



15294496



08012.002039/2021-77



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria Nacional do Consumidor  
Divisão de Análise e Gestão da Informação

## NOTA TÉCNICA Nº 24/2021/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ

### PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.001739/2020-63

#### ASSUNTO: Índices de Correção Monetária

#### 1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de nota técnica explicativa que aborda a inflação e os índices de inflação utilizados para medir o poder de compra dos consumidores. A inflação impacta diretamente a vida dos indivíduos, e entender o seu funcionamento é essencial para discutir as medidas de contenção e o uso de indexadores no mercado de consumo.

2. De acordo com a Carta de Conjuntura nº 51 [1] do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, a conjunção de fatores internos e externos está pressionando para o aumento do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA. Em maio, o acumulado de 12 (doze) meses registrava 8,1%. Outro índice muito utilizado, o Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M), acumula, em maio, 37% de alta nos últimos 12 meses [2].

3. Diante disso, a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública, recebeu denúncias de suposta prática de preços abusivos por fornecedores de vários setores. A Secretaria manifestou-se em todas essas denúncias e elaborou a Nota Técnica nº 8/2020/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (11277339) e a Nota Técnica nº 19/2021/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ (14706758) a respeito do tratamento de preços considerados abusivos no âmbito da defesa do consumidor.

4. Não obstante a possibilidade da existência de comportamentos oportunistas por parte de alguns fornecedores, as denúncias sobre esses casos aumentaram em um período com pressão inflacionária. Portanto, entender os fatores que impactam a inflação e a separação entre o que é derivado dela e o que é de fato uma prática abusiva são essenciais para preservar a harmonia nas relações de consumo.

5. O objetivo desta nota técnica é descrever o que é inflação, quais são suas causas, quais as formas para combatê-la, como ela é calculada e quais os índices de inflação mais usados como referência para o reajuste de preços de produtos e serviços (prática conhecida como indexação).

6. É importante esclarecer as atribuições da Senacon, cuja competência é zelar pela proteção dos direitos dos consumidores, a fim promover relações de consumo mais equilibradas e, em conjunto com outros órgãos governamentais, garantir o efetivo cumprimento da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor (CDC).

7. Assim, o monitoramento de mercados de consumo, por meio do levantamento de informações junto aos fornecedores de bens e serviços e, também, da elaboração de estudos e materiais técnicos de acompanhamento, faz parte da rotina de trabalho do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC). As ações de monitoramento de mercado buscam, antes de qualquer atuação repressiva, compreender os sinalizadores de alteração nos mercados de consumo e identificar espaços de articulação com setores do mercado e do governo para promover uma atuação intersetorial para a efetiva defesa dos interesses dos consumidores. Esse monitoramento passou a ser ainda mais importante no contexto da pandemia de Covid-19, que desorganizou o funcionamento de diversas cadeias produtivas, com choques de oferta e de demanda.

#### 2. INFLAÇÃO

8. Inflação é um termo das Ciências Econômicas utilizado para denominar o “aumento generalizado do preço

médio dos produtos e serviços em um determinado intervalo de tempo”[3]. Apesar de o termo recorrentemente ser usado de maneira pejorativa, é normal haver oscilações de preços nos produtos e serviços e é interessante que se mantenha um nível baixo e estável da inflação; por isto o Banco Central do Brasil (BC) trabalha num regime conhecido como “Metas de Inflação”, como o próprio BCB explica:

9. “Inflação baixa, estável e previsível traz vários benefícios para a sociedade. A economia pode crescer mais, pois a incerteza na economia é menor, as pessoas podem planejar melhor seu futuro e as famílias não têm sua renda real corroída. Para alcançar esse objetivo, o Brasil adota o regime de metas para a inflação, que está em vigor desde 1999.”[4]

10. Segundo o Banco Central, as causas da inflação podem ser agrupadas em: (i) pressão de demanda; (ii) pressão de custos; (iii) inércia inflacionária; e (iv) expectativas de inflação, a saber:

I - Inflação por pressão da demanda é quando existe uma procura por produtos e serviços maior do que a quantidade ofertada no mercado, e o aumento da oferta (produção) não é capaz de suprir o aumento da demanda. Dessa forma, os preços começam a aumentar por pressão da demanda;

II - Inflação por pressão de custo é quando fatores externos ao produtor provocam o aumento do custo para a produção de produtos e serviços, sendo que a demanda permanece inalterada. Nesses casos, o produtor acaba repassando o aumento adiante, provocando um aumento dos preços por pressão do custo;

III - Inércia inflacionária é quando a inflação atual é reflexo da inflação passada. Quando os ofertantes aumentam o preço dos produtos e serviços devido à inflação passada. Os indexadores de preços acabam reforçando uma tendência, principalmente, quando existem mecanismos automáticos de reajuste dos preços baseado nesses indicadores;

IV - Inflação por expectativas é quando a expectativa por inflação futura afeta a inflação presente. Já esperando um certo nível de aumento de preços futuros, os agentes já reajustam o preço dos seus produtos e serviços hoje. Semanalmente o Banco Central do Brasil publica o Relatório Focus, consolidando as expectativas dos principais agentes do mercado financeiro com relação às principais variáveis da economia, incluindo a inflação, o que pode influenciar o preço no presente.

11. Existe uma grande discussão sobre as maneiras mais adequadas de se combater a inflação. O objetivo desta nota técnica reside apenas no relato dessas formas, sem entrar na discussão sobre efetividade e razoabilidade do uso no contexto brasileiro atual.

12. De maneira geral, políticas monetárias e fiscais do governo podem combater a inflação, tais como o aumento da taxa de juros ou o corte de gastos, respectivamente. Essas são as maneiras mais tradicionais de se combater a inflação e, normalmente, são usadas no combate ao primeiro tipo de inflação, por demanda.

13. Para combater os demais tipos de inflação, são necessárias medidas estruturais e mais abrangentes, como: (i) o aumento da credibilidade do Banco Central na condução da política monetária do país, pois reduziria a expectativa de inflação futura; (ii) a ampliação da concorrência no mercado interno, por meio da adequada aplicação da legislação antitruste; (iii) a ampliação do comércio exterior, que pode aumentar a concorrência e a competitividade e, dessa forma, reduzir a alta dos preços; e (iv) a desindexação da economia, retirando os gatilhos automáticos de reajustes de salários, contratos e preços administrados.

14. A mensuração da inflação ocorre por meio de índices de preços. Os índices mais utilizados são: (i) o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA; (ii) o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC; (iii) o Índice Geral de Preços – IGP; (iv) o Índice Nacional de Custo de Construção – INCC; (v) o Índice de Preços ao Produtor Amplo – IPA; e (vi) o Índice de Preços ao Consumidor – IPC.

15. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é responsável por calcular os dois primeiros índices, e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) calcula os demais. Cada índice considera diferentes fatores e possui uma metodologia própria. Portanto, cada um deles foi construído com o objetivo de monitorar determinados aspectos da realidade.

## IBGE

16. No IBGE, são calculados o IPCA e o INPC. Ambos são calculados mensalmente por meio de uma cesta ponderada por itens pré-determinados e têm por objetivo “mensurar o poder de compra dos salários, através da mensuração das variações de preços da cesta de consumo”, segundo o instituto[5].

17. A pesquisa ocorre em 13 áreas urbanas do país e coleta, aproximadamente, 430 mil preços em 30 mil locais. De acordo com o IBGE, são considerados itens que fazem parte do orçamento das famílias, tais como: habitação;

alimentação e bebidas; transporte; saúde; educação; dentre outros.

18. A diferença entre os dois é somente em relação ao escopo. O IPCA mensura a variação do custo de vida médio de famílias com renda mensal de 1 e 40 salários-mínimos; o INPC verifica a variação do custo de vida médio apenas de famílias com renda mensal de 1 a 5 salários-mínimos.

19. Como já mencionado, a política monetária brasileira tem feito uso de regime de metas de inflação, e o índice utilizado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para definir essas metas é o IPCA. Nesse sentido, há um esforço do CMN e do BCB para manter esse índice sob controle, e o Comitê de Política Monetária (COPOM) é responsável por isso. Caso haja um descumprimento da meta, o presidente do BCB deve enviar uma carta aberta ao Ministério da Economia descrevendo os motivos pelos quais a meta foi descumprida.

20. Além desses índices, o IBGE também realiza cálculo de outros índices menos utilizados, como: (i) IPCA-15, que funciona como uma prévia do IPCA, diferenciando-se apenas pelo período de coleta dos preços, que, em geral, estende-se do dia 16 do mês anterior ao dia 15 do mês de referência; (ii) IPCA-E, que é o índice acumulado trimestral do IPCA-15; (iii) Índice de Preços ao Produtor (IPP), que mede a variação de preços de venda recebidos pelos produtores de bens e serviços; e (iv) Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), que é produzido em conjunto com a Caixa Econômica Federal, mensurando a variação de preços para o setor habitacional e de construção civil.

## FGV

21. Os outros quatro índices citados são calculados pela FGV; o principal deles é o Índice Geral de Preços (IGP), que tem como objetivo mensurar a variação dos preços de forma abrangente, incluindo etapas distintas do processo produtivo, captando o nível de atividade econômica do país e englobando seus principais setores. Sua divulgação é apresentada em 3 versões: (i) IGP-10, com base nos preços apurados dos dias 11 do mês anterior ao dia 10 do mês da coleta; (ii) IGP-DI (de 1 a 30); e (iii) Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M), que é o mais popular e apura informações sobre a variação de preços do dia 21 do mês anterior ao dia 20 do mês de coleta.

22. O IGP é uma combinação de outros 3 índices: (i) IPA-M, que mede a variação dos preços do atacado, com peso de 60% na composição do índice; (ii) IPC-M, que mede a variação de preços ao consumidor, com peso de 30%; e (iii) INCC, que mede a variação de preços do setor de construção civil, com peso de 10%.

23. O Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA) corresponde a 60% do peso do IGP-M; é voltado ao produtor e mede os preços no atacado. Avalia, principalmente, o preço de produtos do agronegócio e de indústrias do setor atacadista. Ele não mede o custo de vida, mas sim o custo das empresas, que são repassados aos consumidores. Esse índice é bastante afetado pela taxa de câmbio, que tem um regime flutuante no Brasil.

24. O Índice de Preços ao Consumidor (IPC) representa 30% do IGP-M e mede os preços no varejo a partir de uma cesta fixa de produtos e serviços que afetam o custo de vida das famílias. A pesquisa é feita em sete capitais e abrange famílias de 1 a 33 salários-mínimos.

25. O Índice Nacional de Custo de Construção (INCC) é responsável por 10% do IGP-M e calcula os custos dos insumos utilizados na construção civil, em obras habitacionais.

## 3. USO DE INDEXADORES NO MERCADO DE CONSUMO

26. Para precificar um produto ou serviço, o fornecedor incorpora conceitos com abordagem econômica, de custos e de mercado (*marketing*). Na primeira abordagem, o fornecedor deve atentar para curva de demanda, elasticidade-preço da demanda, custo de oportunidade, dentre outros conceitos. Na abordagem de custos, são considerados os custos fixos e variáveis, custos diretos e indiretos, custos dos insumos etc. Já na do *marketing*, o fornecedor deve considerar os conceitos "do ciclo de vida dos produtos, da segmentação de mercado, da análise da concorrência e das técnicas de mensuração e previsão de demanda." (SANTOS, 1997)[6]

27. Como a inflação afeta vários desses fatores utilizados pelos fornecedores para a precificação dos produtos e serviços, ele a utiliza, indiretamente, como baliza para seus reajustes. No entanto, há casos em que os reajustes são definidos, contratualmente, em um momento anterior, utilizando os índices de preços para isso. O objetivo é manter a harmonia do contrato ao longo do tempo, atualizando automaticamente os valores de acordo com a inflação do período.

28. O índice IGP-M é utilizado com frequência na correção de contratos de aluguel de imóveis residenciais e comerciais, assim como em contratos de prestação de serviços e no reajuste de tarifas de energia, de telefonia, de transporte público. No entanto, não é mandatória a utilização de tal índice como referência; fica a critério das partes envolvidas, com

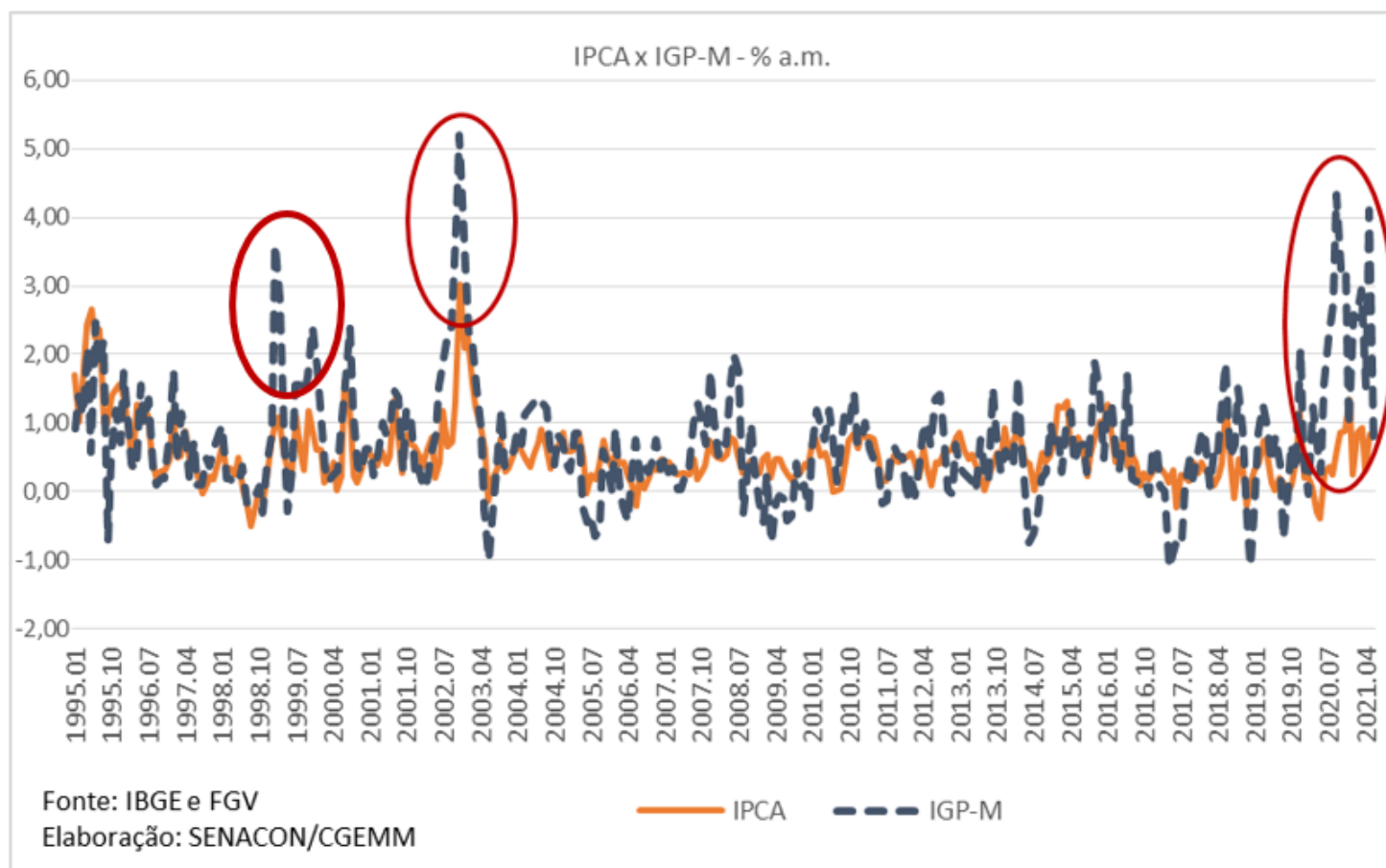
espaço para livre negociação quanto ao uso dos índices nos reajustes.

29. É importante que o índice escolhido para ser utilizado como balizador de reajustes futuros tenha relação com o que está sendo contratado. Nenhum índice está livre de passar por momentos de instabilidade ou forte alta; de todo modo, quanto maior a proximidade do que foi contratado com o índice utilizado, menores as chances de uma das partes se sentir prejudicada no futuro.

30. Em razão da alta do IGP-M nos últimos 12 meses, que é utilizado como indexador de diversos contratos, iniciou-se uma discussão sobre o uso de outro índice para correção dos contratos. Nesse sentido, foi proposto o Projeto de Lei nº 1.026, de 2021, pelo deputado Vinícius Carvalho, com o objetivo de limitar o reajuste do aluguel ao valor do IPCA[7].

31. Historicamente, os índices não têm tido comportamento tão distinto, com exceção de momentos de alta variação do dólar estadunidense, como ocorreu em 1999, quando foi abandonada a taxa de câmbio fixa, e em 2002 e 2003, diante da volatilidade do câmbio por conta de incertezas no período pré-eleitoral.

32. Portanto, podemos observar na figura abaixo que, nos últimos 26 (vinte e seis) anos, o IGP-M tem oscilado mais do que o IPCA. A razão disso está na forte influência do câmbio no principal componente do índice, o Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA).



33. O IGP-M ganhou a preferência no uso para correção de contratos no período de hiperinflação da década de 1980. São apontados dois motivos para isso: (i) a sua aferição ocorre antes do final do mês corrente, permitindo antecipar o resultado da inflação no mês vigente; e (ii) o índice era atrelado ao dólar, o que fazia sentido na época.

34. No mercado financeiro, o Tesouro Nacional emitia títulos da dívida pública indexada ao IGP-M entre 2002 e 2006. Atualmente só existe um título indexado a esse índice em negociação no mercado de capitais, com vencimento para 2031. Desde então, o índice mais utilizado para indexação da dívida pública é o IPCA. Dos oito títulos pós-fixados, seis utilizam o IPCA como forma de se manter o poder de compra do rendimento ao longo do tempo.

35. Com relação aos investimentos imobiliários, nos últimos anos tem sido comum a oferta de fundos de investimentos imobiliários que possuem em sua composição imóveis e/ou títulos de investimento do setor, com suas cotas negociadas na bolsa de valores (B3). A depender de sua estrutura, é classificado internamente para auxiliar os investidores em suas decisões. Com o objetivo de se ter um indicador de desempenho médio deste mercado, criou-se um índice chamado IFIX, que tem sido utilizado como *benchmark* do setor.

36. Nos Estados Unidos, os contratos de aluguéis costumam ser realizados de forma anual, e a negociação é livre entre as partes quanto aos valores e reajustes, se for o caso. Os imóveis costumam ser apresentados em banco de dados virtual, e o contrato é intermediado por um corretor.

37. Na Europa, mais especificamente em Portugal, os contratos de aluguéis são renovados utilizando-se o Índice de Preços no Consumidor (IPC). Em momentos como o de 2020, quando o país se encontrava em deflação (ou seja, com índice de inflação negativo), não ocorreu reajuste nos contratos de aluguéis. Na França, é comum a vigência de leis que limitem o reajuste dos aluguéis, como em Paris e Lille. Na capital francesa, em particular, a limitação dos preços é parcial (preços-âncora por bairro, com variação máxima de 20%) e com prazo determinado (5 anos).

38. Em Portugal, houve uma mudança recente na lei específica sobre o tema, definindo-se que, ao término do contrato, ele seria renovado pelo mesmo prazo, sendo o mínimo de 3 anos de forma automática e compulsória. No caso brasileiro, após o prazo contratual, ele passa a vigorar por prazo indeterminado, sendo possível a rescisão do contrato com aviso prévio de 30 dias.

#### 4. CONCLUSÃO

39. A oscilação de preços na economia é algo natural, e manter um nível baixo e estável de inflação é saudável e traz benefícios para o país. As principais causas da inflação podem ser agrupadas em: (i) pressão de demanda; (ii) pressão de custos; (iii) inércia inflacionária e; (iv) expectativas de inflação.

40. Para combater a inflação, são utilizadas políticas monetárias e fiscais, como o aumento da taxa de juros e o corte de gastos. Outras políticas também são apontadas como preponderantes para o combate à inflação, como: (i) o aumento da credibilidade do Banco Central na condução da política monetária do país, pois reduziria a expectativa de inflação futura; (ii) a ampliação da concorrência no mercado interno, por meio da adequada aplicação da legislação antitruste; (iii) a ampliação do comércio exterior, que pode aumentar a concorrência e a competitividade e, dessa forma, reduzir a alta dos preços; e (iv) a desindexação da economia, retirando os gatilhos automáticos de reajustes de salários, contratos e preços administrados.

41. Existem vários índices que acompanham a variação de preços no país, cada qual com escopos e objetivos diferentes. Os mais utilizados são o IGP-M e o IPCA.

42. O IGP-M é uma combinação de outros três índices, e o IPA, que corresponde a 60% do IGP-M, é influenciado pela variação do câmbio, que tem um regime flutuante no país. O IGP-M era mais utilizado na década de 1980 justamente pela ligação com o câmbio. Atualmente, o Tesouro Nacional não emite mais dívida pública atrelada a esse índice.

43. O IPCA mensura a variação do custo de vida médio de famílias com renda mensal de 1 e 40 salários-mínimos, o que é bem abrangente. É utilizado pelo CMN e pelo BCB na política de metas de inflação, o que mostra que existe um esforço por parte desses órgãos para manter o índice sob controle. O IPCA também é mais utilizado como indexador pelo Tesouro Nacional na emissão de dívida pública.

44. Historicamente, os dois índices têm um comportamento parecido; no entanto, em momentos de maior oscilação no câmbio, o IPCA se mantém mais estável.

45. Nas relações de consumo, é importante que o índice escolhido para corrigir o valor da moeda ao longo do tempo de execução do contrato tenha nexos com a relação jurídica regulada. Nenhum índice está livre de passar por momentos de instabilidade ou forte alta; de todo modo, quanto maior o nexo do que foi contratado com o índice utilizado, menores as chances de uma das partes se sentir prejudicada no futuro. Nesse sentido, se o índice deixar de cumprir seu objetivo (corrigir o valor da moeda) e gerar capitalização ou outros efeitos, as partes devem considerar substituí-lo por outro índice, que se adequa a essa finalidade; ou limitá-lo, em analogia a outros índices.

46. Assim sendo, recomendamos que:

- a) Os consumidores fiquem atentos ao índice utilizado para indexar contratos, solicitando o uso de um índice que reflita, da melhor forma, aquela relação, ou mesmo o IPCA, por se mostrar mais estável ao longo das últimas décadas, especialmente em momentos de maior oscilação no câmbio;
- b) Seja incentivada a negociação e, quando possível e oportuno, a renegociação entre as partes sobre o índice utilizado para correção monetária dos contratos;
- c) Os consumidores façam uma análise constante do seu orçamento doméstico para evitar dívidas com despesas consideradas fixas, principalmente nos momentos de reajustes;
- d) Esta nota técnica seja enviada à Escola Nacional de Defesa do Consumidor (ENDC), tendo em vista o trabalho já desenvolvido sobre educação financeira e educação para o consumo e sugerindo a elaboração

de novos materiais, *cards* ou vídeos que possibilitem novos argumentos para a negociação de contratos dos consumidores; e

e) Esta nota técnica seja enviada aos membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), para disseminar os dados, informações e análises constantes no documento e orientar sua atuação.

À consideração superior.

**ANDERSON PORTUGAL CARDOSO**

Economista

De acordo.

**PAULO NEI DA SILVA JR**

Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado Substituto

De acordo. Deem-se os encaminhamentos previstos nesta Nota Técnica.

**FREDERICO FERNANDES MOESCH**

Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor Substituto

**REFERÊNCIAS**

[1] <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2021/06/visao-geral-da-conjuntura-11/>

[2] <https://portal.fgv.br/noticias/igpm-maio-2021>

[3] Nicholas Gregory Mankiw: Introdução à Economia

[4] <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/metainflacao> - Acesso em 13/07/2021.

[5] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html?=&t=o-que-e>

[6] SANTOS, Roberto Vatan dos. Planejamento do preço de venda. Cad. estud., São Paulo, n. 15, p. 01-18, June 1997 Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-92511997000100005&Ing=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-92511997000100005&Ing=en&nrm=iso)>. access on 12 Mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-92511997000100005>.

[7] Em razão de um entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) de que o contrato de aluguel não é uma relação de consumo e de existir lei própria sobre o tema, a Lei do Inquilinato, a Senacon não se manifestou



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Fernandes Moesch, Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor - Substituto(a)**, em 23/07/2021, às 15:22, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **PAULO NEI DA SILVA JUNIOR, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado - Substituto(a)**, em 23/07/2021, às 15:52, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Anderson Portugal Cardoso, Analista Técnico(a) Administrativo(a)**, em 23/07/2021, às 19:18, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **15294496** e o código CRC **0EE59EF8**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

---

Referência: Processo nº 08012.002039/2021-77

SEI nº 15294496

Criado por [anderson.cardoso](#), versão 16 por [moesch.frederico](#) em 23/07/2021 15:18:11.