



PARECER ECONÔMICO CORREÇÃO MONETÁRIA DOS IMPOSTOS MUNICIPAIS EM 2021

Em consulta feita à Frente Nacional de Prefeitos, a prefeitura de Pará de Minas/MG externa uma preocupação com o impacto da correção monetária sobre os tributos municipais – notadamente o IPTU – que deve ser aplicada para o próximo exercício fiscal. Isso por que, segundo o código tributário de seu município, o índice de correção utilizado para esta finalidade é o IGP-M (FGV), que tem apresentado um comportamento atípico, se desviando demasiadamente do índice oficial de inflação do governo – IPCA (IBGE).

A situação de Pará de Minas não é diferente da de vários municípios que utilizam o IGP-M como parâmetro para correção. De acordo com a previsão mediana do Boletim Focus¹, **o IGP-M deve encerrar 2020 com uma inflação acumula de pouco mais que 24%. A mesma publicação projeta a variação do IPCA em 4,2% este ano.** Em se confirmando tal cenário, os impostos destes municípios, teriam um reajuste real de aproximadamente 20% - algo totalmente descabido em qualquer cenário econômico, mas especialmente preocupante na atual conjuntura, de baixo crescimento do PIB, de taxa de desemprego recorde e de agravamento da pandemia de Covid-19. Com efeito, um reajuste dessa magnitude poderia até ser questionado judicialmente pelos contribuintes por ferir o princípio da capacidade contributiva.

Visando contornar tal problema, a prefeitura de Pará de Minas levanta a possibilidade de alterar a legislação local para alterar, temporariamente (apenas durante o ano de 2021), o índice de correção dos impostos, mudando do IGP-M para o IPCA. Contudo, demonstra-se uma preocupação de que tal mudança seja interpretada como renúncia de receita pelos tribunais de conta e órgãos de controle, baseado em entendimento do art. 14 da LRF.

Este breve parecer busca apresentar argumentos econômicos a que justifiquem ou não a mudança aventada pela prefeitura de Pará de Minas.

A origem da questão levantada anteriormente, decorre do fato de que a inflação medida pelo IGP-M deve ficar substancialmente acima da inflação medida pelo IPCA em 2020. Assim, é importante, antes de tudo, ter uma noção básica da diferença metodológica entre os dois índices. O Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M), da FGV, é uma média ponderada 3 (três) outros índices de preços: 1) o Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA-M), que mede preços para os produtores da indústria e agropecuária (atacado), tendo um peso de 60%; 2) o Índice de Preços ao Consumidor (IPC-M), que mede preços do varejo de bens e serviços destinados às famílias, tendo um peso de 30%; e 3) o Índice Nacional de Custo da Construção (INCC-M), que mede preços da indústria da construção².

Já o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE, é o índice que mede preços de bens e serviços consumidos por famílias com renda entre 1 e 40 salários mínimos, com base na cesta de consumo medida por outra pesquisa do IBGE, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)³. Vale mencionar também que o IPCA é o índice utilizado como referência pelo Banco Central para o sistema de metas inflacionárias, i.e., é o índice oficial do governo central.

Percebe-se, de imediato, que o propósito dos dois índices é diferente. Enquanto o IGP-M tende a ser mais abrangente, captando preços de forma mais ampla nas relações econômicas, o IPCA se concentra no consumidor, nas famílias. Por conta dessa diferença e também pelo elevado

¹ Focus – Relatório de Mercado (Bacen) de 04 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20201204.pdf>.

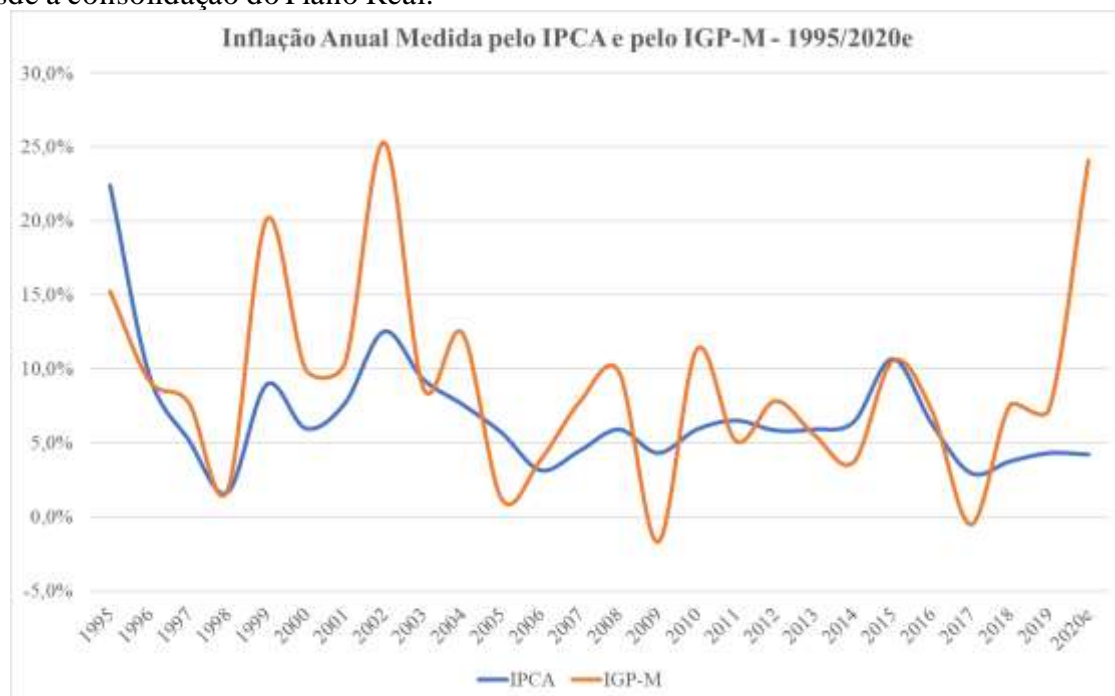
² Mais detalhes em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-03/metodologia-igp-m-jul-2019.pdf>.

³ Mais detalhes em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=conceitos-e-metodos>.



peso dos preços ao produtor, o IGP-M é mais volátil do que o IPCA. Se levarmos em conta a maior sensibilidade dos preços ao produtor aos movimentos da taxa de câmbio (Dólar) – que é naturalmente volátil em cenários de crise e incerteza – podemos entender melhor o motivo pelo qual o IGP-M tende a ficar acima do IPCA em momentos como o atual.

O gráfico a seguir apresenta uma comparação anual da inflação anual medida pelos dois índices desde a consolidação do Plano Real.



Elaboração própria. Fontes primárias: IBGE, FGV e Bacen. Nota: A inflação de 2020 é a expectativa mediana de mercado captada pelo Boletim Focus de 04/12/2020.

Como é possível observar, o comportamento do IGP-M é mais incerto, mais variável, do que o comportamento do IPCA ao longo do tempo. Destaca-se ainda dois anos nos quais o IGP-M foi sensivelmente superior ao IPCA: 1999 e 2002. Não por acaso, o Brasil passou por uma crise cambial em 1999 e uma crise de confiança dos agentes econômicos em 2002, com a eleição do ex-presidente Lula. Nota-se, contudo, que a diferença entre os dois índices nunca foi tão grande como se projeta para este ano – algo próximo de 20%.

Essa diferença, que se confirmada seria o recorde histórico pós Plano Real, poderia, de fato, trazer distorções aos contratos e preços reajustados com base no IGP-M, acarretando, inclusive, na promoção de uma inércia inflacionária que demoraria a se dissipar, podendo contaminar a inflação dos consumidores. Basta observar que a maior parte dos contratos de alugueis, é reajustada pelo IGP-M.

Há, contudo, nas relações contratuais privadas, maior flexibilidade de negociação no que toca a correção de valores, podendo prevalecer o bom senso em meio à cenários adversos como o atual. O próprio Código Civil prevê a possibilidade de revisão contratual em decorrência de “fatos imprevisíveis que afetem de maneira significativa o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos”⁴.

O mesmo entendimento não é (usualmente) aplicável nas normas públicas, como aquela do código tributário de Pará de Minas. A motivação que leva a revisão de contratos no plano privado é, porém, a mesma que abre a possibilidade de alteração na legislação no plano público.

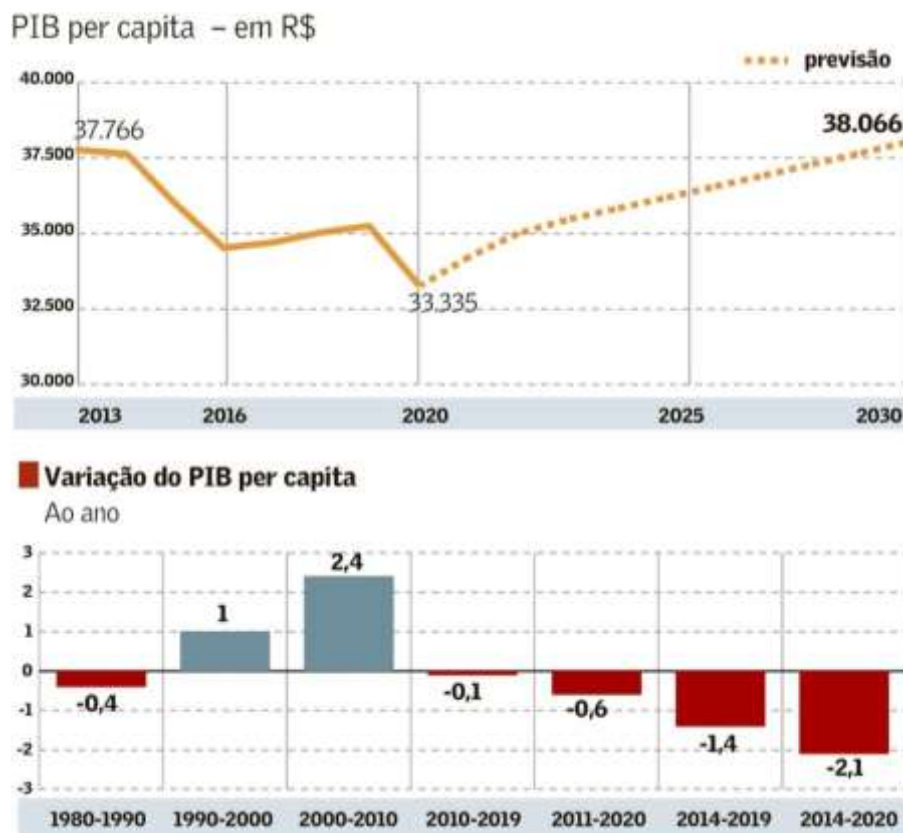
⁴ Mais detalhes em: <https://portal.fgv.br/artigos/impacto-alta-igp-m-correcao-contratos-ha-alternativas>.



A partir da observação de que a correção seria desproporcional à realidade econômica atual, seria forçoso que alguma flexibilidade fosse concedida ao gestor público para não prejudicar o contribuinte e, no limite, o próprio erário público, ao induzir o aumento da inadimplência fiscal e do litúgio.

Observa-se, então, que temos dois fatores (diretamente correlacionados) que podem ser tratados como “fatos imprevisíveis” e que motivariam essa mudança na sistemática de correção monetária: 1) o descolamento abrupto do IGP-M frente ao IPCA; e 2) crise econômica profunda. Sobre o primeiro ponto, o gráfico anterior dá conta de confirmar. Sobre o segundo, trazemos algumas estatísticas para elucidar:

- A previsão do governo federal (SPE/Ministério da Economia) para a queda do PIB em 2020 é de 4,5%⁵ - o que, se confirmado, será o pior resultado da história do país, superando a queda de 4,5% em 1990.
- O PIB per capita do Brasil, deve levar 10 (dez) anos para superar o patamar observado em 2013⁶.



Fonte: IBRE/FGV.

- A taxa de desemprego já bateu o recorde negativo, chegando a 14,6% no 3º trimestre e deve continuar crescendo até o fechamento do ano⁷. Pior ainda: o desalento (pessoas

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-contudos/publicacoes/conjuntura-economica/boletim-macrofiscal/boletim-macrofiscal-novembro-2020.pdf>.

⁶ Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/12/04/pib-per-capita-deve-levar-dez-anos-para-voltar-ao-nivel-de-2013.ghtml>.

⁷ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29520-desemprego-chega-a-14-6-no-terceiro-trimestre-com-alta-em-10-estados>.



que deixaram de buscar emprego) bateu recorde durante a pandemia⁸, o que deve elevar substancialmente a taxa de desemprego quando do retorno dessas pessoas para o mercado de trabalho em busca de emprego.

Todos esses indicadores estão sendo obtidos em um ano no qual o governo central tem exercido um importante papel no componente de demanda, ao realizar transferências para as famílias (principalmente) e para os governos subnacionais. A partir do próximo ano, com a real possibilidade de descontinuação dos auxílios federais, a situação econômica tende a se agravar.

Pelas evidências apontadas nesse breve parecer, entendemos que uma medida para revisar temporariamente o índice de reajuste dos impostos municipais seria não apenas oportuna, mas, sobretudo, justa com a sociedade em um momento tão delicado.

Um reajuste real tão elevado como se vislumbra com o uso do IGP-M como indexador seria temerário sob o ponto de vista da capacidade contributiva, da justiça fiscal e até mesmo sob a ótica da administração pública. O possível entendimento de ocorrência de renúncia de receita – a partir da troca do indexador – seria questionável também pelo fato do IPCA ser o índice oficial de inflação do governo central, não sendo, portanto, descabido o seu uso.

⁸ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29000-desemprego-chega-a-13-8-no-trimestre-encerrado-em-julho-maior-taxa-desde-2012>.