

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 5.386, DE 2005

Dispõe sobre a substituição do IGP-DI pelo IPCA como indexador dos preços administrados.

Autor: Deputado ROBSON TUMA

Relator: Deputado SÉRGIO CAIADO

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 Central¹ 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

¹ Relatório de Mercado GERIN/Banco Central 19/08/2005.

um grande receio dos investidores de 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)². Os pesos de seus componentes são baseados no valor agregado dos setores observado na economia brasileira da década de cinqüenta. 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.

Se considerarmos o período pós implantação do Plano Real, de fato, a maior volatilidade do IGP-DI é uma constatação empírica. A

² “Índices de Preços”. Série Perguntas mais Frequentes. Banco Central do Brasil, 2003.

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 de de 2005.

Deputado SÉRGIO CAIADO
Relator