

A UTILIZAÇÃO E IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DO RESÍDUO INFLACIONÁRIO

EVANDRO DE PÁDUA ABREU

Do Curso de Doutorado da Faculdade de Direito
da UFMG

A partir de julho de 1976, com base em informação conjunta da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e do Ministério da Fazenda, o valor nominal das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional — ORTN passou a ser calculado através de nova fórmula, que levará em conta não apenas os elementos determinantes da inflação no país, propriamente ditos, mas, também, o que se convencionou chamar de «resíduo inflacionário», o qual nada mais é do que um fator de «tabelamento» da correção monetária, porém com implicações de ordem jurídica e não apenas econômica, como adiante veremos.

Pela nova fórmula de correção, será aplicado o peso «8» ao índice da inflação relativa aos meses anteriores — inflação passada —, formadores do período de cálculo, ficando o peso «2» como fator da chamada inflação residual, que poderá variar de acordo, certamente, com as conveniências da vida econômica nacional. Presentemente, está o resíduo fixado em 15% ao ano.

A fórmula, baseada no mês de julho de 1976, está assim representada:

$$VT = 0,8 \cdot VT-1 \frac{PT-2 + PT-3 + PT-4}{PT-3 + PT-4 + PT-5} + 0,202343 \cdot VT-1$$

OU:

$$\text{ORTN (julho)} = 0,8 \cdot \text{ORTN (junho)}$$

$$\frac{\text{IPA (maio)} + \text{IPA (abril)} + \text{IPA (março)}}{\text{IPA (abril)} + \text{IPA (março)} + \text{IPA fevereiro}} + 0,202343 \cdot \text{ORTN (Junho)}$$

O desenvolvimento da fórmula acima indicará o valor de Cr\$ 154,60, estabelecido para o mês de julho deste ano.

Considerando, assim, que o índice de correção, em relação ao índice inflacionário, se situará em cerca de apenas 80%, aplicando-se aos restantes 20% um índice fixo de correção, da ordem de 15%, correspondente ao resíduo, conclui-se que toda a parcela excedente deste índice residual não será corrigida, advindo, de tal situação prejuízos e vantagens para as partes intervenientes em operações corrigíveis com base em ORTN ou em UPC-Unidade Padrão de Capital, cujo valor e índice de correção são idênticos.

Se pelo processo anteriormente vigente, deveria o índice de correção anual situar-se, hipoteticamente, em 35% ao ano, com a nova fórmula não irá ele além de 31%, com perda e vantagem recíprocas, neste caso, para as partes interessadas, da ordem de 4%.

Com efeito, ainda exemplificativamente, no caso de um contrato de Cr\$ 10.000,00, a utilização dessa taxa reduzida de 31%, equivale à aplicação da taxa real hipotética de correção, na base de 35% ao ano, sobre 80% do seu valor, isto é, sobre Cr\$ 8.000,00 incidindo, sobre os Cr\$ 2.000,00 restantes, apenas a correção residual de 15%. Os 20% (diferença entre 15% e 35%) que deixarão de ser aplicados sobre a parcela de Cr\$ 2.000,00, produzirão um valor de Cr\$ 400,00 que corresponderá à diferença já apontada de 4%, ou seja, à redução da taxa de 35% para 31% ao ano.

O elemento residual incluído na nova fórmula de correção não chega a ser uma novidade, pois foi introduzido em dezembro de 1972, tendo vigorado até o 1º trimestre de 1974, na base de 12% ao ano, incondizente, aliás, com o ritmo ascendente da in-

flação, verificado no citado período. Essa ascendência inflacionária, aparentemente foi a principal causa do abandono da fórmula, que provocava uma maior distância entre a inflação real e o índice de correção.

E essa maior distância entre a inflação e o índice de correção, nada mais significava do que o enriquecimento de uns, pelo injusto empobrecimento de outros. Como ensina o Professor Washington Peluso Albino de Souza, devem as autoridades monetárias evitar a tomada de medidas exógenas, de pura técnica de operação matemática, sob pena de serem as causadoras daqueles lucros e prejuízos às partes contratantes, indevidamente.

Mais que isto, há que ser destacado o fato de que, não mais por técnica, porém, por uma regra imperativa de Direito Econômico, que é a da indexação, deve-se zelar pela preservação do poder aquisitivo, sem o que o equilíbrio social será diretamente afetado.

A indexação, ao assumir a conotação de regra de Direito Econômico, traz em si a necessidade de medidas sérias e oportunas, que podem ser resumidas na seguinte regra:

«Quando o poder aquisitivo da moeda varia em índices superiores aos admitidos numa economia estabilizada e em decorrência de medidas tomadas pelas autoridades monetárias, cabe a estas assegurar também as medidas defensivas dos interesses privados capazes de serem atingidos diretamente pelo seus efeitos. Estas medidas devem garantir o índice de poder aquisitivo da moeda registrado na época de ser assumido o compromisso, tomando-se oficialmente um indicador determinado».¹

Ao reincluir o resíduo na fórmula de correção, as autoridades monetárias levaram em conta, acredita-se, apenas a necessidade de se criar mais um meio, desesperado, quem sabe, de se combater a inflação, como se, para o tratamento de tal doença, todo remédio fosse válido.

1. WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA — **Direito Econômico e Economia Política**, págs. 306 e 307.

Dentro desse propósito de combate à inflação, tem-se a impressão de que o resíduo incluído na fórmula poderá atuar com certa eficiência, pela sua função tabeladora, não permitindo que essa mesma inflação seja realimentada com elevados índices de correção monetária.

Num parêntese, a título de melhor ilustração, vale dizer que, sob esse aspecto administrativo, só não se justificaria a inclusão do resíduo, se estivesse a inflação situada em um índice inferior a 15% ao ano, pois, nesta situação, tal elemento atuaria como fator inflacionário, bastando dizer que, para uma inflação «zero», seria o coeficiente de correção da ordem de 3%. Inadmissível, pois, que houvesse correção sem inflação.

Considerando, porém, que na vida econômica do país a inflação está presente, o método residual foi adotado como forma de seu combate, repetindo as autoridades monetárias o seu procedimento de dezembro de 1972, como já foi dito.

E o que se lamenta apenas é que, ao ser tomada essa decisão, não tenham sido levados em conta os preceitos jurídicos aos quais a matéria se subordina, preceitos estes que foram sobrepujados por decisão meramente administrativa.

A norma legal relegada a um segundo plano, está consubstanciada na Lei 4357, de 16-07-64, a qual, ao criar as Obrigações do Tesouro Nacional, estabeleceu no § 1º, do Art. 1º:

«O valor nominal das Obrigações será atualizado periodicamente em função das variações do poder aquisitivo da moeda nacional, de acordo com o que estabelece o § 1º do artigo 7º desta Lei».

Como se vê pelo dispositivo acima transcrito, a Lei foi clara, meridianamente clara, ao estabelecer que a atualização de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, pela Lei 4621, de 30-04-65, deveria ser feita «periodicamente em função das variações do poder aquisitivo da moeda nacional», ou, em outras palavras, em função dos índices inflacionários passados.

É injustificável então que, a exemplo do que acaba de acontecer, um mero ato administrativo vá de encontro a uma norma

legal, estabelecendo uma regra onde o índice de correção não mais refletirá a perda do poder aquisitivo, deixando, conseqüentemente, de compensá-lo.

Esse procedimento é fruto, certamente, do pouco cuidado, porque não dizer despreço, que se tem às Leis em determinados momentos. E a fixação da nova fórmula de correção das ORTN'S é um exemplo bastante claro desta afirmação, pela prevalência dos objetivos econômicos a preceitos legais ainda não revogados.

A própria Constituição Federal deve ser invocada nesta hora, isto porque vamos lá encontrar dois dispositivos que se aplicam inteiramente à matéria em estudo, sendo eles o Art. 161 e o § 22 do Art. 153, onde se lê:

Art. 161: A União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de EXATA correção monetária, resgatáveis no prazo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento até cinqüenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho comenta o citado artigo 161, dizendo que os títulos públicos nele previstos, para efeito de indenização por desapropriação da propriedade rural, «deverão conter a cláusula de exata correção monetária para que a depreciação da moeda, em razão do fenômeno inflacionário, não os esvazie».² Esta lição doutrinária coaduna-se perfeitamente com as disposições da Lei 4357, que criou a atual ORTN.

Embora o Art. 161 tenha tratado da correção monetária, aplicável a «títulos especiais da dívida pública», é de se entender, que, por analogia, o mesmo preceito deverá ser estendido às ORTN's, isto porque, embora sendo duas espécies de títulos, a correção é apenas uma, até pelo simples fato de que não existem dois tipos de inflação.

2. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO — **Comentários à Constituição Brasileira**, 3º volume, pág. 173.

O principal, porém, a ser extraído da norma, é o fato de que, na área legislativa, sempre houve preocupação em ser preservado o poder aquisitivo, mantendo-o a salvo dos danosos efeitos da inflação. Assim é que, segundo escreve Bulhões Pedreira, a noção de depreciação da moeda começou a aparecer na nossa legislação desde a última guerra, quando se acelerou o processo inflacionário, tanto que «a Constituição de 1946 já estabelecia que os proventos da inatividade dos funcionários públicos seriam revistos sempre que, por motivos de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificassem os vencimentos dos funcionários em atividade (art. 193).³

Passando ao exame do § 22 do Art. 153, conclui-se que o aspecto analógico, abordado com relação ao Art. 161, pode ser considerado subsidiariamente, isto porque, a matéria é vista agora de uma forma direta, não deixando a menor dúvida de que a nova fórmula de correção, com a inclusão do resíduo, vai de encontro, frontalmente, ao referido texto constitucional, como veremos:

Art. 153 — § 22: É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no artigo 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em títulos da dívida pública, com cláusula de EXATA correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

Como se lê no texto acima, qualquer título da dívida pública serve ao pagamento da justa indenização prevista por desapropriação e, por conseqüência, servirão a essa finalidade as ORTN's, que são também um título da dívida pública.

Mas, pergunta-se, como poderão as ORTN's servir ao referido pagamento se, com a inclusão do resíduo em sua fórmula de cálculo, não terão mais a EXATA correção, exigida no mesmo texto?

3. JOSÉ LUIZ BULHÕES PEDREIRA — Imposto de Renda, 3.41(31) — 3-23.

É evidente e inquestionável que a nova fórmula de correção monetária fere a constituição nacional e, por vício insanável, sua aplicação certamente nunca será endossada por nossos Tribunais.

Sobre o fato de que, no caso previsto pelo § 22 do Art. 153, a aceitação de títulos públicos é opcional para o expropriado, entende-se que tal circunstância em nada afeta o mérito da questão, muito mais profundo, pois, a simples possibilidade de que a opção seja exercida, é motivo suficiente para que o texto constitucional se imponha, ou seja, para que a correção se faça de forma EXATA, valendo os preceitos contidos na Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-69, como uma ratificação da norma específica, contida no Art. 1º, § 1º, da Lei 4.357, que determina a correção das ORTN's em função da variação do poder aquisitivo.

Vale destacar, ainda, que os dispositivos legais citados encontram apoio junto aos próprios doutrinadores da área econômico-administrativa, entre os quais se inclui o Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, ao escrever: «... E, o que talvez seja ainda mais importante, uma experiência de convívio tão pacífico quanto possível do desenvolvimento econômico com a inflação, pela neutralização de suas distorções com a correção monetária e com a taxa flexível de câmbio».⁴

O retorno do resíduo inflacionário na nova fórmula de correção nada mais é então do que um choque entre a opinião e a decisão administrativas, em face de que neutraliza apenas em parte os efeitos da inflação, não permitindo que a correção seja exata e que, por conseqüência, não corresponda à variação do poder aquisitivo. A reinclusão do resíduo, desta maneira, atenderá apenas os objetivos econômicos da questão, ficando aberta a possibilidade de prejuízos e de insegurança para o equilíbrio social.

Entre os que sofrerão prejuízo de forma imediata, incluem-se os depositantes em Cadernetas de Poupança e os cotistas de fundos como o FGTS, PIS e PASEP, cujos saldos são corrigidos ao mesmo índice das ORTN's. Tais prejuízos, pode-se argumentar, serão de outra parte compensados, em favor das próprias ou de

4. MIRCEU BUESCU — 300 Anos de Inflação, pág. 12.

outras pessoas, pela menor correção das dívidas inscritas no Sistema Financeiro de Habitação, em razão de que o «valor de referência», utilizado hoje como sua base de cálculo, poderá ser substituído pelo próprio índice de correção monetária, a exemplo, aliás, do que aconteceu no corrente ano de 1976.

Essa vantagem, no entanto, bem como outras que possam existir, inclusive aquela tida como principal, de combate à inflação, não serão por certo suficientes para evitar que problemas sejam levados aos nossos Tribunais, com inteiro fundamento, é necessário frisar, pois as Leis existem e foram feitas para serem cumpridas e respeitadas.

Pela necessidade de resguardo desse preceito, é mesmo de se desejar que a aplicação da nova fórmula de correção monetária provoque a sua discussão judicial, por ser esse o único caminho de defesa e de alerta à preservação de nossa soberania legislativa, que não pode ficar à mercê dos efeitos modificadores de meros atos administrativos, os quais, por sua classificação hierárquica inferior, jamais podem produzir efeitos, como se Leis fossem também.

Tomando como base o caso em exame, é válido destacar ainda o fato de que, ao lado da pouca importância que se tem dispensado ao contexto jurídico, em geral, nenhuma atenção tem sido voltada às normas de Direito Econômico, cuja presença, embora pouco percebida por aqueles menos cuidadosos, é marcante em sociedade industrializada como a de nossa época.

Ao ser destacado esse importante ramo do Direito, como fonte obrigatória de consulta em todas as decisões econômico-administrativas, vale também lembrar as observações do Professor Washington Peluso Albino de Souza, o qual, ao tratar do poder legisferante do fato econômico, fato este que representa o conteúdo do Direito Econômico, escreveu: «Picar, Ielineck e vários outros autores de conceito, demonstraram como o fato social tem sentido normativo e, por isso mesmo, acaba se impondo como lei do grupo, e até mesmo se insurgindo contra as leis vigentes, quando estas se afastam da realidade e dos interesses autênticos da sociedade a quem devem servir. Morin chegou mais longe, analisando a revolta dos fatos contra os Códigos (cap. III, Teorias

do Direito Econômico). E, por fim, já vimos como a regra da primazia da realidade econômica está baseada justamente nesta força legisferante do fato econômico».⁵

A vista de tais conceitos, seria justificável, embora incorreto, que um ato administrativo viesse impor normas contrárias às Leis, porém, desde que em defesa do interesse social e nunca de encontro a ele, pelo menos em termos imediatos, como está acontecendo no caso em exame.

Se a nova fórmula de correção monetária, com a inclusão do resíduo, é um tratamento anti-inflacionário, imperativo e quem sabe até eficiente, como atestam os analistas de nossa economia, nem por isto se deve esquecer que o ministrar remédios sem o exame de todos os seus efeitos colaterais, pode significar também o agravamento de doenças antigas ou a provocação de males novos, sérios e igualmente de cura tão difícil, como a própria inflação, tanto no campo econômico, como no jurídico.

5. WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA — **Direito Econômico e Economia Política**, págs. 335 e 336.