Índices de reajuste das tarifas dos serviços públicos

Por: Maria Paula Bertran

Há soluções que não a briga entre usuários e concessionárias?

A eleição dos índices de reajuste dos contratos comumente preocupa menos do que deveria. Não raro, especialmente em contratos elaborados sem assessoria jurídica, os índices são estipulados em documentos previamente impressos, cujas lacunas para nome das partes e valores são preenchidas a mão. São os chamados contratos de bancas de jornal. Dona Maria, diarista aqui de casa, alugou há alguns anos o barracão em que morava, por um desses contratos. O índice estipulado para revisão do contrato ao final do primeiro ano de aluguel, (o prazo do contrato era de dezoito meses), foi o IGP-M - Índice Geral de Preços. O mês de reajuste foi maio de 1999, período em que a desvalorização cambial iniciada em janeiro daquele ano (e substancialmente absorvida pelo índice), fez com que seu aluguel aumentasse em oitenta e cinco por cento. Pleitear a revisão judicial do contrato não era uma possibilidade para Dona Maria, como não o é para muitos brasileiros. Romper o acordado e se mudar para o barracão ao lado, resposta que seria dada pela economia neo-clássica, que vê o homem como maximizador de bem-estar individual, também não se fez viável: “Que é isso, Doutora, meu nome tá lá naquele papel, e eu sou mulher de muita honra”. Para adimplir o contrato nos seis meses restantes, Dona Maria deixou de comprar desejada geladeira nova.

O exemplo de Dona Maria ilustra uma situação que atinge um número limitado de contratantes. As cláusulas de reajuste das tarifas de serviços públicos nos contratos firmados pela Administração com as empresas concessionárias de serviços públicos, por sua vez, ilustram situações em que todos os brasileiros, ou ao menos todos os brasileiros usuários de serviços públicos, são afetados.

Dois episódios mostram a relevância da adequada escolha dos índices de reajuste dos contratos no setor público: um do setor de energia e outro do setor de telefonia. O primeiro estabeleceu-se recentemente, no final de 2004. O Ministério da Fazenda determinou que o IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo (calculado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE da Universidade de São Paulo - USP) seria o novo indicador a ser utilizado para reajuste dos contratos de compra de energia. O IPCA é calculado a partir da variação de preços de cestas com determinados produtos e serviços, consumidas por famílias cujos gastos são minuciosamente acompanhados, em várias capitais brasileiras. Os contratos anteriores tinham sido indexados pelo IGP-M (calculado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV), índice mais sensível à variação cambial, pois colhido a partir de variações dos preços de atacado, e que repassa para o usuário de serviço público as flutuações do dólar, permitindo aumentos muito acima da inflação de referência do usuário, melhor refletida pelo IPCA. A mudança do índice de reajuste dos novos contratos foi aplaudida por segmentos da sociedade civil.

A outra grande discussão envolvendo o tema, no setor de telefonia, começou a se desenrolar em 2003, ano em que decisão judicial proferida em razão de uma ação civil pública movida no Distrito Federal determinou que o reajuste das tarifas do setor deveria ser dado pelo IPCA, desconsiderando-se o índice originalmente acordado para os contratos, o IGP-DI (uma variante do IGP-M, que contabiliza diferentes períodos de contagem no mês, ainda que se sirva da mesma metodologia do IGP-M). Durante quase um ano, as tarifas de telefonia fixa mantiveram-se corrigidas pelo IPCA, em função da sentença referente à ação civil público. No dia 1º de julho de 2004, todavia, o Superior Tribunal de Justiça, em decisão liminar, restabeleceu o índice de correção como o IGP-DI (previsto como indexador dos reajustes dos contratos de concessão, cite-se, desde o fim do sistema Telebrás). Como resultado, o repasse da diferença entre os dois índices no período em que o aumento foi dado apenas pelo IPCA. A Anatel conseguiu negociar com as empresas do setor um parcelamento do reajuste, com aumentos nos meses de setembro e novembro de 2004. A diferença acumulada entre os dois índices em 12 meses era de cerca de 10 pontos percentuais a mais para o IGP-DI.

A longo prazo, os valores dos índices tendem a convergir. A curto prazo, porém, apresentam diferenças variáveis, de pequena ou grande monta. No ano de 2003 a diferença entre os dois indicadores não foi tão grande: o IGP-DI acumulado para o reajuste foi de 7,97%, enquanto que o IPCA ficou em 5,15%. Em 2002, porém, ano em que a moeda americana aumentou significativamente em função da disputa presidencial, o IGP-DI foi de 25%, enquanto que o IPCA do ano foi de apenas 14,3%. Pesquisa da FIPE-USP estipula que, desde o lançamento do Plano Real, em 1994, as contas de

energia elétrica subiram 262,28%, graças ao uso do índice muito suscetível às mudanças cambiais. Se nesse período houvesse sido adotado o IPCA como indexador de reajustes para o setor, as contas de luz teriam variado em não mais que 150%.

A razão pela qual o IGP-DI foi escolhido como índice de reajuste dos primeiros contratos, alega-se, foi a tentativa de resguardar as concessionários dos riscos de flutuação da moeda brasileira frente ao dólar. Com a adoção do IGP-DI, os valores dos contratos manter-se-iam correspondentes aos valores da moeda americana. A adoção do IPCA como índice para os reajustes dos contratos desde o início das concessões, como maneira de impedir os prejuízos que acabaram se firmando aos usuários (como demonstra a diferença de mais de 112 pontos percentuais na estipulação feita pela FIPE para o setor de energia) talvez também não se mostrasse assim tão benéfico. O mais provável é que o interesse das empresas no processo de privatização fosse completamente esvaziado diante da impossibilidade de garantir segurança de retornos compatíveis com os riscos e custos dos investimentos.

Uma solução aventada, mas que ainda não aparenta ter tomado definitivo corpo nos diferentes entes reguladores dos serviços, é o estabelecimento de índices setoriais específicos. Esses índices de reajuste viabilizariam mais justa paridade das contraprestações aos contratos, pois seriam determinados de acordo com os custos de manutenção e expansão das estruturas de serviços, em seus precisos valores, o que impediria ganhos excessivos das concessionárias ou mesmo sucateamentos dos serviços (nos casos em que o índice de reajuste escolhido não correspondesse aos gastos indispensáveis para o adequado exercício de cada setor). Evidentemente, essa solução também é passível de problemas: manter a elaboração de um índice como esse é caro e suscetível a dificuldades burocráticas, quer com a inadequação da metodologia, quer com a possibilidade de captura dos agentes reguladores. Mantém-se ainda, porém, como uma possível boa solução para a falta de justa medida da revisão dos contratos de concessionárias de serviços públicos.

(janeiro de 2005).