

# A extinção da correção monetária pelo "pacote econômico"

Letácio Jansen

Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro

Para definir a vinculação histórica da nova unidade monetária com a antiga, KNAPP cunhou, em 1905, a expressão "**rekurrenter Anschluss**", traduzida por NUSSBAUM para o inglês por "**backward linking**" e para o castelano por SCHOO como "**conéxion recurrente**"<sup>1</sup>.

"Tão logo o Estado introduz um novo meio de pagamento no lugar do antigo" — ensina KNAPP — "a lei deve descrever esse novo meio de pagamento de modo tal que ele seja imediatamente identificável. A lei deve dar um nome à nova unidade de valor e chamar, por esse nome, o novo meio de pagamento. Dessa forma, a validade (**geltung**) do novo meio de pagamento é atribuída em unidades de valor. A unidade de valor que surge é definida por sua relação com a unidade anterior. Em geral não há qualquer outra definição da nova unidade de valor. A definição histórica significa que uma certa quantidade das novas unidades representadas pelo novo meio de pagamento é válida para a liquidação de um débito existente na antiga unidade. A definição da nova unidade, portanto, consiste numa declaração sobre quantas unidades são legalmente equivalentes a uma antiga unidade"<sup>2</sup>.

Dá-se na transformação da ordem monetária o mesmo que ocorre na modificação do fundamento da ordem jurídica. Como diz Kelsen:<sup>3</sup> "Se se pergunta pelo fundamento de validade da Constituição Estadual... seremos talvez conduzidos a uma Constituição estadual mais antiga. Quer dizer: fundamentamos a validade de uma Constituição estadual existente no fato de ela ter surgido de conformidade com as determinações de uma Constituição estadual anterior pela via de uma alteração constitucional constitucionalmente operada, o que, por sua vez, significa: de acordo com uma norma positiva estabelecida por uma autoridade jurídica. Assim se chega, finalmente, a uma Constituição estadual que é historicamente a primeira..."

Do ponto de vista jurídico podemos dizer, portanto, que a nova unidade monetária tem seu fundamento no fato de ter surgido de conformidade com o significado monetário da unidade anterior<sup>4</sup>.

No caso da unidade brasileira cruzado, ela se fundamenta na antiga unidade monetária cruzeiro, que, por sua vez, se fundamentava na unidade anterior cruzeiro "velho", que, de seu turno, se funda-

mentara na unidade mil-réis, a qual encontrara fundamento na unidade real, que, por último, se fundamentou na libra, unidade de valor do marco de prata, o mais antigo meio de pagamento que se conhece em Portugal<sup>5</sup>.

2 — Quando ocorre, pois, como entre nós ocorreu, uma reforma monetária, o meio circulante é substituído (isto é, a moeda é substituída), mas as obrigações monetárias anteriores, e os seus efeitos, subsistem até que sejam liquidadas pela nova moeda. Ou seja, a modificação da moeda não extingue as obrigações nem os seus efeitos. A nova moeda (pelo princípio do "**rekurrenter Anschluss**") busca seu fundamento na antiga unidade monetária, incorporando — digamos assim — os seus pressupostos de valor. E as antigas obrigações, que tinham como fundamento a antiga moeda, continuam mantendo a sua designação na moeda revogada, até que desapareçam, liquidadas pela nova moeda. Como o fundamento tanto dessas antigas obrigações como da moeda nova historicamente é o mesmo — a antiga moeda — a nova moeda (ou, o que dá no mesmo, os novos meios de pagamento) serve para liquidar as antigas obrigações, respeitadas a norma de conversão.

Assim, no caso brasileiro, quando o mil-réis foi transformado em cruzeiros, as obrigações anteriores a 1.º de novembro de 1942, expressas em mil-réis, passaram a ser liquidáveis em igual montante de meios de pagamentos expressos em cruzeiros: um débito de 100 mil réis passou a ser pagável por 100 cruzeiros.

Quando o cruzeiro, por sua vez, transformou-se em cruzeiro novo, os débitos anteriores a 13 de fevereiro de 1967<sup>6</sup> passaram a ser liquidados por uma quantia mil vezes menor do que a que seria antes necessária para pagar a mesma obrigação: um crédito de 100 mil cruzeiros passou a ser liquidável por 100 cruzeiros novos.

Com a substituição do novo cruzeiro pelo cruzado, todos os créditos em cruzeiros, a partir de 28 de fevereiro de 1986, passaram a ser pagáveis por importância mil vezes inferior a que seria exigível para saldá-los até então: um débito de 100 mil cruzeiros (novos) quita-se, hoje, por 100 cruzados.

Ao mesmo tempo em que os débitos antigos, depois da reforma monetária, passam a ser pagáveis na nova unidade, em quantia definida pela lei, os créditos novos começam a ser expressos na nova moeda.

3 — Na situação brasileira atual defrontávamos-nos, porém, com uma questão de cuja solução prévia dependia o equacionamento jurídico da reforma que se pretendia fazer. É que além do cruzeiro, havia créditos — inúmeros créditos, a maior parte dos então existentes — sujeitos a correção monetária, expressos em "unidades de conta", aparentemente distintas do cruzeiro mas que acabavam se

expressando em cruzeiro (como a ORTN, a UPC, MVR, UFERJ, UNIF, etc).

Diante desse problema defrontava-se o Governo com as seguintes alternativas extremas: a) ou transformar a ORTN em moeda; b) ou abolir a correção monetária.

A transformação da ORTN em moeda dependia da conversão de todas as obrigações em cruzeiro (inclusive salários) em ORTN, da estabilização da ORTN como valor nominal fixo<sup>7</sup>, e da criação de um meio circulante em ORTN.

Para a efetivação dessa conversão confrontar-se-ia o Governo com graves empecilhos político-econômicos, especialmente porque a conversão de todos os créditos (inclusive salários) em ORTN teria que ser feita desde a origem (isto é, remontar a julho de 1964, quando começaram algumas obrigações a se expressar nessa "unidade de conta") e ser trazida, sucessivamente, até o momento da reforma monetária.

A outra alternativa seria a abolição da cláusula da correção monetária, à semelhança do que ocorrera, em 1933, com a decretação da nulidade da cláusula ouro, pelo Decreto n.º 23.501<sup>8</sup>. Com a supressão da correção monetária, todas as obrigações, anteriormente vinculadas a ORTN, passariam a ser pagáveis em cruzeiros, segundo os preços da época em que tivessem se constituído.

Da extinção, por esse meio, da correção monetária poderia resultar que atos jurídicos de longo prazo ficassem quitados, podendo transformar-se, inclusive, os antigos devedores em credores com direlto, eventualmente, a se ressarcirem do indébito.

Diante dessas duas difíceis opções, o Governo procurou um caminho intermediário: a) transformou, normalmente, o cruzeiro em cruzado, estabelecendo uma relação de 1.000 por 1 entre ambos; b) deflacionou algumas obrigações com correção monetária, ao longo de um ano, segundo uma tabela fixa; c) determinou a atualização até fevereiro de 1986 das obrigações com cláusula de correção monetária, prevendo sua conversão **em seguida** em cruzados; d) promoveu a atualização de outras obrigações (aluguéis, salários, prestações de compra de alguns imóveis, etc.) segundo a média dos seus poderes aquisitivos ("valores reais") num determinado período anterior; e) deu à ORTN a designação de OTN, congelando o preço desta por um ano, na cotação de Cz\$ 106,40 (cento e seis cruzados e quarenta centavos), abrindo exceções para alguns reajustes, especialmente pelos índices IPC e MVR, em casos específicos.

Através dessas medidas, aliadas à intervenção declarada no domínio econômico, pelo congelamento de preços e salários, o Governo procurou atingir o seguinte e principal resultado prático: **converter a ORTN** (como se fosse moeda) em cruzado (estabilizando este na cotação daquela de fevereiro de 1986)<sup>9</sup>.

4 — Quanto à conversão normal do cruzeiro em cruzado não há muito o que comentar. Disciplinam-na os artigos 1.º e 2.º e seus parágrafos do Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986, cuja redação é idêntica à do Decreto-Lei n.º 2.283, de 27 de fevereiro de 1986. Esses dispositivos são muito semelhantes aos correspondentes dos anteriores Decreto-Lei n.º 4.791, de 5 de outubro de 1942, que converteu o mil-réis em cruzeiros e Decreto-Lei n.º 1, de 13 de novembro de 1965, que transformou o cruzeiro em cruzeiro novo. Nesse ponto, o Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986, resulta de uma simples adaptação das disposições dos Decretos-Leis que o precederam, impondo, anteriormente, modificações à moeda nacional<sup>10</sup>.

Já no tocante a conversão das obrigações, o "pacote" seguiu critérios insólitos, divorciando-se das experiências precedentes, gerando perplexidades na sua interpretação<sup>11</sup>.

Nota-se, com efeito, que as normas da reforma relativas a conversão de obrigações, longe de constituírem simples consequência, para o futuro, da transformação do cruzeiro em cruzado, configuram elas também, uma forma (embora disfarçada) de intervenção do Estado no domínio econômico, praticada para tentar resolver situações criadas no passado, pela generalização da correção monetária às obrigações.

O normal, numa reforma monetária, é que a Lei cuide apenas do futuro das obrigações, dizendo, de modo sintético, que elas, a partir das reformas, deverão se expressar na nova moeda, tal como o fez, por exemplo, o Decreto-Lei n.º 4.791, de 5 de outubro de 1942, que liquidou a questão num único artigo dispondo:

"Art. 11 — A partir de 1.º de novembro de 1942, todos os atos e fatos relativos a dinheiro farão referência à nova moeda."

Diferentemente desse anterior Decreto-Lei, o atual Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986, tratou da conversão das obrigações em 19 dispositivos<sup>12</sup>, distribuindo-os, assistematicamente, por seus diversos títulos<sup>13</sup>.

Com essa multiplicidade de regras, o Governo visou contornar o dilema com que se defrontava, pretendendo superá-lo sem resolvê-lo, escamoteando a questão prévia que lhe competia solucionar.

A nosso ver, contudo, a quantidade de regras de conversão baixadas não impediu que, com a transformação do cruzeiro em cruzado e, querendo ou não o Governo, tenha ocorrido a revogação das "unidades de conta" anteriores em cruzeiro.

Com efeito, se se pudessem interpretar as "unidades de conta" anteriores em Cr\$ (ORTN, UPC, MVR, UFERJ, UNIF, etc.), como obrigações, essas "obrigações" poderiam subsistir, produzindo as suas consequências, até que viessem a ser extintas pela nova moeda.

Quais eram, porém, os **efeitos** dessas “unidades de conta”? Diferentemente das obrigações monetárias, em senso estrito, as “unidades de conta” do tipo ORTN, como é notório, tinham o único efeito de **corrigir** outras obrigações; de agirem, em relação a essas obrigações, como “se fossem moeda”.

Ora, se depois da reforma monetária, fosse admitida a permanência dessas “unidades de conta” expressas na moeda antiga, ocorreria que a moeda antiga continuaria a produzir efeitos diretamente sobre novas obrigações, aquelas que fossem corrigidas pelas antigas “unidades de conta”, o que importaria em tornar ineficaz a revogação da antiga moeda<sup>14</sup>.

Não se pode, então, interpretar as “unidades de conta” como obrigações monetárias, sobreviventes como as demais, ao choque da reforma.

Nem se diga que a correção monetária seria efeito dos contratos e que, portanto, nessas condições e em decorrência da regra da “força obrigatória”, resistiria à revogação da moeda.

O efeito de corrigir créditos — de atuar como “moeda de conta” — foi objeto da revogação da antiga moeda pela nova. Se o cruzado teve força para revogar o cruzeiro, que era a moeda legal, não pode deixar de lhe ser atribuído igual vigor para revogar as “moedas de conta” que se expressavam em cruzeiros.

Quando da decretação da nulidade da cláusula ouro discutiu-se muito sobre a possibilidade jurídica de a nova Lei sobrepujar-se aos contratos em curso e aplicar-se a eles desde logo para impor a nova unidade, tendo a doutrina e jurisprudência respondido afirmativamente a essa questão<sup>15</sup>.

Pouco importa que a abolição da cláusula da correção monetária, desta feita, diferentemente do que ocorreu com a extinção da cláusula ouro, tenha se dado em surdina. Essa extinção, como vimos, era pressuposto lógico e jurídico inarredável da conversão do cruzeiro em cruzado, e sua consequência necessária.

5 — As normas de valorização e desvalorização de obrigações, consubstanciadas nos artigos que tratam da conversão de tais obrigações — como, por exemplo, os artigos 8.º, 9.º, 10, 17, 18, 19, 33, 41 e 42 do Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986 — são atos de intervenção no domínio econômico e não normas de transformação do cruzeiro em cruzado, ou resultado delas.

Como, ao converter o cruzeiro em cruzado, a lei tenha revogado todas as “unidades de conta” anteriores em cruzeiros, extinguindo, desde a sua origem, a correção monetária, o Governo viu-se compelido a neutralizar as consequências econômicas adversas dessa abolição da correção monetária, decidindo valorizar, então, ou desvalorizar, as diversas obrigações, segundo as suas conveniências políticas.

Essa intervenção, não confessada de modo explícito, foi praticada de forma vaga, sem prazo e sem condições definidas, e dela poderão decorrer inúmeros efeitos colaterais não previstos, que deverão se agravar à medida que o tempo for passando. Várias questões ficaram em aberto, como por exemplo: a valorização e desvalorização dos créditos é compulsória, ou podem as partes sobre ela dispor? Trata-se de uma valorização automática, ou depende de pedido da parte ou requerimento do interessado? Até quando se dará a valorização? Poderá ela ocorrer mesmo após o prazo de um ano, previsto para a desvalorização de outros créditos? Prescreve o direito à valorização? No caso de a valorização implicar no enriquecimento injusto do credor às custas do devedor, qual a providência cabível? Essas e muitas outras indagações não encontram resposta no “pacote econômico”.

Embora dando lugar a muitas perplexidades, a prática do ato de intervenção no domínio econômico confirma, claramente, a revogação das unidades de conta anteriores pelo cruzado: a valorização procedida foi, sem dúvida alguma, a derradeira performance da ORTN e da UPC em nossas plagas.

6 — No tocante à tentativa dos decretos-leis e de seus regulamentos de preservar, em parte, a correção monetária para o futuro — como uma espécie de “salvaguarda” do regime anterior — trata-se de uma tendência que contradiz e contraria todo o sistema da reforma, fruto de um equívoco de concepção, e que não deverá, por isso prosperar.

Assinale-se, desde logo, que rebatizar a ORTN como OTN (por imitação do que se fez com relação ao cruzeiro/cruzado), não tem, juridicamente, o efeito certamente pretendido pelo legislador de incorporar na OTN o “valor” e as características de “unidade de conta” que tinha a ORTN.

A OTN não mantém a vinculação histórica e jurídica com a ORTN, que o cruzado mantém com o cruzeiro porque a ORTN não era, como não é, moeda; nunca foi emitida nem chegou a constituir um meio circulante, tratando-se, como já vimos, exaustivamente, de mera “unidade de conta”, expressa em cruzeiro.

Não sendo moeda, nem obrigação — mas uma “unidade de conta”, isto é, **simples elemento de prova para ajudar a constatar a perda do poder aquisitivo dos créditos num determinado período** — a ORTN não tinha, como não tem, validade para fundamentar outra norma subsequente. A OTN, portanto, não é a sucessora da ORTN e seria órfã de pai e mãe (se nos permitem a imagem) se não fossem as normas do pacote a respeito da eventual futura indexação.

Convém lembrar, a propósito, que na Mensagem que dirigiu à Nação, por ocasião da publicação do Decreto-Lei n.º 2.283, de 27 de fevereiro de 1986, o Presidente da República incluiu dentre “as principais decisões” de que resultou o referido Decreto-Lei, “a extin-

ção da correção monetária generalizada". E referiu-se à correção monetária como "distorção" do passado, dizendo:

"Ainda enfrentaremos a força de hábitos há tempos arraigados. Basta lembrar que a inflação e a correção monetária fazem parte da vida e dos hábitos das nossas novas gerações, que não conhecem outra economia senão essa. Eles não conhecem uma economia livre dessas distorções."

Mais adiante, em tom de crítica inequívoca à correção monetária, afirma, ainda, o Presidente da República, na mesma Mensagem:

"Com angústia assisti ao cruzeiro dos salários sucumbir diante da ORTN dos títulos, das prestações do BNH, dos alugueis e das dívidas."

É muito pouco provável assim que prosperem as normas dos Decretos-Leis n.ºs 2.283, de 27 de fevereiro de 1986 e 2.284, de 10 de março de 1986, e dos Decretos que os regulamentaram na parte em que pretenderam fazer reviver a dicotomia condenada pelo Presidente da República, e propiciar o retorno ao sistema da dupla moeda (a do trabalho, aviltada, e a do capital, favorecida). Não nos parece haver condições políticas para se fazer renascer a correção monetária, como não houve para se utilizar da "salvaguarda" do sistema militar.

#### Em conclusão:

a) O pacote econômico, ao converter o cruzeiro em cruzado, revogou as "unidades de conta" em cruzeiro, e aboliu, pois, a correção monetária;

b) A atualização de diversas obrigações, segundo variados critérios, até fevereiro de 1986, e a deflação de outras durante um ano, consistiram em medidas valoristas, configurando uma intervenção da União Federal no domínio econômico, não constituindo uma decorrência necessária da reforma monetária, e sim uma tentativa de acomodação de situações passadas, geradas pela prática da correção monetária, e decorrentes de sua extinção. De qualquer modo, essa intervenção reafirma a revogação da correção pela reforma monetária;

c) As disposições relativas às "salvaguardas" do regime valorista anterior estão em flagrante contradição com a orientação da reforma monetária, e tendem a ter a sua invalidade declarada, ou, pura e simplesmente, na prática, a ser ineficazes.

#### NOTAS

<sup>1</sup> NUSSBAUM, *Derecho Monetario, (Money in the Law)*, Trad. de A. Schoo, B. Aires, 1954, p. 199, nota 621.

<sup>2</sup> KNAPP, *The State Theory of Money*, Trad. do original alemão por LUCAS & BONAR, ed. Macmillan & Company Publishers 1924, reimpresso em 1973 por AUGUSTUS M. KELLEY PUBLISHER, N. Jersey, p. 21.

<sup>3</sup> *In Teoria Pura do Direito*, 4.ª edição portuguesa, Coimbra, 1976, Armenio Amado Editor, p. 276.

<sup>4</sup> NUSSBAUM (op. cit. p. 199, nota 622) diz que essa comparação se realiza "na mente das pessoas que relacionam ou vinculam a nova unidade com a antiga".

<sup>5</sup> Sobre as origens das unidades monetárias portuguesas ver COSTA LOBO, "História da Sociedade em Portugal no Século XV", apud INGLES DE SOUZA, *A Anarquia Monetária e suas conseqüências*, São Paulo, Livraria Monteiro Lobato, 1924, p. 13 e seguintes.

<sup>6</sup> Ver Decreto n.º 60.190, de 8 de fevereiro de 1967 e Resolução n.º 47, do Banco Central do Brasil, de 8 de fevereiro de 1967.

<sup>7</sup> André Lara Resende propunha mantê-la indexada ainda durante um período (in *Rev. Econ. Pol.* v. 5, n.º 2, abril/junho, 1985).

<sup>8</sup> Como, dentre outros, vinha propugnando o Autor deste trabalho desde 1978.

<sup>9</sup> Na prática, o que está ocorrendo é que os créditos em ORTN estão sendo corrigidos pela última cotação *pro rata* de Cr\$ 105.891,19 (cento e cinco mil, oitocentos e noventa e um cruzeiros e dezenove centavos).

<sup>10</sup> Ver, ainda, sobre alterações anteriores da moeda e do meio circulante: a Lei n.º 4.511, de 1.º de dezembro de 1964; Decreto n.º 60.190, de 8 de dezembro de 1967 e Decreto-Lei n.º 1.970, de 29 de novembro de 1982.

<sup>11</sup> Os juristas que têm escrito sobre o pacote são bastante críticos quanto à sua formulação jurídica. Assim, Ricardo Mariz de Oliveira, em "Aspectos Jurídicos e Institucionais do pacote econômico", in *O Estado de São Paulo*, de 23-3-86; Kiyoshi Harada, em "Algumas Considerações sobre o Dec-Lei n.º 2.283/86", in *O Estado de São Paulo*, de 19-3-86 e, especialmente, Ives Gandra da Silva Martins, em "Aspectos Econômicos e Jurídicos dos Decretos-Leis 2.283 e 2.284/86", in *O Estado de São Paulo* de 10-4-86, para quem o "autóctone projeto de Lei foi sucesso político, uma esperança econômica e um desastre jurídico".

<sup>12</sup> Artigos 4.º, e parágrafo único; 8.º e §§ 1.º e 2.º; 9.º, 10, e §§ 1.º, 2.º e 3.º; 17, 18, 19, e parágrafo único; 33, 34, 41, e § 1.º e 42.

<sup>13</sup> De conversão de obrigações tratam, outrossim, por inteiro, os Decretos n.ºs 92.492, de 25 de março de 1986 e 92.950, 92.591 e 92.592, de 25 de abril de 1986.

<sup>14</sup> Para coibir a sobrevivência das "unidades de conta" anteriores, o Decreto-Lei n.º 2.283, de 27 de fevereiro de 1986 tentou marcar a ruptura entre a ORTN e a OTN, estabelecendo um hiato entre a última cotação da ORTN (que seria, a do início do mês de fevereiro) e a primeira cotação da OTN, fixada a partir de 3 de março de 1986. Essa medida, porém, já por si muito tímida, foi ainda desfigurada pela inserção da fórmula *pro rata* no Decreto-Lei subsequente (n.º 2.284, de 10 de março de 1986), com que se apagou, na prática, a solução de continuidade entre as duas siglas.

<sup>15</sup> Ver NUSSBAUM, op. cit. p. 406 e segs., THEMISTOCLES CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, v. II, p. 449.