

Petrobrás, direito ao lucro e a Constituinte

JAYME ALÍPIO DE BARROS

A difícil situação da maior empresa brasileira e da América Latina, poderosa mas revelada impotente das consequências de uma sucessão de atos arbitrários de autoridades federais, sugere reflexão específica sobre o arbítrio —dele não estão livres os fortes— e lembra a necessidade de urgentes decisões, de natureza jurídica e econômica, para podermos superar as incertezas do momento nacional. Estamos vivendo, de fato, como se a Constituição já não assegurasse a segurança de normas superiores, estáveis e certas, para regular os atos governamentais que afetam os contribuintes e as empresas privadas, tendo os requisitos de certeza e estabilidade sido postergados para o amanhã das esperanças na Constituinte. Enquanto os constituintes cuidam deste amanhã, ainda não bem delineado, o processo legislativo normalmente se encerra nos gabinetes do Poder Executivo, de onde continuam a sair, acabados, os textos cuja aprovação final deveria necessariamente ser feita pelo Congresso Nacional, em nome do povo brasileiro.

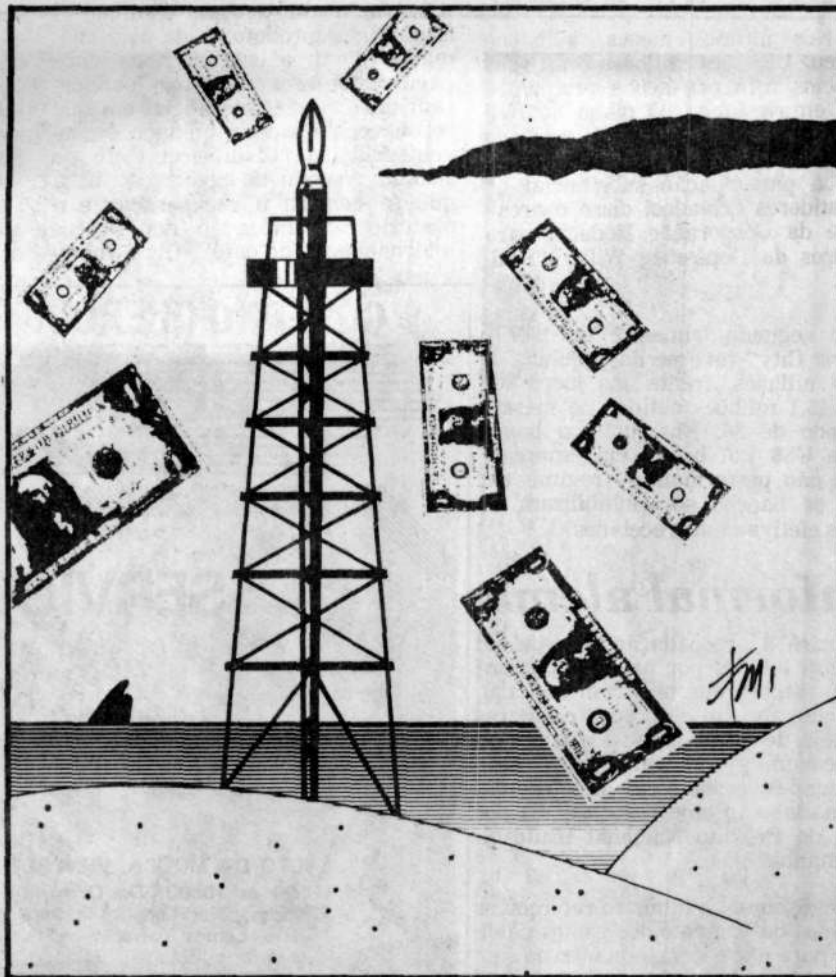
A Petrobrás encontra-se hoje na pior crise financeira dos seus 33 anos de existência, noticiava a Folha de S. Paulo em junho último; pela primeira vez, desde sua criação, ela acusou um prejuízo de Cz\$ 6,2 bilhões no balanço do primeiro trimestre do ano, motivando um corte de US\$ 500 milhões nos investimentos programados para 1987.

Três meses depois, as notícias sobre a crise continuavam, com o conhecimento público das divergências entre autoridades federais para sua solução: divulgou-se que a empresa não estaria pagando o "royalty" devido a alguns Estados e municípios, nem entregando ao governo federal os recursos arrecadados com o empréstimo compulsório sobre os combustíveis, e atrasou o pagamento do álcool comprado das usinas, o que teria levado a uma cooperativa de produtores a pedir a eliminação da estatal na comercialização desse produto.

Segundo demonstração mandada preparar pela diretoria da empresa, de cada litro de gasolina, vendido a Cz\$ 25,80, a Petrobrás ficaria com apenas Cz\$ 6,32. O restante do pagamento feito pelo consumidor corresponde a tributos ou a parcelas destinadas aos transportadores, para equalização dos preços nos postos de todo o país, à margem das distribuidoras, dos revendedores e de outros derivados.

No campo tributário, a ação casuística das autoridades governamentais tem feito substituir a arrecadação do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes —que deve, como determina a Constituição, ser partilhada com os Estados e os municípios, ficando a União com apenas 40%— por tributos exclusivamente federais e de variada denominação, todos com a característica comum da inconstitucionalidade. Assim, arrecada-se a "cota de previdência", o IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) sobre o petróleo importado, o Finsocial, o "empréstimo compulsório", o "royalty" de origem política sobre o óleo extraído da plataforma continental e algumas "parcelas" inominadas do preço de derivados, com várias destinações.

Na legislação do tributo impropriamente denominado empréstimo compulsório, registre-se, nem mesmo foi



levado em conta o conceito jurídico do "empréstimo", forçado ou não. Até hoje não cuidaram as autoridades federais de identificar os credores da União e de apurar o valor real tomado compulsoriamente de cada um dos consumidores de combustível, sendo impossível a exata restituição a cada mutuário das quantias que "emprestou"; sem previsão de restituição não há como falar em empréstimo e, no caso, a prestação pecuniária compulsória, devida hoje à União pela Petrobrás, é apenas tributo, tal como claramente conceituado na lei nacional própria.

As exigências e vinculações tributárias inconstitucionais que afetam particularmente a lucratividade da Petrobrás vieram se somar, no tempo, as ações e omissões governamentais impeditivas da correção dos preços dos derivados de petróleo, enquanto este sobe constantemente de custo com os aumentos no mercado internacional e com a aceleração das desvalorizações cambiais. Como as companhias distribuidoras e os revendedores têm margem bruta assegurada na composição dos preços, a empresa estatal isoladamente sofre, de fato, as consequências do tabelamento aparentemente de efeitos gerais; inexistente, assim, igualdade de sacrifícios entre as empresas interessadas, faltando o requisito constitucional da isonomia no tratamento daquelas pelo poder público.

A sociedade de economia mista Petrobrás tem efetivo direito, sendo irrelevante quanto a este o controle acionário pela União, à justa remuneração do seu capital social, como tem as empresas privadas, por uma garantia implícita no regime e nos princípios adotados

pela Constituição. O texto constitucional vigente é explícito e claro, porém, quanto ao mesmo direito, ao tratar das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais, que estão normalmente sujeitas a preços estabelecidos pelos respectivos governos, como poderes concedentes dos mesmos serviços: a eles devem ser asseguradas "tarifas que permitam a justa remuneração do capital" (art. 167, item 2).

Não é essa justa remuneração, evidentemente só possível a partir da existência do justo lucro empresarial, um privilégio reservado apenas às concessionárias de serviços públicos em seus contratos com o governo; e pode ser lembrado que, em conformidade com princípios constitucionais e para evitar prejuízos particulares decorrentes de atos governamentais, ou do "factum principis", a lei nacional vigente, no artigo 486 da Consolidação das Leis do Trabalho, assegura às empresas o direito de serem substituídas pela União, pelos Estados e pelos municípios, na indenização devida a empregados e decorrente da paralisação de atividades, temporária ou definitiva, por motivo ou ato da respectiva autoridade pública.

Foi certamente por reconhecer, ainda que não de forma expressa e clara, como se espera das autoridades públicas, o direito à justa remuneração das empresas e de não sofrerem umas os prejuízos e encargos de que outras estejam livres, que o governo federal, no segundo semestre de 1986, em plena vigência do congelamento geral do Plano Cruzado, diminuiu, a partir de

simples decreto, a receita possível do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) sobre o fumo, permitindo, ao mesmo tempo, como controlador geral de preços, que as fábricas de cigarros se apropriassem das parcelas liberadas pela desoneração tributária isolada e especial, enquanto os preços no varejo permaneceram inalterados.

Com mais razão poderia ter ocorrido a tempo de evitar prejuízos a diminuição da carga tributária sobre os combustíveis, com a simultânea apropriação, pela Petrobrás, da parcela do preço ao consumidor necessária à recomposição do seu justo preço. Se os recursos do empréstimo compulsório fossem mesmo imprescindíveis os investimentos pelo governo entendidos prioritários, justificar-se-ia o aumento real dos preços finais da gasolina, do álcool e de outros derivados —até porque é indefensável em termos sociais o subsídio, ainda que temporário, ao transporte motorizado individual em um país onde a maioria das pessoas depende de transportes coletivos, ou das próprias pernas, para o deslocamento até os locais de trabalho.

O prejuízo da Petrobrás com os preços insuficientes seria equivalente a US\$ 2,26 milhões por dia; se é o receio dos índices da inflação que faz adiar os reajustes imprescindíveis, não será demais lembrar que a política do adiamento de soluções urgentes e necessárias já demonstrou sua ineficácia no período do Cruzado 1. Por outro lado, a hipótese de indenização à Petrobrás pela União envolve o uso de recursos de origem tributária, não havendo previsão geral dessa despesa no orçamento vigente —e este já destina nada menos que 25% das receitas do Tesouro ao pagamento de encargos da dívida pública externa e interna.

Estando, de fato, a receita do Tesouro Nacional umbelicalmente ligada ao bolso dos contribuintes, entre exigir mais destes ou dos consumidores, e apesar da eventual identidade comum de uns e outros, será sempre melhor no caso a segunda opção governamental possível: para o brasileiro contribuinte ainda restará, lamentavelmente, a possibilidade de continuar a pagar pelos prejuízos não justificados de outras estatais menos viáveis economicamente, menos necessárias ou pior administradas —para estas pode não existir preço considerado socialmente justo e capaz de assegurar justa remuneração empresarial.

Sem, entretanto, a certeza de garantias constitucionais expressas e claras como resultante dos trabalhos da Constituinte, sem o conhecimento dos limites das futuras intervenções governamentais na economia e das responsabilidades do Estado e da autoridade pública daquelas decorrentes, ou sem a confiança em tal intervenção, poderão não existir os novos investimentos empresariais, de capital nacional ou estrangeiro, reclamados para a superação das dificuldades presentes, para a necessária geração de novos empregos, para a correção das desigualdades sociais e regionais e a eliminação dos bolsões de pobreza que ainda marcam a sociedade brasileira.