

# As razões e o sistema da reforma monetária

DILVANIR JOSÉ DA COSTA

Professor Assistente de Direito Civil na  
UFMG. Procurador do Estado de  
Minas Gerais

## SUMÁRIO

- 1 — **Introdução. O conteúdo da reforma**
- 2 — **O sistema de conversões:**
  - a) **conversão simples**
  - b) **conversão por tabela**
  - c) **conversão com correção "pro rata"**
  - d) **conversão pelos valores reais médios**
  - e) **conversão com atualização**
  - f) **conversão com deflação**
  - g) **conversão de tributos**
- 3 — **Conclusão**

## Introdução

Os tratadistas se referem a pelo menos quatro grandes funções da moeda:

- a) via de acesso ou instrumento oficial das trocas de bens e serviços;
- b) meio legal de pagamento e liberação de devedores de dinheiro;
- c) medida de valor dos bens e serviços;
- d) reserva ou depósito legal de valor.

Em sua primeira função, instrumental, a moeda se apresenta como a via de acesso por excelência aos bens e serviços no mundo civilizado dos intercâmbios. É a chamada terceira mercadoria ou objeto mais disputado. Sua liquidez ou poder de conversão em outros valores se impõe até por imperativo da ordem pública monetária e sob sanção de natureza penal (recusar moeda de curso legal, art. 43 da Lei das Contravenções Penais).

Em sua segunda função, a moeda liberta os devedores de suas obrigações pecuniárias diretas ou por conversão, quitando-os perante seus credores.

Pela terceira função, também instrumental, a moeda exerce o papel de medidor dos valores econômicos dos bens e serviços, à

semelhança do metro como medida de comprimento, do litro como medida de volume, do grama como medida de massa ou do are como medida de superfície dos corpos.

Mas a função substancial está na sua reserva ou depósito de valor, que a transforma num símbolo representativo de um conteúdo determinado ou quantificado de bens e serviços, de acordo com o sistema ou padrão monetário.

Num regime de economia estável e sadia a moeda mantém inalterada a sua densidade ou poder aquisitivo, em relação aos bens e serviços. Numa economia em crise (provocada por múltiplos fatores — naturais, conjunturais, econômicos, sociais, políticos e até culturais), com distorções monetárias e creditícias e desequilíbrio entre a produção, a distribuição e o consumo de bens, a moeda tende a perder a sua densidade ou poder de conversão em outros valores. Surge, então, a necessidade da correção monetária ou da restauração da identidade perdida pela moeda, tal como se procedesse à complementação de um metro de 90 centímetros ou de um quilo de 900 gramas. . . É um imperativo de justiça comutativa, através do restabelecimento do equilíbrio das prestações nas obrigações pecuniárias a prazo.

As pesquisas e comparações de preços dos produtos conduzem os analistas aos índices periódicos de depreciação monetária e aos coeficientes correlatos de correção. E assim o jurista supre, com a técnica da correção monetária, a deficiência transitória dos fenômenos econômicos, até que venham as medidas adequadas. Isso veio ocorrendo no Brasil desde 1964, através de uma série de leis que introduziram gradativamente o instituto da correção.

Mas se as medidas econômicas específicas são proteladas, pode desencadear-se um círculo vicioso, onde as pressões inflacionárias conduzem a correções cada vez mais freqüentes e acentuadas, que passam a atuar como realimentador inflacionário. Pode levar uma economia ao caos e ameaçar a estabilidade política. Isso ocorreu no Brasil em 1954, quando o salário mínimo dobrou de 1.100 para 2.200 em maio e o Presidente não resistiu à crise, sucumbindo em agosto. Ocorreu de novo em 1964, depois de grande e ilusória elevação salarial. Só os governos militares resistiram aos novos impactos da inflação-correção monetária-inflação.

O atual governo civil teve a visão política do problema e dos riscos que ameaçavam a sua própria estabilidade. Por isso baixou os Decretos-Leis nºs 2.283, de 28-2-86, e 2.284, de 10-3-86, os quais contêm as seguintes providências básicas:

#### **O conteúdo da reforma**

a) mudou o sistema monetário nacional, extinguindo o cruzeiro e instituindo o cruzado;

b) estabeleceu regras de câmbio ou conversão das obrigações pendentes em cruzeiro, moeda deteriorada ou de valor flexível em relação aos bens e serviços, em obrigações em cruzado, novo padrão fixo e estável de aferição, custódia e troca de valores econômicos e liberação de dívidas;

c) extinguiu a correção monetária, remédio de que não carece o novo padrão monetário, criado que foi para atuar em clima de estabilidade de preços. Em seu art. 7º, o DL 2.284 proibiu a estipulação de correção monetária nos contratos de prazo inferior a um ano. Nos contratos de prazo igual ou superior a esse limite, só admitiu a correção vinculada à variação da Obrigação do Tesouro Nacional — OTN. Toda a legislação sobre correção monetária foi revogada, não só em virtude do disposto na parte final do art. 44 (“demais disposições em contrário”) como também por ser incompatível com o espírito e a filosofia do novo texto;

d) congelou os preços dos bens e serviços, com o efeito de tabelamento, sob sanção de multas e da prática de crime contra a economia popular, a fim de garantir a eliminação da moléstia inflacionária da economia;

e) não obstante a meta maior da inflação zero e até como método de controle do tratamento e sua eficácia, o decreto-lei determinou a aferição, através do Índice de Preços ao Consumidor, das oscilações do nível geral de preços em cruzados (art. 5º). Essa detecção do remanescente inflacionário serve também para o efeito do reajuste automático de salários, vencimentos e proventos (art. 21), reajuste do valor da OTN (parágrafo único do art. 6º) e, conseqüentemente, das obrigações a ela vinculadas (art. 7º). Logo, não se eliminou de tudo a correção monetária, que restou consagrada de forma restrita, como regra de equilíbrio e de justiça nas obrigações monetárias a prazo ou de trato sucessivo;

f) extinto o mal inflação pelo congelamento dos preços e dispensado o remédio correção pelo novo padrão monetário fixo, todas as obrigações de pagamento em moeda e a termo haveriam de sofrer os impactos dessa mudança, a partir de 1º de março de 1986. Como protótipo de obrigação criada para conviver com a inflação, a Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional foi extinta e substituída pela Obrigação do Tesouro Nacional — OTN, com o valor fixo de Cz\$ 106,40 a partir de março de 1986 até 28-2-87, quando será reajustado ou não, para mais ou para menos, conforme se comportar a economia nesses 12 meses, segundo aferição pelo IPC (art. 6º e §).

Como a variação do valor nominal da ORTN passara a servir de parâmetro legal e contratual de correção em extensas áreas da economia, inclusive na locação de imóveis (Leis 6.205/75, 6.423/77

e 6.649/79) e nos débitos oriundos de decisão judicial (Lei 6.899/81 e Dec. 86.649/81), a consequência imediata é a estabilização de todas essas obrigações ao nível da ORTN de fevereiro de 1986 (Cr\$ 93.039), levadas em conta ainda certas particularidades do reajuste das obrigações em trânsito na mudança do regime de correção para o de estabilidade: reajuste proporcional ou **pro rata** nas obrigações em geral com cláusula de correção (art. 9º) e conversões pelos valores reais médios de aluguéis residenciais, prestações do Sistema Financeiro de Habitação e mensalidades escolares (art. 10), salários, vencimentos e proventos (arts. 18 e 19).

### O sistema das conversões

**CONVERSÃO SIMPLES.** É a que decorre dos seguintes textos do Decreto-Lei 2.284: § 1º do art. 1º, segundo o qual “o cruzeiro corresponde a um milésimo do cruzado”. Esse, o primeiro traço diferencial entre as duas moedas. O cruzeiro se desvalorizou muito diante dos bens e serviços, que exigiam cada vez mais cruzeiros em sua troca ou confronto com aqueles. Isso tornava até incômodas as transações, inclusive nos atos de grafar, escriturar, calcular valores monetários e até de contar, guardar e transportar dinheiro. A nova moeda é mil vezes mais forte em seu poder aquisitivo. Passou por uma retífica ou restauração de valor desgastado pelos atritos da economia. Portanto, essa conversão resulta de uma simples convenção monetária nova, de um novo padrão, de um câmbio de moeda antiga por nova, obedecendo-se ao parâmetro de 1.000 x 1.

O § 1º do art. 2º é uma decorrência desse parâmetro: enquanto conviverem ou circularem concomitantemente, as duas moedas guardarão essa proporção.

Já os arts. 3º e 4º, **caput**, cogitam do termo inicial da implantação do novo sistema: 28 de fevereiro de 1986, a partir de quando seriam não só grafados em cruzados os novos valores ou expressões monetárias como também convertidas para a nova moeda todas as obrigações vencidas, ao câmbio de 1.000 por 1.

**CONVERSÃO POR TABELA OU COM REDUÇÃO DE 15% AO MÊS** (Obrigações vincendas com correção embutida por efeito da inflação).

Dessa modalidade cogitam o art. 8º e seu § 1º, os quais disciplinam a conversão de obrigações **constituídas antes e vincendas após 28-2-86**, com ou sem cláusula de correção prefixada. Quer as partes hajam incluído expressamente a correção no montante do débito, quer não, presume-se essa inclusão em virtude da realidade inflacionária. A referência à correção **prefixada** ou pré-incluída, como nas letras de câmbio, distingue esta hipótese da prevista no art. 9º (correção **pro**

**rata**), em que, após o rateio ou cálculo da proporção, faz-se a conversão simples de 1.000 por 1.

A conversão do art. 8º e seu § 1º implica em redução de 15% ao mês nas prestações vincendas a partir de 3-3-86, conforme tabela de fatores de conversão.

**CONVERSÃO COM CORREÇÃO PROPORCIONAL OU PRO RATA ATÉ 28-2-86** (Obrigações vincendas em geral, com cláusula de correção periódica) (art. 9º e parágrafo único do art. 4º).

Trata-se no art. 9º da conversão de obrigações pecuniárias com os seguintes caracteres: **a)** anteriores a 28-2-86; **b)** vencíveis após 28-2-86; **c)** com cláusula de correção periódica.

O efeito do dispositivo é a aplicação da correção proporcional incidente em 28-2-86, nas bases pactuadas, congelando-se por um ano. Exemplo típico é o aluguel não residencial e o comercial. Essa é a regra geral das conversões de obrigações vincendas com cláusula de correção periódica. O art. 10 abre três exceções à regra, para aluguéis residenciais, prestações do SFH e mensalidades escolares, assim como os arts. 18 e 19 excepcionam para salários, vencimentos e proventos, com o critério da conversão pela média.

O parágrafo único do art. 4º estabelece o mesmo sistema do art. 9º, para a conversão de saldos da poupança, Fundo de Garantia e Fundo de Participação. O exemplo da poupança esclarece: quem tivesse, em 28-2-86, uma caderneta aberta em 13-2-86 só teria direito à correção proporcional a 15 dias de fevereiro, nos termos da legislação específica, a qual, segundo a referência expressa do parágrafo único do art. 4º, só vigorou até 27-2-86.

**CONVERSÃO PELOS VALORES REAIS MÉDIOS** (arts. 10, 18 e 19).

Mais complexa e dependente de pesquisa prévia do seu valor real médio é a obrigação de cuja conversão aqui se trata.

Nesse âmbito se acham os aluguéis residenciais, as prestações do SFH e as mensalidades escolares (art. 10 e Anexo I).

Também pela média (dos últimos 6 meses) é a conversão dos salários e remunerações em geral, inclusive dos servidores públicos, nos termos do art. 19 e Anexo II.

**CONVERSÃO COM ATUALIZAÇÃO** (art. 33).

O art. 33 disciplina a conversão de obrigações litigiosas ou resultantes de títulos judiciais, concordata, falência e liquidação extrajudicial, anteriores a 28-2-86.

O texto manda atualizar esses créditos até 28-2-86, nos termos da legislação específica, aplicável somente até essa data.

Caso típico é o das obrigações litigiosas, de que tratam a Lei nº 6.899/81 e seu regulamento, Decreto nº 86.649/81. Requisito da obrigação litigiosa é o ajuizamento. A essas obrigações foi imposta, pela lei específica, a correção pelos índices da ORTN, a contar do respectivo vencimento (dívidas líquidas e certas) ou a contar do ajuizamento (demais casos) e até o mês do pagamento (art. 1º e § do Decreto nº 86.649). Diante do art. 33 do Decreto-Lei nº 2.284, podemos concluir que as obrigações referidas em sua primeira parte (litigiosas) têm os seguintes requisitos: **a)** obrigações ajuizadas antes de 28-2-86; **b)** não pagamento até 28-2-86. O efeito imposto pelo art. 33 é a sua conversão mediante atualização pela ORTN somente até 28-2-86, ou seja, levando-se em conta o valor da ORTN de fevereiro de 1986 (Cr\$ 93.039,40), desde que o texto manda fazer a conversão em 28-2-86 (“naquela data”). Logo, as obrigações litigiosas só estarão sujeitas, a partir de 1º-3-86, aos juros legais ou convencionais da mora, multas e outros acréscimos legais. Nesse regime se incluem os requisitórios já expedidos ou por expedir contra a Fazenda Pública, cujo último coeficiente de ORTN aplicável para atualização do débito é o de fevereiro de 1986, qualquer que seja a demora no pagamento, posterior a 28-2-86.

#### CONVERSÃO COM DEFLAÇÃO (Orçamentos públicos, art. 34).

Os orçamentos foram elaborados com previsão de receita e de gastos inflacionados ou corrigidos numa projeção anual. Mas isso só ocorreu nos dois primeiros meses. Logo, haverá uma defasagem orçamentária em relação à nova realidade de preços, salários, tributos e moeda estáveis.

#### CONVERSÃO DE TRIBUTOS (art. 41).

O art. 41, *caput*, trata da conversão de tributos e contribuições em geral, cujo fato gerador haja ocorrido até 28-2-86. Manda que a conversão se faça de forma pura e simples ou sem qualquer redução. Merece ser discutido aqui o problema do IPTU relativo ao exercício de 1986, nos casos em que as Prefeituras já haviam expedido as guias ou carnês em cruzeiros, para pagamento parcelado. Antes de tudo, o IPTU tem como fato gerador a **propriedade** imobiliária (art. 32 do CTN) no exercício de competência do tributo (1986). Por isso mesmo, se ocorrer alteração na titularidade do domínio do imóvel, no decorrer do exercício, o alienante e o adquirente suportam **pro rata** essa obrigação chamada real ou “*propter rem*”. Também o locatário somente sofre o impacto desse ônus em virtude de cláusula contratual de transferência, **pro rata**. Isso demonstra que o seu fato gerador não é anterior a 28-2-86, salvo quanto aos dois meses iniciais do exercício.

Essa interpretação se harmoniza não só com o sistema da reforma como especialmente com o art. 34, que determina a conversão, com

deflação dos orçamentos públicos expressos em cruzeiros, a fim de descontar dos mesmos a inflação embutida e prevista, tanto na despesa como nos “remanescentes de receitas”. O IPTU em cruzeiros referente ao período posterior a 28-2-86 contém correção embutida, decorrente de uma inflação prevista mas bloqueada nessa data. O corte dessa receita inflacionária será compensado com o congelamento de gastos, inclusive com servidores. Por isso há direito à conversão pela tabela. Nem poderia o art. 41 ter um significado incompatível com o sistema do decreto-lei. Seria inconstitucional, por ferir o princípio da isonomia.

### **Conclusão**

A justiça ou o equilíbrio nas relações econômicas de troca está na permanente proporção entre o valor da moeda e o valor dos bens e serviços. Isso se consegue através de uma proporção exata entre os bens e serviços existentes e o volume de moeda disponível para os intercâmbios. O crédito, por ser moeda no futuro, produz os mesmos efeitos desta. Por isso a expansão monetária e creditícia acima dos níveis de bens e serviços existentes provoca inflação. Os gastos exagerados do Estado, desproporcionais à sua receita, conduzem-no a emitir moeda em excesso. Os gastos dos cidadãos e das pessoas jurídicas em geral, acima de suas possibilidades, levam-nos a contrair dívidas ou recorrer ao crédito, modalidade de emissão privada. Isso de forma desordenada e improdutiva gera inflação, assim como de forma controlada e racional pode resultar em progresso e prosperidade. Por isso o verdadeiro equilíbrio econômico decorre da diminuição de gastos improdutivos ou do incentivo à produção de bens e serviços, como sói ocorrer no orçamento de qualquer família.

Diante de uma instabilidade transitória da economia, pode-se recorrer, para restaurar o equilíbrio ou a justiça nas obrigações ou nas relações bens e serviços versus moeda instável, ao expediente da correção monetária, como se recorre a um analgésico até que se atue sobre a verdadeira causa da dor (evitar álcool, gorduras etc.). Mas a correção monetária contínua, sem combate à inflação (neutralizar ou compensar sem erradicar), vicia ou intoxica o organismo econômico, provocando efeitos colaterais tão graves como a persistência álcool-analgésico.

Além de transitória ou eventual, a correção monetária não pode se generalizar como norma de conduta diante da inflação. Na expressão feliz de um jurista e estudioso do problema, “na medida em que se corrigissem todos os créditos ao mesmo tempo e na mesma proporção, embora se alterassem os seus valores nominais, a relação entre esses créditos se manteria inalterada, e estar-se-ia, apenas, substituindo uma relação fixa entre vários pontos estáticos pela relação da mesma forma fixa entre vários pontos móveis” (LETÁCIO JANSEN).

Em vez de corrigir o valor da moeda (desvalorizando-a mensalmente, em relação ao seu valor nominal), para que esta se compatibilize com os valores dos bens e serviços e não haja prejuízo para as partes nas relações econômicas, como vinham fazendo as autoridades monetárias até 28-2-86, as novas medidas decretadas procederam de forma inversa: estabilizaram os valores dos bens e serviços, para que não fosse necessário corrigir o valor nominal da nova moeda.

Antes de 28-2-86 vigorava o realismo monetário: o valor da moeda era flexível ou corrigível, para acompanhar o curso livre dos valores dos bens e serviços. Agora o que implantaram ou restauraram foi o nominalismo monetário (a moeda vale sempre o que nela está gravado), com a extinção da correção monetária, desnecessária diante da estabilização dos preços.

*Assim como a correção monetária deve ser transitória e não generalizada como medida antiinflacionária, também a estabilização dos valores dos produtos e serviços não pode ser imposta por lei em caráter permanente e exclusivo. As leis e os valores econômicos não dependem só da vontade dos homens, embora estes possam atuar sobre aqueles, criando bens e serviços ou fontes de receita e racionalizando os gastos. Só assim se chega ao equilíbrio e até ao superavit econômico e se combate a inflação em suas verdadeiras causas.*

Diante dessas considerações, percebe-se a natureza da reforma. Teve o caráter predominante de mudança, defesa e proteção do sistema monetário nacional em crise. A moeda é hoje o grande bem da Federação e o símbolo por excelência da nacionalidade. O cruzado vai refletir a economia do povo brasileiro, como o dólar reflete a economia de uma grande nação. A moeda é o novo símbolo nacional dos povos.

Dado o seu caráter cambial ou de troca e adaptação de moeda, com base em cálculos aritméticos de parâmetro, valor médio, proporção e outras técnicas de equivalência ou correspondência, em princípio a reforma não causa danos às pessoas físicas e jurídicas. Os prejuízos e os lucros cessantes e emergentes, para muitos, decorrem dos vícios da estrutura que se procura corrigir, em defesa da própria estabilidade das instituições. Por isso a reforma, no exercício da competência legislativa exclusiva da União (sistema monetária, art. 8º, XVII, I, da CF), não interfere com os direitos e garantias individuais nem com a autonomia dos Estados e Municípios, que a ela deverão se adaptar.

Dúvida pairou sobre a sua constitucionalidade formal, pela via de decreto-lei, quando é certo que a reforma do sistema monetário não pode ser objeto de delegação legislativa (CF, 52, III). Entretanto, o sistema monetário nacional já se achava tão corrompido e carente de retífica que colocava em risco as finanças públicas e a própria segurança nacional, justificadores do decreto-lei na espécie (art. 55, I e II, da CF).