



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 5.386-A, DE 2005 **(Do Sr. Robson Tuma)**

Dispõe sobre a substituição do IGP-DI pelo IPCA como indexador dos preços administrados; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, pela rejeição (relator: DEP. SÉRGIO CAIADO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei especifica os bens e serviços cujos preços não poderão ser reajustados por índice baseado em preços no atacado ou em taxa de câmbio.

Art. 2º Não poderão basear-se no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI, calculado pela Fundação Getúlio Vargas, nem em outros índices que considerem variação de preços no atacado ou de taxa de câmbio para sua determinação, as regras de reajuste dos seguintes bens e serviços, desde que as mencionadas regras de reajuste sejam reguladas pelo poder público por via de contrato de concessão, permissão ou autorização:

I - Derivados de petróleo, incluindo gasolina, óleo diesel, óleo para veículos e gás de botijão;

II - Álcool combustível;

III - Energia elétrica;

IV - Telefonia, incluindo todo o sistema de telefonia fixa comutada (STFC) e o serviço móvel pessoal;

V – Correios;

VI – Pedágios; e

VII – Planos e seguros de saúde.

Art. 3º As regras de reajuste dos bens e serviços especificados no artigo anterior serão, sempre que possível, baseadas no Índice de Preços ao Consumidor Ampliado – IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

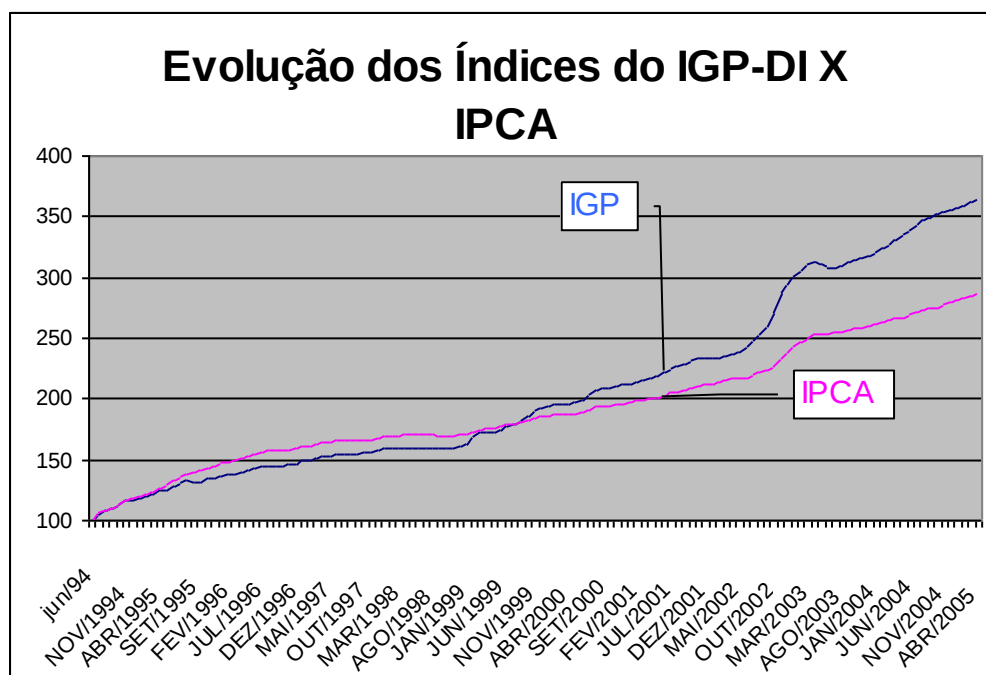
Parágrafo único. Não sendo possível a adoção do IPCA como parâmetro do reajuste das tarifas, deverá o poder público responsável pelo contrato apresentar justificacão circunstanciada para tal, além de demonstrar tecnicamente a conveniência e oportunidade da regra proposta.

Art. 4º O disposto nesta Lei será aplicado apenas para os contratos celebrados ou renovados após a vigência desta Lei.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Tem sido recorrente a insatisfação em relação aos mecanismos de indexação das tarifas públicas. Em particular, a insatisfação tende a se concentrar na evolução do IGP-DI (Índice Geral de Preços, calculado pela FGV), principal indexador dos chamados preços públicos, como telecomunicações e energia elétrica, dentre outros. Não há dúvida de que de 1999 até abril de 2005 a evolução acumulada do IGP-DI revelou-se superior à dos índices de preços ao consumidor. O gráfico a seguir mostra esse descompasso entre o IGP-DI e um índice de preços ao consumidor específico, o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo, calculado pelo IBGE) no período entre julho de 1994 e abril de 2005.



O IGP-DI é formado por três índices:

- a) o índice de preços no atacado (IPA), com peso de 60%;

- b) o índice de preços ao consumidor (IPC), com peso de 30%;
- c) o índice nacional de preços da construção civil (INCC), com peso de 10%.

O índice de preços no atacado, com maior peso no IGP-DI, é mais influenciado pela taxa de câmbio do que os índices de preços ao consumidor, IPC e IPCA. Isso porque os preços no atacado captam a evolução dos preços dos insumos importados da economia, mais relevantes que os preços dos bens finais importados no IPC e IPCA.

O fato é que desde 1999, com a maior flexibilização da taxa de câmbio, robustecida inclusive pela adoção do regime de metas de inflação em meados daquele mesmo ano, o preço da moeda externa e, por conseguinte, o IPA e o IGP-DI, na maior parte do período (à exceção do período mais recente) caminharam à frente dos índices de preço ao consumidor, IPC e IPCA. Uma inspeção visual do gráfico acima indica ainda que, além de ultrapassar o aumento acumulado do IPCA, o IGP-DI conseguiu até pelo menos meados de 2004 ampliar o seu diferencial em relação a este último.

Com a indexação dos preços administrados, especialmente tarifas públicas, pelo IGP-DI, a evolução daqueles preços em relação ao IPC e IPCA entre 1999 e outubro de 2002 foi similar, como mostram Figueiredo e Ferreira (2002, p.5)¹. Como os preços tanto no atacado quanto no varejo (ao consumidor) são fortemente influenciados por aqueles preços administrados², a indexação ao IGP-DI acabou por gerar uma resistência maior da taxa de inflação à política de juros altos praticada pelo Banco Central. Como mostram aqueles autores (p. 9), *“os preços administrados foram responsáveis por quase metade (49,1% do total de 90,8%) da inflação no período de 1995-2002”*.

De outro lado, acreditamos que cabe haver um período de transição para o regime tarifário proposto dos chamados “preços administrados”. De outra forma, haveria uma clara quebra de contrato, inibindo os investimentos e

¹ “Os Preços Administrados e a Inflação no Brasil”. Trabalhos para Discussão 59. Banco Central.

² Conforme o mesmo artigo de Figueiredo e Ferreira (2002, p. 3), o peso dos chamados preços administrados no IPCA era de 31,3% em setembro de 2002. O Anexo I apresenta o conjunto dos preços administrados que influenciam o IPCA.

aumentando a taxa de retorno requerida. E nesses setores de infra-estrutura esse é o último efeito que desejamos. Daí que prevemos no art. 4º do Projeto de Lei em tela que a nova regra apenas seja aplicada para os contratos novos ou em renovação. De fato, é inevitável que uma mudança como essa seja procedida de forma abrupta.

Assim, acreditamos ser crucial a substituição do IGP-DI pelo IPCA, de maneira gradual, de forma a conter a inércia inflacionária no Brasil, na forma do Projeto de Lei que ora apresentamos.

Sala das Sessões, em 7 de junho de 2005.

Deputado ROBSON TUMA

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em apreço proíbe o uso do Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas - IGP-DI – como indexador dos chamados preços públicos. É indicada, quando possível, a utilização do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA – calculado pelo IBGE como indexador dos seguintes preços públicos para os novos contratos ou aqueles que forem renovados:

I - Derivados de petróleo, incluindo gasolina, óleo diesel, óleo para veículos e gás de botijão;

II - Alcool combustível;

III - Energia elétrica;

IV - Telefonia, incluindo todo o sistema de telefonia fixa comutada (STFC) e o serviço móvel pessoal;

V – Correios;

VI – Pedágios;

VII - Planos e seguros de saúde.

A proposição foi distribuída a este Colegiado, onde, no prazo regimental, não lhe foram apresentadas emendas, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Reconhecemos mérito na preocupação do ilustre Deputado Romeu Tuma em relação aos mecanismos de realimentação da inflação derivados da lógica de reajuste das tarifas públicas. A evolução diferenciada do IGP-DI e do IPCA mostrada na justificção do projeto, de fato, mostra um comportamento preocupante do IGP-DI.

No entanto, a questão relevante é se daqui por diante o IGP-DI permanecerá seguindo na frente dos índices de preços aos consumidores, IPC e IPCA. Os últimos meses mostram que o comportamento relativo dos índices pode, de fato, estar se invertendo.

Entre dezembro de 2004 e julho de 2005, o IPCA, à exceção de março de 2005, ficou sistematicamente acima do IGP-DI. Nesse período, o IGP-DI acumulou uma alta de 1,13%, contra 3,41% do IPCA. Além disso, no último trimestre, entre maio e julho de 2005, em todos os meses houve uma redução do IGP-DI, acumulando queda de pouco mais de 1%.

Essa convergência, na verdade, mesmo não ocorrendo em 2005, deverá ocorrer em um prazo mais longo. Como é sabido, apesar das discrepâncias de curto prazo entre os diversos índices de preços, esses últimos tendem a convergir no longo prazo. Assumindo que, no lançamento do Real, em 1 de julho de 1994, o IGP-DI e o IPCA estivessem em seu equilíbrio de longo prazo e considerando que daquele momento até julho de 2005, o primeiro índice variou cerca de 70 pontos percentuais acima do segundo, espera-se que esse hiato deva se fechar daqui para a frente.

As expectativas de mercado mais recentes compiladas pelo Banco Central³ mostram que são esperadas variações acumuladas do IGP-DI e do IPCA de, respectivamente 2,6% e 5,34% para 2005.

Tendo em vista o exposto, cabem algumas indagações relevantes adicionais acerca de uma eventual substituição do IGP pelo IPCA ou outros índices de preços. A questão relevante é: qual o alvo da mudança do indexador das tarifas públicas? Vislumbramos três objetivos principais: reduzir tarifas, melhorar a qualidade do indexador ou acabar com a indexação.

Se o objetivo for simplesmente reduzir as tarifas públicas em termos reais, a substituição do IPCA por outro índice de preços, especialmente os índices de preços aos consumidores, pode, muito provavelmente, ter o efeito oposto. Consolidando-se a tendência de o crescimento do IGP-DI se arrefecer, é muito plausível que os índices de preços ao consumidor passem a andar na frente do primeiro. A substituição, com esse propósito, não seria eficaz.

Cabe, de qualquer forma, destacar o mérito desse objetivo em si. Quanto mais um investidor percebe que o Estado está sempre buscando formas de “reduzir tarifas a qualquer custo”, visando a cativar os consumidores, maior será a sua percepção de que poderá sofrer algum tipo de “expropriação regulatória” por parte do poder concedente. Tal percepção pode levar, alternativamente, ao inibir suas decisões de investimento e/ou aumentar a taxa de rentabilidade mínima por ele requerida para investir, encarecendo os preços dos serviços. Ou seja, aquele objetivo, por si só, pode gerar o seu próprio oposto.

Se, por outro lado, ao meta é aprimorar a “qualidade” do índice utilizado, a idéia de substituir o IGP-DI por um outro índice tem prós e contras.

Há algumas vantagens no IGP-DI. É calculado por uma instituição não governamental, a FGV, é um índice conhecido e com uma história de 60 anos no País, o que lhe confere maior transparência, característica-chave nesse tipo de contratos, tanto para usuários quanto para empresários. Note-se que em setores de infra-estrutura, isso é crucial para dar a segurança necessária aos investidores, muitos deles não familiarizados com o país. Dados os longos prazos de maturação dos investimentos, há sempre um grande receio dos investidores de

³ Relatório de Mercado GERIN/Banco Central 19/08/2005.

adoção posterior de comportamentos oportunistas por parte do Estado, especialmente em relação às regras tarifárias. A adoção de um índice conhecido e já bem estabelecido no País como indexador, o que é o caso do IGP-DI, reduz tais problemas.

Sob tal enfoque, a introdução de índices novos, como é o caso da proposta do “Índice de Atualização de Tarifas-IST”, para substituir o IGP-DI nos contratos de telefonia a vencer em final de 2005, apresenta o aludido potencial de gerar elevado grau de insegurança jurídica ao investidor.

Outro exemplo de alteração malvista pelos investidores foi a tentada pelo Ministério das Comunicações ao longo do contrato de concessão de telefonia em 2003, substituindo o índice contratual, o IGP-DI, que havia sido mais elevado, pelo índice menor, o IPCA. Em 2004, felizmente, tal tentativa foi abortada em julgamento final realizado pelo Superior Tribunal de Justiça. Essa mudança caracterizaria a vitória do populismo em sua vertente mais indesejável.

De outro lado, deve-se reconhecer que existem muitos problemas conhecidos acerca da composição do IGP-DI, tal como mostrado em documento do Banco Central (2003)⁴. Os pesos de seus componentes são baseados no valor agregado dos setores observado na economia brasileira da década de cinquenta. Tendo em vista a dramática mudança observada na participação dos macro-setores na economia brasileira daquela época até os dias de hoje, torna-se claro que a “cesta” do IGP-DI está longe de representar a situação econômica atual do País. Ademais, o IGP-DI constitui uma curiosa mistura de preços no atacado e varejo, algo não usual na experiência internacional de construção de índices de preços. De qualquer forma, tendo em vista mais uma vez que os índices tendem a convergir no longo prazo, o problema da composição do IGP-DI pode ser mais relevante para o curto prazo e menos para o longo prazo.

Outro ponto negativo que poderia ser levantado é que o IGP-DI tende a ser mais volátil que os outros índices. A maior volatilidade sempre é um aspecto negativo para efeito de indexação de tarifas, para as quais é desejável a evolução que seja a mais suave possível.

⁴ “Índices de Preços”. Série Perguntas mais Frequentes. Banco Central do Brasil, 2003.

Se considerarmos o período pós implantação do Plano Real, de fato, a maior volatilidade do IGP-DI é uma constatação empírica. A variância do IGP-DI foi de 1,16 contra 0,70 do IPCA no período. Mais uma vez, isso não quer dizer que o mesmo será válido daqui para a frente. Entre a introdução do Real em julho de 1994 e a flexibilização do regime de âncora cambial em janeiro de 1999, o inverso ocorria. A variância do IPCA foi de 1,31 e a do IGP-DI de 1,17.

De qualquer forma, o problema maior para uma substituição generalizada do IGP-DI pelo IPCA ou para uma desindexação também generalizada para todas as tarifas públicas é que há setores com regimes de tarifação bastante diferenciados entre si e dentro deles próprios. Pior, a mudança súbita poderia representar quebras contratuais em vários setores, cujos contratos regulatórios com o Estado foram assinados por períodos diversos. Para realizar tal alteração de forma minimamente ordenada, de forma a que não se caracterize quebra contratual que seja interpretada como expropriação regulatória e não obstaculize (mais ainda) o já difícil processo de incentivo ao investimento em infra-estrutura - o qual viabiliza a retomada sustentada do crescimento econômico -, é preciso aplicar novas regras de tarifação em prazo longo e setor a setor.

De fato, para se enfrentar o problema das regras dos reajustes das tarifas públicas não haverá uma solução única para todos os setores. Cada área tem as suas peculiaridades e a regra de tarifação muitas vezes estará respondendo a fatores muito específicos. Por exemplo, no caso de gás muito se critica a influência do dólar na regra de preços. No entanto, os contratos firmados pela Petrobrás com os produtores bolivianos são também indexados ao dólar. Desdolarizar este contrato pode gerar um indesejável descasamento entre custos e receitas, levando a desequilíbrio financeiro.

Tendo em vista o exposto, **votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 5.386, de 2005.**

Sala da Comissão, em 31 de agosto de 2005.

Deputado SÉRGIO CAIADO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou unanimemente o Projeto de Lei nº 5.386/2005, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Sérgio Caiado. O Deputado Osório Adriano apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Romeu Queiroz - Presidente, Fernando de Fabinho - Vice-Presidente, Edson Ezequiel, Gerson Gabrielli, Joaquim Francisco, Jorge Boeira, Léo Alcântara, Reinaldo Betão, Rubens Otoni, Delfim Netto, Dr. Benedito Dias, Giacobbo e Yeda Crusius.

Sala da Comissão, em 9 de novembro de 2005.

Deputado FERNANDO DE FABINHO
Presidente em exercício

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO OSÓRIO ADRIANO

O PL nº 5.386/2005, do Ilustre Deputado Robson Tuma, tem o mérito de objetivar o reajuste dos preços administrados pelo Governo aos níveis da variação do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Ampliado), na suposição de que essa variação se apresentará sempre em condições mais amenas do que as do IGP-DI.

Todavia, conforme o acurado estudo do Ilustre Relator, Deputado Sérgio Caiado, as variações destes dois índices, especialmente a partir de dezembro de 2004, tem se alternado, com elevação maior, ora do IGP-DI ora do IPCA, havendo uma tendência de convergência destas variações para níveis bem aproximados.

Confrontando-se estes índices, verifica-se que no ano de 2004 o acumulado do IGP-DI foi de 12,14% enquanto o IPCA foi de 7,6%. Já a posição dos 12 últimos meses, registrada em agosto de 2005, mostra o IGP-DI de 4,88% enquanto o IPCA foi de 6,57%, corroborando essa alternância dos índices.

Difícil, portanto, é prognosticar se o Projeto de Lei resultará ou não na pretendida redução dos preços administrados, o que realmente seria o desejável.

Por outro lado, conforme bem exposto pelo nobre Relator, a mudança casuística nas regras que disciplinam as atividades econômicas como, no caso, a permuta de índices de reajustamento de preços, promove a desconfiança e fuga dos investidores, tornando-se assim fator altamente negativo ao processo do nosso desenvolvimento.

Impasses, também, poderiam ser causados com indexação pelo IPCA , de forma ampla para diversos setores, os quais apresentam entre si características bem diferentes, como é o caso dos derivados de petróleo e álcool combustível, que estão estreitamente influenciados pelo mercado mundial balizado pelo dólar.

Lamentavelmente, os preços administrados pelo Governo na área de serviços essenciais como a energia, a telefonia, os transportes e outros, têm influenciado, preponderantemente, no aumento da inflação.

A realidade, porem, é que o fantasma da inflação persiste exatamente porque o Governo adota, equivocadamente, a política de juros altos como meio exclusivo para combatê-lo, com grave prejuízo para o desenvolvimento econômico quando, o que poderá salvar o país e baixar definitivamente os índices inflacionários, será de fato o incremento da produção através de efetivo programa de investimentos e incentivos fiscais e creditícios.

Por todo o exposto, não obstante louvar o nobre objetivo do Ilustre Deputado Robson Tuma, sou favorável à aprovação do Parecer do Relator, pela Rejeição do PL nº 5.386/2005.

Sala da Comissões, em 4 de outubro de 2005.

Deputado **OSÓRIO ADRIANO**
PFL - DF

FIM DO DOCUMENTO
