quanto possível. Compreende-se que, em um grande país, não podem ser fixados preços iguais para todo o território; deve-se levar em conta o poder aquisitivo da população. A administração central deve estabelecer uma classificação e diferenciar os preços segundo as zonas mais ricas e mais pobres, para as populações das grandes cidades e a do campo.

Essa diferenciação geográfica e sociológica é relativamente fácil. Mais difícil é a estimativa dos preços de produção e dos preços gerais do comércio, que não são os mesmos em toda a parte. Uma loja elegante em um bairro burguez pode e deve pedir, no regime livre, preços mais elevados do que os de uma loja modesta em um bairro popular, onde os aluguéis e as instalações são menos custosos. Prescrevendo-se os mesmos preços para as duas lojas — uma vez que estão situadas na mesma cidade — a mais modesta levará vantagem enquanto que a outra talvez não poderá cobrir suas despesas. Certamente a administração central dos preços não poderá evitar todas essas iniquidades, mas as autoridades locais poderão muitas vezes atenuá-las, eventualmente por meio de medidas contributivas.

Problema análogo se apresenta para as despesas de produção. Vamos citar um exemplo concreto. A administração dos preços nos Estados Unidos tinha estabelecido no ano passado um preço máximo para o cobre. Esse preço era suficiente para as minas cupríferas mais ricas, mas insu-

ficiente para aquelas cujos minérios tem fraco teor metálico e, em consequência, despesas de produção muito elevadas. Para aumentar a produção e permitir a essa categoria de minas uma exploração compensadora a administração admitiu dois preços para o cobre, um geral e outro especial para as minas menos favorecidas. Como o produto é adquirido pelo governo para a defesa nacional, trata-se evidentemente de uma subvenção indireta sob a forma de regulamentação dos preços.

Na Europa, especialmente na França, adotou-se para casos semelhantes outro processo. Os produtores foram reunidos em um cartel obrigatório, constituindo um fundo comum para compensar aqueles cujas despesas eram particularmente elevadas. Assim podia a administração pública manter preços únicos para todo o grupo.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

A literatura sobre a administração dos preços é relativamente antiga em todos os países e se refere ainda quase exclusivamente à experiência da outra guerra e do período de inflação. Porém, apesar das modificações da estrutura econômica e de certas novas concepções teóricas, o problema dos preços é ainda essencialmente o mesmo de há um quarto de século, e a literatura dessa época conserva seu interesse. Eis alguns livros e estudos instrutivos:

- CHESTER W. WRIGHT, *The Economics of Governmental Price Regulation*. American Economic Review, vol. II (1922) sup. 3, pp. 114-42.
- UNITED STATES WAR INDUSTRIES BOARD, *Governmental Control Over Prices*, by P. W. Garret, J. Lubin and Stella Steward (1920).
- SIMON LITMAN, *Prices and Price Control in Great Britain and the United States during the World War*. Carnegie Endowment for International Peace. Preliminary Economic Studies of the War. n.º 19. New York, 1920.
- UNITED STATES BUREAU OF FOREIGN AND DOMESTIC COMMERCE. *Price Regulation and Production Cost in Germany*, by C. E. Herring. Trade Information Bulletin n.º 14 (1922).
- F. TERHALLE, *Freie oder gebundene Preisbildung?* Jena (1920).
- ERNST STERN, *Der Höchstpreis* (München 1923).
- PIÈRE BOVEN, *Le Prix Normal* (Paris 1926).