

A Reforma Monetária Cruzeiro

LETACIO JANSEN

SUMÁRIO

1. *Introdução.* 2. *Antecedentes da Reforma Monetária.* 3. *Características do Plano Cruzeiro.* 4. *Algumas discussões suscitadas pela Reforma.*

1. *Introdução*

Se pensarmos a ordem monetária como um sistema escalonado de normas⁽¹⁾ poderemos, então, dizer que, em cada Estado, coexistem uma *norma monetária geral* (chamada moeda, ou unidade monetária nacional) e uma quantidade imensa de *normas monetárias individuais*, de nível inferior — tantos quantos forem, num dado momento, os atos jurídicos (em sentido amplo) aos quais tenham sido atribuídos quantias (ou “valores”).

O fundamento das normas monetárias individuais é a norma monetária geral; e o seu conteúdo são as quantias em que elas se expressam (as quais referem-se a condutas humanas). A *eficácia* das normas monetárias nacionais, por seu turno, é apurada através da técnica dos números índice, levando-se em conta as modificações (aumento ou diminuição) do seu poder aquisitivo.

Diferentemente de certas ordens normativas, que constituem ordenamentos estáticos, a ordem monetária, como a ordem jurídica (na qual se insere), é um sistema dinâmico de normas. Como ensina KELSEN⁽²⁾, uma

(1) Sobre a aplicação do método normológico de KELSEN ao estudo da moeda, ver o meu *A Norma Monetária*, Rio, Forense, 1988.

(2) In *Teoria Pura do Direito*, Porto, Armenio Amado editor, 4ª edição, 1976, pp. 270 e 271.

ordem do tipo dinâmico é caracterizada pelo fato de a norma fundamental pressuposta (sobre a qual, em última análise, se funda essa ordem) não ter por conteúdo senão a instituição de um fato produtor de normas; não passando de uma regra que determina como devem ser criadas as normas gerais e individuais do ordenamento que tem nela o seu fundamento. Já as normas de um sistema estático são consideradas como devidas *por força do seu conteúdo*, uma vez que a sua validade pode ser reconduzida a uma norma a cujo conteúdo, por sua vez, pode ser subsumido o conteúdo das normas que formam esse ordenamento. Sendo a ordem monetária dinâmica, a aplicação da moeda é, portanto, em certa medida, uma criação de moeda.

Quando ocorre uma Reforma Monetária, como a atual, de que iremos tratar (que resultou, como se sabe, de grave diminuição da eficácia das normas monetárias nacionais) uma nova moeda, na forma da lei, vem substituir a anterior, e torna-se o fundamento da validade das novas e antigas normas monetárias individuais. As antigas normas individuais, anteriores à Reforma, embora possam ter, como veremos, seu conteúdo alterado, subsistem diante da nova moeda, salvo se ocorrer, concomitantemente com a modificação do sistema monetário, uma ruptura da ordem constitucional, o que não é o caso do Brasil, que vive sob a égide de uma nova Constituição, recentemente promulgada, em 5 de outubro de 1988.

Alterada a unidade monetária, cabe atribuir à nova moeda — e às antigas normas monetárias individuais — um novo conteúdo de validade, tornando-se necessário editar, para tanto, no bojo da Reforma Monetária, algumas *regras de conversão*.

Os exemplos abaixo, retirados, respectivamente, da experiência histórica do Brasil e da Alemanha em matéria de reformas monetárias (o dessa última pela óbvia razão de ter sido a inspiradora remota do Plano Cruzeiro), ilustrarão o que até aqui foi exposto, e tornarão mais fácil o entendimento da questão tratada. Com o auxílio desses exemplos, e à luz dos conceitos acima, será, logo após, examinada a Reforma Cruzeiro.

1.1 — *Primeiro exemplo: a conversão do mil réis em cruzeiro em 1942*

Em 1942, por força do Decreto-Lei n.º 4.791, de 5 de outubro de 1942, a moeda nacional brasileira (ou a “unidade do sistema monetário brasileiro”, como diz o art. 1.º do aludido Decreto-Lei), que até então era o *mil réis* (3), passou a ser o *cruzeiro*.

(3) Sobre o surgimento e a extinção da unidade monetária luso-brasileira “mil-réis”, ver a minha tese *Obrigações Monetárias*, mimeo. Rio, 1988, fls. 18 e segs.

Não houve, nessa ocasião, modificação *aparente* do conteúdo das normas monetárias, malgrado a alteração do seu fundamento; um cruzeiro foi, simplesmente, equiparado a um mil réis (art. 1.º, § 3.º), limitando-se, por outro lado, o art. 11 do decreto-lei daquela Reforma a dispor que “a partir de 1.º de novembro de 1942 todos os atos e fatos relativos a dinheiro farão referência à nova moeda” (4).

Do fato de não ter havido modificação ostensiva do conteúdo das normas monetárias não se deve tirar a conclusão de que a reforma de 1942 consistiu em mera alteração da denominação da moeda. Substancialmente, o que era *mil* (réis) passou a ser *um* (cruzeiro). Na verdade, o real há muito deixara de ser a unidade monetária, tendo sido substituído, na prática, pelo mil réis. Mas não houvera, no Brasil, até então, qualquer ato oficial declarando essa desvalorização. A reforma monetária de 1942 (tal como se deu com a transformação do mil réis em escudo, em Portugal, em 1911) teve esse papel: declarar, de direito, a desvalorização de 100.000% do antigo real, que ocorreu ao longo dos vários séculos de sua vigência.

1.2 — Segundo exemplo: a conversão do cruzeiro em cruzeiro novo, em 1965/1967

Ao transformar o cruzeiro em cruzeiro novo o Decreto-Lei n.º 1, de 13 de novembro de 1965 (Regulamentado pelo Decreto n.º 60.190, de 8 de fevereiro de 1967, e pela Resolução n.º 47, de 8 de fevereiro de 1967, do Banco Central do Brasil/Conselho Monetário Nacional), valorizou, explicitamente, o cruzeiro novo mil vezes em relação ao antigo cruzeiro. A alteração do conteúdo da norma monetária geral repercutiu, contudo, de modo absolutamente uniforme das normas monetárias individuais, o que evitou que a reforma, embora drástica, causasse maiores protestos. Em outras palavras, não obstante a declaração da enorme desvalorização do cruzeiro, a proporção entre o poder aquisitivo das diversas obrigações monetárias não foi alterada, tudo não passando, na aparência, de uma geral e equânime supressão de “zeros”. A regra de conversão das normas monetárias individuais é, por isso, singela, e consta do art. 8.º do referido Decreto n.º 60.190, de 8 de fevereiro de 1967, que assim dispôs: “As obrigações nascidas a partir da data a que alude o art. 2.º deste decreto (e que foi o dia 13 de fevereiro de 1967), inclusive, serão escritas na nova unidade monetária. As anteriormente redigidas em cruzeiros serão, para a sua execução após essa data, convertidas de pleno direito do novo padrão, qualquer que seja a data em que elas se tenham originado”.

1.3 — Terceiro exemplo: o Plano Cruzado

A Reforma Monetária brasileira de 28 de fevereiro de 1986, que se tornou conhecida como Plano Cruzado, promovida numa época em que já

(4) Sobre a origem da moeda “Cruzeiro” ver o Cap. II de minha *Crítica da Doutrina da Correção Monetária*, Rio, Forense, 1983.

se manifestavam os efeitos da crise monetária provocada pelas medidas financeiras levadas a cabo a partir de 1964, foi bem mais complicada do que as anteriores⁽⁵⁾, de 1942 e de 1967.

A norma monetária geral, que passou a denominar-se cruzado, foi valorizada, mais uma vez, em 100.000% em relação à moeda anterior revogada (arts. 1.º, § 1.º e 2.º, § 1.º do Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986).

Quanto às normas monetárias individuais, elas tiveram seus conteúdos modificados, desta feita, segundo critérios diferentes, o que constituía uma grande novidade frente às reformas anteriores. A maior parte delas foi convertida na proporção de 1.000 para 1 (art. 3.º; art. 41). Muitas, porém (como, por exemplo, os créditos com correção monetária, os saldos da caderneta de poupança, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço etc.), tiveram sua conversão “precedida de uma aplicação *pro rata* da correção monetária” (art. 4.º, parágrafo único e art. 9.º). Outras, como “as obrigações de pagamento expressas em cruzeiros sem cláusula de correção monetária ou com cláusula de correção monetária prefixada” (art. 8.º) ficaram sujeitas a um fator de correção que se tornou popularmente conhecido como “Tablita” que, na prática, as deflacionaram. Outras, ainda, como os alugueres residenciais, as prestações do Sistema Financeiro de Habitação, e as mensalidades escolares, foram convertidas “observando-se os valores reais médios na forma disposta no anexo I” (art. 10); isto é, segundo um critério especial diverso dos anteriores. Os salários e remunerações (art. 19) foram submetidos à conversão “pelo valor médio da remuneração real dos últimos seis meses segundo a fórmula do anexo II, utilizando-se a tabela do anexo III (fatores de atualização)”. Os “créditos em cobrança” (art. 35) foram “devidamente atualizados, na forma da legislação aplicável a cada um” e, depois, convertidos. Os orçamentos públicos expressos em cruzeiros (art. 34) foram deflacionados, na forma do Decreto n.º 92.457, de 11 de março de 1986. Os tributos (art. 41) não passaram por qualquer desvalorização.

Vários decretos executivos, posteriores ao Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986, regulamentaram esses diferentes critérios de conversão, tais como: o Decreto n.º 92.457, de 11 de março de 1986 (já mencionado há pouco), que dispôs “sobre procedimentos orçamentários a serem adota-

(5) Há inúmeros trabalhos escritos sobre o Plano Cruzado, de uma perspectiva jurídica, dentre os quais podem ser referidos os seguintes livros: “Aspectos Jurídicos do Plano de Estabilização”, coordenação de Celso Ribeiro Bastos e I. G. da Silva Martins, São Paulo, CEJUP, 1987; “O Plano de Estabilização Econômica”, de B. Calheiros Bonfim, Rio, Edições Trabalhistas, 1986; “Comentários à Reforma Monetária”, de Julio César do Prado Leite e Eugênio Roberto Haddock Lobo, Rio, Edições Trabalhistas, s/data; e “Direito Econômico — Pareceres sobre o Plano de Estabilização da Economia”, de Ives Gandra da Silva Martins, Rio, Forense, 1987.

dos pelos órgãos da administração federal, em decorrência do Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986"; o Decreto n.º 92.492, de 25 de março de 1986, que regulamentou "disposições do Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986, especialmente quanto ao Sistema Financeiro de Habitação e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço", depois alterado pelo Decreto n.º 92.591, de 25 de abril de 1986; o Decreto n.º 92.504, de 31 de março de 1986, que regulamentou "disposições do Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986, quanto às mensalidades dos estabelecimentos de ensino", logo alterado pelo Decreto n.º 92.590, de 25 de abril de 1986; o Decreto n.º 92.592, de 25 de abril de 1986, que regulamentou "a atualização *pro rata* e conversão para cruzados dos vários tipos de obrigações abrangidas pelo art. 9.º do Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986, trata das conversões das obrigações vencidas, de remunerações e de serviços sem vínculo trabalhista". Tais decretos, usualmente, são acompanhados de anexos contendo minuciosas tabelas e fatores de conversão.

Essa prática, de modificação diversificada do conteúdo das normas monetárias individuais, foi imitada na reforma monetária de 15 de janeiro de 1989, conhecida como Plano Verão, posta em prática através da Medida Provisória n.º 32, dessa data, depois convertida na Lei n.º 7.730, de 31 de janeiro de 1989. A nova moeda (o cruzado novo) foi, outra vez, valorizada em relação à anterior na proporção de 100.000%. A regra geral (do art. 3.º) foi, como na época do cruzado, a de converter a maior parte das "expressões financeiras que se possam traduzir em moeda nacional" na mesma razão de 1.000 para 1, na data da reforma. Os salários e as remunerações, contudo, (art. 5.º) foram calculados de acordo com um anexo I, destinado a apurar o seu "valor médio real em 1988", devendo alguns, se inferiores, ser elevados até esse montante, e outros, se superiores, mantidos com o seu nível anterior, não sendo considerados no cálculo do valor médio real diversos itens que normalmente deveriam integrá-lo. As "obrigações pecuniárias constituídas no período de 1.º de janeiro de 1988 a 15 de janeiro de 1989, sem cláusula de correção monetária, ou com cláusula de correção monetária prefixada" (art. 13), foram submetidas a um "fator de conversão" diário (que as reduzem de fato) alterável pelo Ministro da Fazenda. Algumas obrigações (como as decorrentes da prestação de serviços públicos, de mensalidades escolares, de despesas condominiais, de clubes e associações etc.) não tiveram redução de conteúdo. Os alugueres residenciais (art. 14) foram sujeitos a uma tabela de conversão especial, "constante do Anexo II". As obrigações financeiras típicas (tais como as decorrentes de mútuos) foram convertidas de OTN, e de OTN fiscal, para cruzados novos segundo, respectivamente, duas taxas fixas (art. 15). Os saldos dos contratos vinculados ao Sistema Financeiro de Habitação, e outros (art. 16), e o das cadernetas de poupança (art. 17) mereceram critério próprio de conversão. Os orçamentos públicos (art. 18) ficaram, para sua conversão, mais uma vez, na dependência de ajustes. Os débitos com a Fazenda Nacional (art. 22) e os tributos (arts. 24 e segs.) foram convertidos sem diminuição de seus respectivos poderes aquisitivos. Foi insti-

tuída, pelo art. 36, uma Comissão Técnica de Controle do Programa de Estabilização Econômica, que editou inúmeros atos interpretativos das diversas normas de conversão. Vários decretos posteriores (que não vale a pena citar agora, mesmo porque o Plano Verão teve a duração de três meses apenas) disciplinaram, também, casos específicos de conversão.

1.4 — *Quarto exemplo: a Reforma Monetária Alemã de 1948*

Para descrever a Reforma alemã de 1948 que, como se propala, teria sido a inspiração da brasileira de 1990, valer-nos-emos do preciso resumo de KARL LARENZ, no seu consagrado “Direito das Obrigações”⁽⁶⁾, *in verbis*:

“Na República Federal da Alemanha vige, atualmente, o sistema monetário do marco alemão (DM). A Lei de 20 de junho de 1948, que o estabeleceu, determina em seu § 1.º que “a partir do dia 21 de junho de 1948 vigorará o sistema monetário do DM. Sua unidade monetária é o DM, dividido em 100 pfennigs”...

“O sistema monetário do DM substituiu o anterior baseado no RM (Reichsmark) que era disciplinado pela Lei monetária de 30 de agosto de 1924 e pela Lei Bancária da mesma data e que, por sua vez, substituíra o antigo sistema monetário do marco, que perdera sua capacidade funcional em decorrência da inflação posterior à Primeira Guerra Mundial. Por força do § 1.º da Lei do Sistema Monetário, todas as cédulas e moedas expressas em RM perderam sua qualidade de “meios de pagamento e deixaram de ser consideradas no comércio como “dinheiro”. “O § 2.º da referida Lei diz que “quando nas leis, regulamentos, atos administrativos ou declarações dos negócios jurídicos se utilizem unidades monetárias expressas em RM, marcos ouro ou marcos renda, as mesmas serão substituídas, salvo em determinados casos regidos por preceitos especiais, pela unidade DM”. Tal não significa, porém, que as obrigações anteriormente constituídas em RM devam ser cumpridas posteriormente, na mesma quantidade de DM, uma vez que a essa transformação do sistema monetário foi acoplada uma redução geral dos créditos pecuniários, incluídos todos os haveres em bancos e outras instituições financeiras, com o propósito de evitar a queda do dinheiro, já então iniciada. A conversão das obrigações monetárias constituídas antes do dia fixado para a mudança do sistema monetário, isto é, antes do dia 21 de junho de 1948, expressas em RM ou que, segundo os preceitos até então vigentes, deviam cumprir-se em RM, rege-se pela denominada “Lei de Conversão”. Segundo essa lei, todos os créditos em RM foram, em princípio, convertidos em DM, na proporção de 10 para 1 (§ 16, I). Se, por aplicação desse dispositivo, ficar o devedor liberado de sua obrigação, terá que recorrer à “compensação de encargos” (cf. § 16, III).

(6) Derecho de Obligaciones, versão espanhola de Jaime Santos Brinz, Madrid, Revista de Direito Privado, 1958, pp. 176 e 177.

Não obstante isso, certas obrigações expressas em RM, tais como os salários, soldos, créditos locatícios, pensões sobre imóveis, rendas e “outras prestações regulares periódicas” com vencimento posterior a 20 de junho de 1948, e também as obrigações decorrentes de acordos entre sócios, coherdeiros, cônjuges e outros, converter-se-ão em DM na proporção de 1 por 1, ou seja, na mesma quantia nominal (§ 18). Não são conversíveis, e, por isso, não realizáveis na prática, os créditos em dinheiro contra o Reich, o NSDAP (Partido Nacional Socialista Operário) e algumas outras instituições e corporações públicas citadas na Lei (§ 14)”.

Temos, *em resumo*, portanto, diante de nossos exemplos, o seguinte quadro: em todos os casos referidos houve substituição do fundamento da ordem monetária. As antigas normas monetárias individuais, exceto aquelas que (no caso alemão) configuravam créditos contra o Reich, o Partido Nazista e algumas instituições referidas na lei, subsistiram diante das novas moedas. Quanto à alteração de conteúdo das normas monetárias ocorreu o seguinte: *a)* na reforma brasileira de 1942 não houve modificação aparente do conteúdo das normas monetárias (geral e individuais), tendo-se, apenas, chancelado uma desvalorização secular do mil-réis; *b)* em 1965/67, já houve uma valorização explícita (de 1.000 vezes) da norma monetária geral, e uma conseqüente desvalorização de igual proporção das normas monetárias individuais. A alteração de conteúdo dessas normas monetárias deu-se de modo geral e uniforme, não alterando o equilíbrio relativo dos poderes aquisitivos dos diversos créditos, deixando, por isso, de gerar reações contrárias; *c)* em 1986 (como também, em 1989), o conteúdo da norma monetária geral foi alterado mais uma vez de 1.000 para 1, tendo a grande novidade dessas reformas consistido na modificação desigual do conteúdo das normas monetárias individuais, o que se deu, em linhas gerais, mediante os seguintes critérios: 1 — a maior parte dos créditos, inclusive tributos, foi convertida na proporção de 1.000 para 1; 2 — os salários e outras remunerações foram, todavia, convertidos segundo a média dos “valores reais” num determinado período anterior, isto é, em menor proporção do que os créditos anteriormente referidos, tendo o mesmo ocorrido com alugueres, prestações do Sistema Financeiro de Habitação, e outros; 3 — finalmente, certas normas monetárias, como os orçamentos públicos, e obrigações sem correção monetária explícita ou com correção monetária prefixada, foram sujeitos a “fatores de conversão”, o que importou, na prática, em serem deflacionados. Cumpre observar que algumas obrigações foram convertidas *pro rata* (isto é, considerando-se os dias do mês da reforma), outras não; *d)* — na hipótese da reforma alemã, o conteúdo da norma monetária geral não foi alterado. As normas monetárias individuais porém tiveram seu conteúdo profundamente modificado e de modo fortemente desigual: os créditos pecuniários em geral, inclusive haveres em bancos e instituições financeiras, foram reduzidos de 10 para 1, enquanto outros créditos como os decorrentes de salários, alugueres etc., não sofreram diminuição de seu conteúdo.

Considerando esses exemplos, e diante, como dissemos, dos conceitos expressos no início desta introdução, iremos analisar a Reforma Monetária Cruzeiro. Para a entendermos corretamente é necessário, antes, porém, analisar (embora a algumas nos tenhamos referido de passagem) os seus *antecedentes*, o que passaremos a fazer.

2. *Antecedentes da Reforma Monetária*

Ao todo, no Brasil, nesse último quarto de século e antes do Plano Cruzeiro, houve, de fato, *seis* reformas monetárias ⁽⁷⁾. A *primeira, e mais insólita*, dessas reformas, brotou sob a égide do Ato Institucional n.º 1, de 9 de abril de 1964, e consistiu na criação ⁽⁸⁾ da ORTN (Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional) como unidade-de-conta (mais tarde chamada de “indexador”), distinta da unidade monetária nacional, aplicável a um número selecionado de casos; a *segunda*, foi a do Decreto-Lei n.º 1, de 13 de novembro de 1965, que, por um lado, determinou a substituição do cruzeiro pelo cruzeiro novo (valorizado 100.000% em relação ao anterior) e, por outro, equiparou (por um período de 18 meses) o reajustamento da ORTN ao percentual de “variação da cotação do cruzeiro no mercado de câmbio manual, referida à taxa média mensal verificada no mês de outubro de 1965” (tornando equivalente, com isso, na prática, as obrigações em ORTN e as obrigações em moeda estrangeira, essas, vejam só (!), no câmbio “paralelo”); a *terceira*, já em sentido parcialmente contrário às anteriores, porque feita cerca de vinte anos depois, foi o Plano Cruzado, de fevereiro de 1986, que extinguiu a ORTN como “indexador”, e criou o cruzado como moeda, valorizado mil vezes em relação ao cruzeiro novo; a *quarta*, feita pelo Decreto-Lei n.º 2.332, de 26 de fevereiro de 1987, e que recriou a OTN como um indexador geral e automático das obrigações; a *quinta* consistiu no Plano Verão, de janeiro de 1989, que extinguiu a OTN, e instituiu o cruzado novo, mais uma vez valorizado mil vezes em relação à antiga moeda; e a *sexta* que, em direção oposta à reforma imediatamente anterior, criou o BTN (Bônus do Tesouro Nacional) em abril de 1989, complementada pela instituição do BTN fiscal em junho de 1989.

Estamos considerando, para argumentar, como reformas monetárias, na prática, não só as modificações das unidades monetárias, como as do “inde-

(7) Trato, também, desse assunto, no artigo “Resquícios da Correção Monetária na Constituição de 1988”, em fase de publicação na *Revista de Direito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 4, no prelo.

(8) Pela Lei n.º 4.357, de 16 de julho de 1964, que também incentivou, no seu art. 39, a condenável e injurídica prática, até hoje imitada, de vedar concessão de liminares “em decorrência da aplicação da presente Lei”.

xador”⁽⁹⁾, embora sejam, juridicamente, coisas bem diferentes. Assim, em resumo, sob essa ótica, tivemos, no primeiro caso, a criação do indexador; no segundo, a vinculação temporária desse indexador à moeda estrangeira no câmbio manual e, ao mesmo tempo, a instituição de uma nova unidade monetária; no terceiro caso, a implantação de uma outra unidade monetária, e a supressão do indexador; no quarto, a repriminção do indexador; no quinto, de novo uma mudança da unidade monetária e a abolição do indexador e, no sexto, a restauração do antigo indexador. No Plano Cruzeiro, como veremos mais adiante, houve uma mudança, ainda uma vez, da unidade monetária, com a preservação, porém, do indexador, ao qual se pretendeu, todavia, dar uma nova disciplina⁽¹⁰⁾.

Além de ter ocorrido, nesses anos, tais alterações na *moeda* e nos *indexadores*, houve, também, modificações nos *índices*. Com a abertura política os sindicatos adquiriram alguma força, e foi derrubado o sistema de reajuste de salários do início do regime militar (que estabelecia critérios de cálculos pelas médias dos meses anteriores e utilizava redutores), sendo substituído por um processo de valorização direta e automática com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor — INPC⁽¹¹⁾. De índice de majoração de salários, o INPC logo passou a ser utilizado como teto de alguns reajustamentos (como de alugueres⁽¹²⁾ e de prestações de imóveis do SFH).

Às vésperas do Plano Cruzado, a Lei n.º 7.450, de 23 de dezembro de 1985, consagrou outro índice, o IPCA — Índice de Preços ao Consumidor Ampliado⁽¹³⁾. Com o Plano Cruzado, de fevereiro de 1986, a disciplina

(9) O Dicionário Aurélio não registra o vocábulo “indexador”, que foi criado a partir do substantivo indexação, e do verbo indexar, para significar a utilização de um índice de variação do poder aquisitivo como “medida oficial de valores”.

(10) Para não nos alongarmos, deixamos de fazer menção a inúmeras outras medidas relativas a indexadores, algumas criando diferentes siglas, com campo de incidência, índices e frequências diversos, outras procurando consolidar esses indexadores num único.

(11) Durante o regime militar os salários sofreram forte depreciação, e eram reajustados, diante da inflação, segundo os critérios do Conselho Nacional da Política Salarial, mantidos pela Lei n.º 6.147, de 29 de novembro de 1974. Tais critérios foram revogados pela Lei n.º 6.708, de 30 de outubro de 1979. Os métodos de correção desta última lei, contudo, foram, mais tarde, alterados pelos Decretos-Leis n.ºs 2.045, de 13 de junho de 1983; 2.064, de 19 de outubro de 1985, e 2.065, de 26 de outubro de 1983 (arts. 22, 26, 28, 29, 35 e 37), que voltaram a aplicar redutores aos reajustamentos.

(12) A Lei n.º 7.069, de 20 de dezembro de 1982, limitou o aumento dos alugueres residenciais, nos anos de 1983 e 1984, a 90% da variação do INPC.

(13) O artigo 98 dessa lei assegurou aos trabalhadores que recebiam até 10 salários mínimos uma majoração de vencimentos equivalentes a 100% da variação do IPCA.

legal dos índices tornou-se minuciosa. O Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986, criou o IPC — Índice de Preços ao Consumidor, e incumbiu, privativamente, de seus cálculos, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE.

O IPC era um novo índice, em cuja elaboração empregava-se, contudo, a mesma metodologia de cálculo do INPC/IPCA (14). Com o Plano Cruzado o IPC tornava-se, de fato, mais do que um índice, um novo indexador, embora de aplicação restrita (15).

Observe-se, desde logo, que esse “intercâmbio” de funções entre o indexador e o índice, claramente perceptível no caso do IPC (16), demonstra inexistir uma *hierarquia* entre eles. Se tanto faz empregar uma unidade-de-conta como indexador ou como índice é porque um não tem maior grau hierárquico do que o outro. Identifica-se, aí, uma substancial diferença do ponto de vista jurídico, entre uma *ordem monetária* e um sistema de correção monetária. A ordem monetária, como vimos anteriormente (17), é um sistema hierárquico e dinâmico de normas, em que a norma superior, de caráter geral, é o fundamento de validade das normas de nível inferior, de natureza particular, cabendo às pessoas criar novos conteúdos para essas normas individuais mediante a atribuição de quantias aos atos jurídicos. No caso, porém, de um ordenamento “valorístico”, como o da correção monetária, estamos diante de um sistema não hierarquizado, e estático, em que as normas são consideradas devidas *por força do seu conteúdo*, que é tratado como parte de um conteúdo maior.

Em 21 de novembro de 1986 o Governo, tentando retirar do IPC o caráter, que ele vinha assumindo, de indexador geral e automático, editou

(14) Ver inteiro teor nota, publicada pelo IBGE, transcrita no livro de Prado Leite e Haddock Lobo, já citado, às fls. 176 e segs. A criação de um novo índice, como explica o IBGE, deveu-se à conveniência de se apurar, em separado, as inflações nas moedas substituta e substituída, respectivamente, e à necessidade de estabelecer-se um método para a aferição da variação dos preços entre 28 de fevereiro e 15/16 de março de 1986, impedindo-se que a inflação do período anterior contaminasse o programa estabilizador do Plano.

(15) Ao retirar o “R” da ORTN o Plano Cruzado pretendia neutralizar o poder “reajustador” dessa unidade de conta, e promover, com isso, uma desindexação da economia, que deveria ser quase absoluta no primeiro ano, ressaltados, apenas, alguns reajustamentos (como das cadernetas de poupança, salários, fundos PIS/PASEP, liquidações antecipadas de prestações do SFH), a ser precedidos pelo IPC (ver os arts. 5º, 6º, parágrafo único; 10, § 2º 20; 21 e 40 do Decreto-Lei n.º 2.284, de 1986).

(16) Muito elucidativo, a esse respeito, o art. 5º da Lei n.º 7.989, de 28 de dezembro de 1989.

(17) Ver a Introdução, supra.

o Decreto-Lei n.º 2.290 (18). Nesse diploma ficou estabelecido que o método de apuração do IPC deveria ser o mesmo do “Índice Nacional de Preços ao Consumidor/Faixa restrita INPC”, limitado aos itens essenciais ao consumo básico do trabalhador, isto é, alimentação, transporte e moradia (19).

Formalizando o fracasso do Plano Cruzado, o Decreto-Lei n.º 2.332, de 26 de fevereiro de 1986, reindexou a Economia, já agora em torno da OTN, cujo índice de reajuste continuou sendo o IPC. Para o período anterior de um ano de “congelamento” da OTN a aplicação do IPC foi estendida a todas as obrigações (além daquelas a que fizera menção o Decreto-Lei n.º 2.284, de 1986) com efeitos retroativos (20).

Com o Plano Bresser (21) o governo tentou substituir o IPC pela URP — Unidade de Referência de Preços, mandando que essa fosse calculada pela média “da variação do IPC ocorrida no trimestre anterior”, para ser “aplicada a cada mês do trimestre subsequente pelo seu valor fixo” (22). Quando, porém, as vantagens de atualização da UPC transferiram-se das mãos das empresas para a dos sindicatos, o governo decidiu “congelá-la” (23), para, em seguida, extingui-la, cerca de seis meses depois (24).

O subsequente Plano Verão, por um lado, eliminou a indexação, acabando com a OTN, mas manteve, por outro lado, o IPC como indexador residual e substitutivo (25). Como era sua intenção, ainda uma vez, desindexar a economia, medidas posteriores ao Plano Verão (26) procuraram esti-

(18) Pretendeu-se inclusive, nessa ocasião, atribuir ao Banco Central, através da colocação de Letras de sua emissão o controle efetivo da política monetária. Ao IPC o Decreto-Lei n.º 2.290, de 1986, procurou reservar o caráter de um índice de natureza social, referindo-o a uma “cesta básica de consumo de famílias com rendimentos de 1 a 5 salários mínimos, com exclusão de fatores sazonais e regulares, além de impostos indiretos e despesas com fumo e bebidas alcoólicas”.

(19) Ver o art. 5.º, § 4.º do Decreto-Lei n.º 2.290, de 1986, logo modificado pelo Decreto-Lei n.º 2.306, de 18 de dezembro de 1986.

(20) Ver a nova redação que o Decreto-Lei n.º 2.332, de 1987, deu ao art. 2.º, § 3º do Decreto-Lei n.º 2.290, de 1986. As sucessivas repristimações de indexadores revogados, ou de índices substitutivos desses indexadores, sempre com efeitos retroativos (e, portanto, inconstitucionais) faremos referência adiante.

(21) Decreto-Lei n.º 2.335, de 12 de junho de 1987.

(22) O Decreto-Lei n.º 2.335, de 1987, faz referências minuciosas ao IPC nos arts. 3.º, 4.º, 8º, 11, 18 e 19.

(23) Pelo Decreto-Lei n.º 2.425, de 7 de abril de 1988, art. 6.º

(24) Pela Medida Provisória n.º 32, de 15 de janeiro de 1989, convolada na Lei n.º 7.730, de 31 de janeiro de 1989.

(25) Ver a esse propósito os arts. 15, § 2º e 17 da Lei n.º 7.730, de 31 de janeiro de 1989.

(26) Como a Lei n.º 7.774, de 8 de junho de 1989.

mular o uso de “índices setorizados” (27), para evitar o uso de indexador de caráter geral.

Para cobrir o período não abrangido pelos efeitos da OTN, que fora, como vimos, extinta em janeiro de 1989, as Leis n.ºs 7.774, de 20 de junho de 1989, e 7.801, de 11 de julho de 1989, estenderam, retroativamente, o IPC a diversas obrigações as quais ele, originariamente, não se aplicava, repetindo, assim, a experiência anterior do Decreto-Lei n.º 2.332, de 1987. Ao mesmo tempo, expurgavam-se do cálculo do IPC (28) alguns elementos, para amenizar os reflexos inflacionários da generalização do seu uso.

O clamor por um novo “indexador” oficial da Economia levou o governo, pouco depois, a recriar a OTN, agora como BTN — Bônus do Tesouro Nacional, o que foi promovido pela Medida Provisória n.º 57, de 22 de maio de 1989, convolada na Lei n.º 7.777, de 19 de junho de 1989, cujo art. 5.º, § 2.º, vinculou, mais uma vez, a variação do BTN, de frequência mensal, à variação do IPC (29). Por outro lado, as Leis n.ºs 7.788 e 7.789, ambas de 3 de julho de 1989, tornaram mensais os reajustes de salários segundo tabela que contemplavam faixas de renda diferentes e, bem assim a variação do salário mínimo, aplicando-se, sempre, como indexador, o IPC.

A Lei n.º 7.799, de 10 de junho de 1989, criou o BTN Fiscal, com frequência de reajuste diário. Tal como ocorrera anteriormente, o BTN Fiscal acabou retroagindo para beneficiar credores de todas e quaisquer obrigações (30) (exceto salários). Seu uso amplo até 14 de março de 1990 coincidiu com a desorganização final da economia brasileira pela hiperinflação de cerca de 100% ao mês (31).

Algumas observações se impõem, antes de encerrarmos os antecedentes da Reforma Monetária Cruzeiro. A primeira, no sentido de que — como foi, mais de uma vez sugerido no texto — essas reformas de indexadores e índices foram feitas “atropelando-se” a ordem jurídica que, no Brasil, asse-

(27) Como o fizera, anteriormente, o Decreto-Lei n.º 2.290, de 1986.

(28) Como ocorreu por força da Lei n.º 7.786, de 26 de junho de 1989.

(29) Embora o índice fosse o mesmo, a frequência do reajuste do BTN, sob a forma de BTN Fiscal, tornou-se diária, para distingui-lo, na prática, do IPC.

(30) Como ocorreu por força da Lei n.º 7.801, de 11 de julho de 1989, e da Medida Provisória n.º 75, de 31 de junho de 1989, reeditada pela Medida Provisória n.º 83, de 31 de agosto de 1989, e que se convolou na Lei n.º 7.843/89.

(31) Nos três meses que antecederam a posse do novo governo eleito não houve qualquer tentativa de entendimento entre as Administrações que se sucediam para debelar a hiperinflação, o que levou à suposição de que um cenário de hiperinflação convinha à nova equipe econômica, para compor um plano de fundo dramático para o novo choque monetário que estava sendo preparado.

gura, a nível constitucional, o respeito ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, o que importa em vedar a aplicação retroativa das normas⁽³²⁾.

Cumpra acentuar, outrossim, que, nesses últimos 26 anos, a moeda nacional foi desvalorizada *um bilhão de vezes*, enquanto a “cadeia de indexadores” ORTN/OTN/BTN (e as obrigações monetárias a ela vinculadas) recebeu, em igual período, uma *valorização* semelhante (em sentido contrário à desvalorização da moeda)⁽³³⁾.

Como a valorização dos “indexadores” repercutiu, sempre desigualmente, sobre o conteúdo das normas monetárias individuais (porque seus respectivos índices, campos de incidência e frequência de reajuste nunca foram idênticos), os poderes aquisitivos dos diversos créditos, ao longo desses 26 anos, sofreram alterações sistematicamente desproporcionais.

O que os indexadores promoveram, na prática, nesse quarto de século, foi uma permanente transferência de renda (primeiro anual, depois semestral, trimestral, mensal e, por fim, diária), de alguns setores para outros, que acabava cristalizada, de fato, pelas reformas monetárias que se sucediam.

Criou-se, assim, no País, um mecanismo oficial permanente de transferência e acumulação de riqueza, destinado a produzir efeitos não só sobre os preços futuros dos bens e serviços, como, também, sobre as sentenças, os

(32) Trato dessa questão em “Implementação das Normas da Constituição Federal relativas ao Sistema Financeiro Nacional”, texto da conferência proferida na OAB/RJ, em agosto de 1989, mimeo. Sobre o assunto há *primoroso acórdão* do Supremo Tribunal Federal, na Representação nº 1.451-7, DF., Relator o Ministro Moreira Alves, publicado no DJ de 24-6-88. Cogitava-se da inconstitucionalidade, afinal decretada, de dispositivos do Decreto-Lei nº 2.323, de 26 de fevereiro de 1987, que, na mesma linha de tantos outros a que nos referimos, subsequentes ao fracasso do Plano Cruzado, restaurou e fez retroagir a aplicação de índices de correção monetária (em caso de pagamento do Imposto de Renda das Empresas). Em certo trecho declara o acórdão: “... transformação que visa, economicamente, a reconstituir o poder aquisitivo da moeda, no momento do pagamento, viola o princípio constitucional de irretroatividade, que alcance direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada”. Ver, também, a respeito o meu “Obrigação Monetária”, cit. pp. 151 e segs.

(33) Estudo esse tópico em “Resquícios da Correção Monetária na Constituição de 1988” cit. Ao ser instituída, em 16-7-1964, a ORTN valia Cr\$ 10.000,00. Quando foi extinta, pelo Plano Verão, com o nome de OTN, valia NCr\$ 6,92. Essa última quantia equivale a Cr\$ 6.920.000.000,00 de 1964. Em suma, a relação, em cruzeiros de 1964, entre a ORTN do dia da sua criação e a OTN do dia da sua extinção é de 6.920.000.000,00 ÷ 10.000,00, ou seja, a OTN do dia 15 de janeiro de 1989 era 692.000 (seiscentos e noventa e duas mil) vezes maior do que a do dia 16-7-64. O BTN, por sua vez, foi criado, em 22-5-89, com o valor nominal de NCr\$ 1,00, retroativo a fevereiro de 1989. Em 14-3-90, dia anterior ao da Reforma Monetária, o BTNE^F era cotado a NCr\$ 37,0320, o que significa que entre 1.º-2-89 e 14-3-90 a valorização do indexador foi de 3.600%, o que, acrescido à valorização de seus antecessores, corresponde a uma majoração de 2.560.400.000%, sem contar a variação do IPC de janeiro de 1989.

contratos, os tributos, enfim, sobre os atos jurídicos passados, já definitivamente constituídos, independentemente da eficiência presente dos agentes econômicos, o que configura uma intervenção "institucional" no domínio econômico, alheia ao regime da concorrência capitalista⁽³⁴⁾ e prejudicial para os assalariados.

Era esse, em largas pinceladas, o quadro no qual foi editada a Reforma Monetária Cruzeiro, de 1990, de cujas principais características trataremos a seguir.

3. Características do Plano Cruzeiro

Ao invés de simplesmente modificar o conteúdo de certas normas monetárias individuais, alterando, no instante da conversão, as suas quantias (como fizera a Reforma alemã de 1948), o Plano Cruzeiro, ao ensejo da referida conversão, mudou a configuração dos *montantes*, os *prazos*, a *forma de pagamento* e os *acessórios* dos atos jurídicos pecuniários por ele atingidos (especialmente depósitos bancários de diversos tipos e títulos de crédito)⁽³⁵⁾.

Em seguida, substituiu as partes devedoras desses negócios jurídicos pela União Federal⁽³⁶⁾, subordinando a termo a obrigação desta, mantidos os credores originais⁽³⁷⁾.

Com a instituição de uma nova moeda, todas as normas monetárias individuais, a partir de 16 de março de 1990, passaram a ter fundamento no cruzeiro, revogando-se o cruzado novo como norma monetária geral⁽³⁸⁾. Alguns créditos, contudo, permaneceram "denominados em cruzados novos"⁽³⁹⁾, o que não significa outra coisa, porém, senão terem sido eles submetidos a um regime especial transitório de extinção.

Essa modalidade de extinção de débitos é disciplinada, principalmente, no art. 12 da Lei n.º 8.024, de 1990, sob a designação de "transferência

(34) Sobre o tema proferi palestra na UERJ, em abril de 1988, com o título "Um Caso de Manipulação da Moeda Nacional", mimeo.

(35) Ver, principalmente, os arts. 5º, 6º, 7º e 10 da Lei n.º 8.024, de 12 de abril de 1990, que "institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros e dá outras providências", que resultou da adoção, sem alterações, pelo Congresso Nacional, da Medida Provisória n.º 168, de 15 de março de 1990.

(36) Algumas funções que o Plano Cruzeiro atribui ao Banco Central são, na verdade, do Tesouro.

(37) Embora o art. 9º da Lei n.º 8.024, de 1990, preveja a abertura, no Banco Central, de "contas individualizadas em nome da instituição financeira" e apenas de "cadastros... individualizados em nome do titular de cada operação", estes últimos, e não as instituições financeiras, são os credores da União Federal.

(38) A regra a esse respeito é a dos arts. 1º e 3º da Lei n.º 8.024, de 1990.

(39) Expressão empregada literalmente pelos arts. 12 e 15 da Lei n.º 8.024, de 1990.

de titularidade... para fim de liquidação de dívidas e operações financeiras, provavelmente contratadas antes de 15 de março de 1990" (40). Dentro da mesma linha do art. 12, o art. 13 da Lei n.º 8.024, de 1990, permite o pagamento de tributos e contribuições, em cruzados novos, até o dia 18 de maio de 1990. O art. 16 refere-se a "depósitos interfinanceiros em cruzados novos". O art. 17 alude a "empréstimos para financiamento das obrigações ativas das instituições financeiras contratadas em cruzados novos" a ser feitos pelo Banco Central com os "recursos em cruzados novos nele depositados". Já o art. 4.º trata de situações praticamente instantâneas de "cheques emitidos em cruzados novos e ainda não depositados".

Ao modificar a *configuração dos montantes* de certos negócios jurídicos, o Plano estabeleceu um *teto* para retiradas dos depósitos bancários e para o recebimento dos créditos atingidos pela Reforma. O saque dos depósitos à vista foi limitado em Cr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros) (41). O mesmo limite foi fixado para as cadernetas de poupança (42). Para as chamadas "operações compromissadas" o teto foi de Cr\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil cruzeiros) ou 20% (vinte por cento) do resgate, prevalecendo o maior (43). Para os depósitos a prazo fixo (com ou sem emissão de certificados) letras de câmbio, debêntures e "demais ativos e aplicações" o limite é de 20% (vinte por cento) do resgate na data do vencimento original dos títulos (44).

Quanto aos *prazos*, o Plano prorrogou a exigibilidade dos créditos por ele atingidos — impondo uma espécie de "moratória" — para o dia 16 de setembro de 1991, estabelecendo, para além dessa data, *uma forma nova de pagamento*, em 12 (doze) parcelas mensais, iguais, e sucessivas, alterando, ainda, os acessórios das dívidas originais (45).

Foram previstas diversas exceções a essas regras. Certos créditos ficaram excluídos, total ou parcialmente, das modificações, ou sujeitaram-se a

(40) Com validade pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação da Medida Provisória n.º 168, de 15 de março de 1990.

(41) O art. 5.º, da Lei n.º 8.024, de 1990, porque trata da matéria como "norma de conversão", estabelece o limite de saque em cruzados novos.

(42) Art. 6.º da Lei n.º 8.024, de 1990.

(43) O art. 7.º, I, da Lei n.º 8.024, de 1990. No caso de fundos de renda fixa e de curto prazo, o art. 10 previu a redução desse limite, "se o fundo não dispuser de liquidez suficiente em cruzados novos".

(44) Art. 7.º, *caput*, da Lei n.º 8.024, de 1990.

(45) Ver os arts. 5.º, § 2.º; 6.º, § 2.º e 7.º, § 2.º da Lei n.º 8.024, de 1990. Quanto aos acessórios, foram estabelecidos correção monetária pela variação do BTN Fiscal e juros de 6% (seis por cento) ao ano, para fluir, pelo menos, até 16 de setembro de 1991. Certos títulos (tais como CDBs, Letras de Câmbio, Debêntures) vencíveis depois de 16 de setembro de 1991, tiveram seus prazos e formas de pagamento respeitados, o que significa não ter havido antecipação de exigibilidade (arts. 7.º, § 3.º, da Lei n.º 8.024, de 1990).

regimes especiais. Os critérios de exceção são, em sua quase totalidade, *ratione personae*. Os créditos e “ativos financeiros” dos Tesouros da União, dos Estados e dos Municípios, e dos órgãos de Previdência Social dessas entidades puderam ser recebidos por inteiro, em cruzeiros, desde logo⁽⁴⁶⁾. Estabeleceram-se prerrogativas para “pessoa física que perceba exclusivamente rendimentos provenientes de pensões e aposentadorias”⁽⁴⁷⁾. O destino das “reservas compulsórias sobre depósitos à vista”⁽⁴⁸⁾ e dos “depósitos compulsórios ou voluntários mantidos junto ao Banco Central com recursos das cadernetas de poupança” ficou submetido a regime especial⁽⁴⁹⁾. Prescrições também especiais foram dirigidas ao fechamento dos balanços patrimoniais das instituições financeiras⁽⁵⁰⁾.

Ao Ministro da Economia foram conferidos⁽⁵¹⁾ amplos poderes para “alterar os prazos e limites estabelecidos nos arts. 5.º, 6.º e 7.º da Lei n.º 8.024, de 1990”, e com isso criar novas exceções. Com base nessa competência o referido ministro editou (no período de 60 (sessenta) dias) cerca de duas dezenas de portarias, disciplinando os interesses das seguintes pessoas: *a)* das empresas, e produtores rurais, para pagar seus empregados no mês de março de 1990⁽⁵²⁾; *b)* dos órgãos de fiscalização profissional, de entidades sindicais de trabalhadores; de sociedades beneficentes; de entidades de serviço social; das partes em processos, relativamente a depósitos judiciais; de empregadores para quitar rescisões de contrato de trabalho; de transportadores de cargas⁽⁵³⁾; *c)* de hospitais sem fins lucrativos; fundações; de beneficiários do FGTS, do PIS/PASEP; de pessoa necessitada de tratamento médico⁽⁵⁴⁾; *d)* de bancos autorizados a operar com câmbio⁽⁵⁵⁾; *e)* de importadores⁽⁵⁶⁾; *f)* de credores do FINOR e FINAME⁽⁵⁷⁾;

(46) Art. 11 da Lei n.º 8.024, de 1990.

(47) Art. 21 da Lei n.º 8.024, de 1990.

(48) Art. 5.º, § 3.º da Lei n.º 8.024, de 1990.

(49) Art. 6.º, § 3.º da Lei n.º 8.024, de 1990.

(50) Art. 16 da Lei n.º 8.024, de 1990.

(51) Principalmente pelo art. 18 da Lei n.º 8.024, de 1990. Ver, também, os arts. 14 e 21. Ao Banco Central do Brasil foi atribuída, igualmente, extensa competência regulamentar (arts. 4.º; 5.º, § 3.º; 6.º, § 3.º; 12, parágrafo único; 15; 16 e 20 da Lei n.º 8.024, de 1990), com fulcro na qual ele divulgou em dois meses, uma centena de circulares.

(52) Portarias n.ºs 58 e 64, de 18 e 23 de março de 1990.

(53) Portaria n.º 65, de 23 de março de 1990, modificada pela Portaria n.º 99, de 3 de abril de 1990. Ver tb. Portaria n.º 100, de 1990; e Portaria n.º 103, de 5 de abril de 1990.

(54) Portaria n.º 72, de 29 de maio de 1990; ver Portaria n.º 200, de 20 de abril de 1990; e Portaria n.º 213, de 25 de abril de 1990.

(55) Portaria n.º 96, de 2 de abril de 1990; ver tb. Portaria n.º 202, de 20 de abril de 1990.

(56) Portaria n.º 101, de 3 de abril de 1990.

(57) Portaria n.º 104, de 5 de abril de 1990.

g) de missões diplomáticas⁽⁵⁸⁾; h) de participantes em consórcios⁽⁵⁹⁾; i) de credores de dívidas contraídas no exterior⁽⁶⁰⁾; j) de pessoas idosas⁽⁶¹⁾; l) de entidades da Administração extintas pela Lei n.º 8.029, de 12 de abril de 1990⁽⁶²⁾; m) de entidades de natureza cultural⁽⁶³⁾; n) de trabalhadores demitidos e desempregados⁽⁶⁴⁾; o) de sindicato de empregadores⁽⁶⁵⁾. Num determinado momento, considerando que havia liberado muitos créditos o Ministro da Economia baixou portarias restringindo os prazos e a amplitude de alguns anteriores⁽⁶⁶⁾.

Todas as hipóteses acima (alteração de montantes, de prazos, de forma de pagamento e de acessórios das dívidas abrangidas pelo Plano), e as suas exceções, foram tratadas pela Lei n.º 8.024, de 1990, como se fossem normas de conversão⁽⁶⁷⁾.

O Plano Cruzeiro empregou tais instrumentos com o intuito de reduzir na prática o poder aquisitivo dos “ativos financeiros” em cruzados novos. Uma das formas de apurar a diminuição da eficácia desses ativos seriam os “leilões de conversão antecipada de direitos em cruzados novos detidos por parte do público”, que podiam ser autorizados pelo Ministro da Economia⁽⁶⁸⁾.

Quanto aos “indexadores” e os índices das principais características do Plano Cruzeiro são as seguintes:

(58) Portaria nº 105, de 5 de abril de 1990.

(59) Portaria nº 192-A, de 17 de abril de 1990.

(60) Portaria nº 204, de 20 de abril de 1990.

(61) Portaria nº 207, de 25 de abril de 1990.

(62) Portaria nº 208, de 25 de abril de 1990.

(63) Portaria nº 209, de 25 de abril de 1990.

(64) Portaria nº 211, de 25 de abril de 1990.

(65) Portaria nº 212, de 25 de abril de 1990.

(66) Ver, dentre outras, Portarias nºs 223, de 30 de abril de 1990, e 260, de 3 de maio de 1990.

(67) O *Jornal Folha de São Paulo*, edição de 25 de março de 1990, numa reportagem sob o título “Choque Monetário foi decidido com humor”, diz que “a idéia de manter o cruzado novo com a criação do cruzeiro veio da necessidade de não caracterizar juridicamente o bloqueio das contas como empréstimo compulsório”. A redação dos arts. 4º, 5º, 6º, 7º, 10, 11, 13, 18 e 21 da Lei nº 8.024, de 1990, não deixa dúvidas quanto à intenção de usar a “conversão” como instrumento das finalidades pretendidas pelos autores do Plano.

(68) Art. 18 da Lei n.º 8.024, de 1990. O primeiro deles, programado, segundo notícia da *Folha de São Paulo*, de 21 de abril de 1990, sob o título “Leilão de cruzados é suspenso por temor de deságio alto, diz Modiano” acabou não sendo levado a cabo. Até hoje não foi realizado qualquer desses leilões.

O BTN — Bônus do Tesouro Nacional, nas suas modalidades “cheia” ou fiscal ⁽⁶⁹⁾, permanece como o “indexador” da economia ⁽⁷⁰⁾ procurando o Plano atribuir-lhe, de resto, uma *exclusividade* que lembra a da ORTN no início do regime militar ⁽⁷¹⁾.

Não obstante, a preservação do BTN como “indexador”, o Plano rompeu com a sua subordinação automática ao índice interno da inflação, ou a variação cambial ⁽⁷²⁾. Pela nova “sistemática para reajuste”, foi, preliminarmente, decretado um *congelamento* geral de preços e salários por tempo indeterminado, atribuindo-se à Ministra da Economia a competência para estabelecer, através de portarias, exceções a essa regra ⁽⁷³⁾.

O propósito inicial do governo era, grosso modo, o de fixar, no primeiro dia útil de cada mês, um *percentual máximo de reajuste* mensal dos preços autorizados, e, após o dia 15, um *percentual mínimo* de reajuste mensal dos salários, estabelecendo, nessa mesma ocasião, uma *meta* de variações *média* dos preços para o mês em curso. Em suma, pretendia o governo não só disciplinar a moeda (pela administração da “liquidez”), como centralizar o “indexador” (através da exclusividade do emprego do BTN) e controlar o índice de inflação (nesse último caso eliminando os vestígios da inflação anterior ao Plano ⁽⁷⁴⁾ e fixando *metas* de variação dos preços).

(69) Isto é, de freqüência de reajuste mensal ou diário.

(70) Há inúmeras referências ao Bônus do Tesouro Nacional nas medidas provisórias editadas pelo Governo no dia 15 de março de 1990. Além das Medidas Provisórias n.ºs 154 e 168 já mencionadas, e das Medidas Provisórias n.ºs 164 e 167, que repousam quase por inteiro sobre a unidade de conta BTN, ver ainda os seguintes dispositivos: Medida n.º 157, art. 3.º e parágrafo único; n.º 160, arts. 2.º, 4.º e 6.º; n.º 165, arts. 2.º, III, 3.º, 5.º e 7.º Há várias menções, nessas medidas, à “correção” e “atualização” monetárias.

(71) Basta observar, a propósito, o teor do art. 2.º, II, da Medida Provisória n.º 153, de 15 de março de 1990 (reproduzida, após a decretação de sua nulidade, no art. 5.º, II do projeto de lei, que “define crimes contra a administração tributária, de abuso do poder econômico, correção e das outras providências) que considera crime, com pena de reclusão ou multa (mais do que o ordenamento prescreve, no art. 43 das Leis das Contravenções Penais, para proteger a moeda) a quem “aplicar fórmulas de reajustamento de preços ou de indexação de contratos proibidas ou diversas daquelas que forem legalmente estabelecidas ou fixadas por autoridade competente”...

(72) O novo sistema de indexação (ou desindexação) da economia é disciplinado nos arts. 22 e 23 da Lei n.º 8.024, de 12 de abril de 1990, combinados com os arts. 1.º, 2.º, 5.º, 7.º e 8.º da Lei n.º 8.030, de 12 de abril de 1990. Esta última lei originou-se da Medida Provisória n.º 154, de 15 de março de 1990. O projeto de conversão dessa medida provisória em lei, votado pelo Congresso, continha diversas modificações no texto primitivo que, em sua maioria, foram depois vetadas pelo Poder Executivo.

(73) Ver os arts. 1.º e 2.º, incisos I, II e III e seus §§ 1.º a 5.º, da Lei n.º 8.030, de 1990.

(74) Pela modificação da metodologia de cálculo do IPC, que passaria a ser “ponta-a-ponta” e pela substituição do órgão encarregado de apurar o índice (ver art. 2.º, § 6.º da Lei n.º 8.030, de 1990).

Ao primeiro ensejo de aplicação da nova sistemática, a Ministra da Economia ⁽⁷⁵⁾ fixou em zero por cento o percentual de reajuste para os salários em geral, salário mínimo e variação média dos preços em abril de 1990. Depois dessa medida ter sido bastante criticada pelos economistas começou uma pressão muito grande de diversos setores interessados e da opinião pública para que o governo, seguindo o critério da Lei n.º 8.030, de 1990, reajustasse os salários e preços por ele ainda administrados, pelo índice da inflação (da ordem de quatro por cento) relativo ao mês de abril, que estava sendo apurado pelos órgãos de estatística. Reagindo contra essas pressões e demonstrando sua determinação de desindexar a ordem econômica (pelo menos os salários e certos preços administrados), a Ministra da Economia baixou, em 16 de maio de 1990, a Portaria n.º 289, fixando o percentual de reajuste e a meta de variação da inflação em zero por cento, não só em maio de 1990, como “nos meses seguintes”, o que significa que o governo se negado a editar doravante o índice “oficial” da inflação.

Por último, foram editadas as Medidas Provisórias n.ºs 189, de 30 de maio de 1990, e 191, de 6 de junho de 1990, disciplinando, respectivamente, a “atualização monetária” dos depósitos de poupança e das prestações dos contratos de financiamento firmados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação. A primeira dessas medidas criou mais um índice/indexador — o Índice de Reajuste de Valores Fiscais (IRVF), a ser calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e que deverá seguir “metodologia estabelecida em Portaria do Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento”.

4. *Algumas discussões suscitadas pelo Plano Cruzeiro*

Houve uma forte reação de economistas e de juristas diante do Plano Cruzeiro, especialmente no caso desses últimos, contra a fixação temporária de um teto para as retiradas dos saldos das contas bancárias e realização dos ativos financeiros em geral. Para muitos essa medida, que ficou vulgarmente conhecida como “seqüestro da liquidez”, configuraria um confisco, ou, no mínimo, um empréstimo compulsório disfarçado e seria, portanto, em qualquer caso, inconstitucional. Vislumbrou-se, ainda, no Plano, a violação do art. 7.º, VI, da Constituição Federal, que declara ser direito fundamental do trabalhador a irredutibilidade dos salários (diminuídos, de fato, por força do “congelamento” promovido). Por outro lado, para alguns, teria havido a criação, também inconstitucional, de um Imposto, no tocante a parcela da retenção dos ativos a ser restituída a seus titulares a prazo, na parte em que, sobre essas quantias, não incidissem juros e correção monetária. A muitos pareceu, enfim, que o art. 5.º, inciso LIV da Carta de outubro de 1988 (segundo o qual “ninguém será privado... de seus bens sem o devido processo legal”) é que teria sido desrespeitado, assim como o inciso XXII do mesmo artigo que garante o direito de propriedade, tendo

(75) Pela Portaria n.º 191-A, de 16 de abril de 1990.

ocorrido, na espécie, intervenção do Estado no domínio econômico fora dos casos previstos na Constituição ⁽⁷⁶⁾.

A nosso ver o que está no fundo das principais objeções ao Plano Cruzeiro, nesse ponto, é o entendimento de que as pessoas, mesmo diante de uma Reforma Monetária, teriam o direito de manter, na mesma proporção anterior, os poderes aquisitivos de seus créditos, sob pena de violação à sua propriedade privada. E essa é, na verdade, uma questão crucial que, sob variadas formas, vem preocupando, desde o início deste século, os autores que se dedicam ao estudo do Direito Monetário.

SCADUTO, na sua obra clássica "I Debiti Pecuniari e il Deprezzamento Monetário" ⁽⁷⁷⁾, apoiado nos ensinamentos, dentre outros, dos eminentes WINDSCHEID e HARTMANN, defende o ponto de vista de que a mudança de um sistema monetário não deve ter qualquer influência sobre a quantidade de metal fino a que o credor tenha direito. Diz ele:

"Na passagem de um sistema monetário para outro, ou de uma espécie monetária para outra não ocorreu jamais o caso de inexistir uma norma de conversão, que disciplinasse a liquidação das obrigações pecuniárias anteriormente constituídas com a moeda do novo sistema ou da nova espécie. A doutrina, contudo, suscita essa hipótese, e a pesquisa da solução é tanto mais interessante quanto serve para determinar qual deve ser o conteúdo de uma norma de conversão.

A regra geralmente posta é a seguinte: a mudança não deve ter influência alguma sobre a quantidade de metal fino a que o credor tem direito. Este, a despeito do valor nominal da nova moeda, deve receber tanto metal fino na nova moeda quanto receberia na antiga, se não tivesse ocorrido a modificação."

O festejado autor italiano que defende, como se vê, o direito de propriedade do credor sobre certa quantidade de metal fino, escreveu seu livro no início da segunda década deste século, época em que a crise financeira já se manifestara, mas quando o mundo não conhecia, ainda, os grandes cataclismas monetários que tanto iriam abalá-lo a partir de então.

Posteriormente à publicação de sua obra houve o agravamento, insuportável, da inflação alemã, o craque norte-americano de 1929, o colapso

(76) Ver, dentre outros, os artigos de NELSON EIRIZIK, "A Inconstitucionalidade da Medida nº 168", in *Jornal do Brasil*, de 26 de março de 1990; de IVES GANDRA DA SILVA MARTINS, "O Plano Collor", in *Folha de São Paulo*, de 24 de março de 1990; de FABIO KONDER COMPARATO, "A Radiografia do Golpe", in *Folha de S. Paulo*, de 23 de março de 1990; de JORGE LOBO, "Medida Inconstitucional", in *Jornal do Brasil*, de 23 de março de 1990. Em defesa do Plano vieram, principalmente, IVAN NUNES FERREIRA, no artigo "Nem Confisco nem Empréstimo", in *Jornal do Brasil*, de 26 de março de 1990, e DÍOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, em dois estudos, intitulados, respectivamente, "Notas sobre a constitucionalidade das alterações do Sistema Monetário" e "A Reforma Monetária e a Retenção dos Ativos Líquidos no Plano Brasil Novo".

(77) Milano, Dottor Francesco Vallardi, 1924, p. 90, nº 39.

definitivo do padrão ouro e da doutrina do valor intrínseco, que mudaram o rumo da teoria e jurisprudência monetários. Escritores mais modernos, que presenciaram todas essas transformações, como é o caso de ARTHUR NUSSBAUM, já registram uma mudança de enfoque do problema. Sobre o tema, assim escreve esse Autor, em seu magistral "MONEY IN THE LAW — NATIONAL AND INTERNATIONAL — A comparative study in the Bordeline of Law and Economics", editado nos Estados Unidos em 1950: ⁽⁷⁸⁾

"Quando se cria uma nova moeda... o procedimento normal do legislador consiste em estabelecer uma norma de redução ou de conversão, quer dizer uma regra que permita expressar, em termos da nova moeda, os débitos criados em termos da unidade monetária anterior, que desaparece.

Se, financeiramente, tem por fim a "reconstrução" (total ou parcial) dos créditos, tal conversão se chama "revalorização" (revaluation) dos créditos. *Essa operação depende, por inteiro, do legislador*, e foi deliberadamente omitida quando a URSS estabeleceu, em 1924, o sistema monetário do rublo "ouro", trocando 50 mil rublos antigos por um rublo ouro. Nada se disse, então, sobre as obrigações contraídas anteriormente em termos do antigo rublo. A destruição desses créditos pela precedente inflação "maligna" não foi levada em conta, porque se adequava, perfeitamente, à política soviética". ⁽⁷⁹⁾

Prossegue NUSSBAUM:

"Em tempos recentes, as normas de conversão chegaram a ser extremamente minuciosas, distinguindo-se os vários tipos de crédito segundo a data de constituição, natureza econômica, a categoria a que pertence o credor e outros critérios ⁽⁸⁰⁾. *Isso quer dizer que certos créditos serão valorizados e outros não*" (grifos nossos).

Estudando a mesma questão, de uma perspectiva, agora, de Direito Internacional Privado, afirma, ainda, NUSSBAUM: ⁽⁸¹⁾

"O Estado, que criou determinada moeda, deve ter também a faculdade, do ponto de vista internacional, para substituí-la por

(78) Traduzido para o espanhol por A. SCHOO com o título DERECHO MONETARIO NACIONAL E INTERNACIONAL, Buenos Aires, Arayu, 1964. Ver pp. 285 e 286.

(79) Em nota (nº 273) a esse texto, esclarece o mesmo autor que "Os tribunais norte-americanos reconheceram, repetidamente, que as antigas dívidas em rublos haviam "evaporado" por completo. Particularmente em "Dougherty V. Equitable Life Assurance a evolução do rublo foi cuidadosamente estudada... Veja-se, também, "Parker V. Hope", 258, N.Y., 365, 370, 179 N.E. 770 (1932) ... e "Dougherty v. National City Bank, 157, MISC. 849, em 868, 285, N.Y. (1935).

(80) Ele observa, em nota, estar se referindo, inclusive, à Reforma Alemã de 1948.

(81) In *op. cit.*, p. 492.

outra, da mesma forma como pode alterá-la, pois quem pode o mais pode o menos. Essa conclusão é extensiva à norma de conversão, que não é outra coisa senão a consequência necessária da transição da antiga moeda para a nova, sempre que constitua uma norma *bona fide*, quer dizer, que não tenha por finalidade prejudicar os credores estrangeiros.”

Na Argentina, por ocasião do Plano Austral, essa mesma questão substancial voltou a ser debatida, a propósito, especialmente, do *deságio* promovido pela “Tablita” do Decreto n.º 1.096, de 14 de junho de 1985, tendo prevalecido o ponto de vista que defendia a validade da adoção e emprego de Escalas contendo fatores de redução, que implicavam em modificação, desigual, dos poderes aquisitivos dos créditos, em decorrência da conversão (82).

Igual discussão sobre a eventual nulidade das alterações desproporcionais dos conteúdos das normas monetárias individuais surgiu no Brasil, quando da edição dos Planos Cruzado, Bresser e Verão, os quais, como salientamos anteriormente, usaram, largamente, as Tabelas de Conversão, estabelecendo, ainda, critérios diferentes de pagamento das antigas obrigações monetárias na nova moeda. Parte da doutrina (83) viu inconstitucionalidade na regra de conversão do art. 8.º do Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986 (de certo modo reiterada nos dois Planos posteriores), o que, todavia, não foi entendimento vitorioso. Por seu turno, a jurisprudência brasileira recente, sempre que enfrentou a questão, reconheceu a validade da conversão desigual das obrigações.

A nosso ver, o Plano Cruzeiro, ao modificar a configuração dos montantes, os prazos, a forma de pagamento e os acessórios dos atos jurídicos por ele atingidos (84), interferiu, desigualmente, no conteúdo das normas monetárias individuais. Mas não há como invocar-se um suposto direito de propriedade sobre o poder aquisitivo dos créditos, nem a regra constitucional da isonomia, para condenar-se, sob esse aspecto, o Plano Cruzeiro, o que não significa que consideremos legítimos os sucessivos processos de transformação monetária praticados no Brasil nos últimos 25 anos, nem julgemos admissível a proliferação futura desses “pacotes”.

Os argumentos utilizados para combater o chamado “seqüestro da liquidez”, se trazidos às suas últimas consequências, levariam à conclusão

(82) Sobre a matéria: TRIGO REPRESAS, “El austral y El deságio Análisis Jurídico de la Reforma Económica y Monetaria”, Buenos Aires, Depalma, 1985; Luis Moisset de Espanes, Jorge Mosset Iturraspe e Carlos Frederico Torres, *El Desagio — Análisis Jurídico, Impositivo, contable y Financiero*, Santa Fé, Rubinzal 1985; MANUEL I. ADROGUÉ, “La Reforma Monetaria: El Austral”, Buenos Aires, Plus Ultra, 1985.

(83) Ver, especialmente, “Aspectos Jurídicos do Plano de Estabilização da Economia, *cit.*”

(84) Ver as “Características do Plano Cruzeiro”, *supra*. Ver tb. KELSEN, *op. cit.*, p. 31, sobre o conteúdo da norma.

de que o Estado não poderia, ao ensejo da Reforma Monetária, reorganizar o sistema financeiro, corrigindo as distorções que, precisamente, provocaram a mudança do sistema anterior. Uma Reforma Monetária — medida que, por sua natureza, deve (ou deveria) revestir-se de caráter excepcional — consiste na reconstituição da ordem monetária nacional. Nessa ocasião, a Lei, que pode o mais — desmonetizando, inclusive, se for o caso, o meio circulante — pode o menos, que é valorizar, ou desvalorizar, as obrigações monetárias na medida e proporção em que isso se impuser. No caso do Plano Cruzeiro, a União Federal assim procedeu, no exercício da competência que a Constituição lhe atribui de emitir moeda e de legislar sobre sistema monetário (art. 22, V e VII da Constituição Federal).

Não cremos que se possa falar, no caso com rigor técnico, em EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO, em IMPOSTO ou, menos ainda, em CONFISCO. Esse entendimento se abstrai de uma circunstância relevantíssima: *a de que houve uma Reforma Monetária*, isto é, a modificação do fundamento de validade das normas monetárias individuais. Pouco importa que essa reforma monetária tenha sido feita, em parte, como disseram os jornais da época ⁽⁸⁵⁾ para dissimular seu real objetivo. Qualquer que tenha sido a intenção do legislador, o fato é que houve a Reforma Monetária.

É despiendo, também, alegar-se, que não deveria ter ocorrido essa Reforma; ou que os autores do Plano deviam ter agido de outra maneira. Uma vez que se fez tal Reforma, não se pode ignorá-la, e tratar as suas conseqüências como se fossem medidas de outra natureza.

Ao afirmarmos que certas objeções jurídicas que atualmente são feitas ao Plano Cruzeiro não procedem não queremos dizer que não haja falhas na Reforma, especialmente no tocante a três pontos, que nos parecem da maior importância, mas sobre os quais não se discutiu, ainda, o bastante: *a) a falta de disciplina da obrigação pecuniária pública a termo que foi criada; b) a manutenção ampla, embora parcial, da indexação; c) a injustiça decorrente da ausência de critérios quanto ao pagamento de certas dívidas em cruzados novos anteriores ao Plano, especialmente as que são objeto de cobrança judicial.*

A obrigação pecuniária pública a termo constituída pelo Plano Cruzeiro configura, em nosso entender, uma dívida pública do Tesouro e, como tal, deveria ter sido tratada desde logo.

Essa definição da obrigação contraída pela União Federal como dívida pública não está clara nas normas do Plano. Antes, pela mecânica por ele adotada, os primitivos devedores das obrigações privadas (como os Bancos) foram compelidos a transferir para o Banco Central os saldos em cruzados novos atingidos pelo “seqüestro”, diferindo-se para os dezoito meses seguintes a conversão desses saldos para cruzeiros. Mas essa foi, apenas, a aparência da coisa. Na verdade, a conversão desses saldos em cruzados novos

(85) Diz a *Folha de S. Paulo*, de 25-3-90 que a Reforma ocorreu “para não caracterizar o bloqueio das contas como empréstimo compulsório”.

deu-se imediatamente no dia 16 de março de 1990, prevendo-se, tão-somente, para esses créditos, uma modalidade especial transitória de extinção.

Prevê o Plano que, após esse prazo, o pagamento da dívida se faça em prestações mensais. Pode ocorrer, contudo, que o Tesouro Nacional não tenha recursos para pagar toda a dívida contraída, no tempo e forma previstos. A falta de previsão e disciplina prévias dessa hipótese acarretará, por certo, no futuro, um grave problema.

O tratamento "bancário" que o Plano Cruzeiro deu a essa obrigação pecuniária pública leva, por outro lado, a que as pessoas considerem que o seu "dinheiro seqüestrado" está depositado no Banco Central, em contas de prazo fixo. É essa a concepção que, segundo nos parece, está induzindo certos Juízes de primeiro grau, através da concessão de medidas liminares, a determinar, nos requerimentos diversos que lhes estão sendo submetidos, a liberação de recursos "bloqueados", ou a sua transferência para contas de depósitos judiciais à vista, à sua disposição.

Esse "dinheiro", contudo, não existe, porque não foi ainda emitido, e, provavelmente, não poderá sê-lo, no prazo previsto, sob pena de gerar um grave desequilíbrio financeiro. O que há, até agora, são créditos, e créditos não no Banco Central mas, sim, como dissemos antes, dívida pública; — mesmo porque não é sequer função do Banco Central conservar depósitos em conta a prazo fixo diretamente do público, como se fosse um Banco comercial.

O segundo ponto a considerar é a manutenção parcial da indexação pelo Plano Cruzeiro. A esse respeito é curioso observar que, por um lado, no que tange ao salário, a desindexação aparece como questão a ser definida "até o último grau de resistência"; ao mesmo tempo, porém, em que o Governo continua a se beneficiar com a correção dos tributos, as empresas com a correção das demonstrações financeiras, etc. Essa iniquidade, de dois pesos e duas medidas, consegue subsistir, apenas, em épocas de ditadura, o que não é o caso brasileiro atual. Cumpre acentuar, a propósito, que o Plano alemão de 1948 acabou, definitivamente, com a correção monetária naquele país. Aos responsáveis pela elaboração do Plano Cruzeiro faltou, aqui, mais uma vez talento, ousadia ou respaldo político para fazer a mesma coisa.

Sobre a incompatibilidade entre a correção monetária e o Estado de Direito, e quanto aos danos que ela, por sua própria natureza, causa à moeda nacional, não insistiremos nesta oportunidade, pois desse tema já temos tratado exaustivamente em outras ocasiões.

Por fim cabe referirmo-nos aos prejuízos que o Plano Cruzeiro trará para certos devedores de quantias em cruzados novos, especialmente aqueles que são objeto de cobrança em Juízo. A depreciação dessas dívidas é notória; pois a intervenção no conteúdo das normas monetárias anteriores ao Plano resultou, como vimos, numa redução, ainda que indireta, do poder aquisitivo de tais créditos. A não-consideração dessa circunstância pelo Plano Cruzeiro é injusta, pois os devedores serão obrigados a pagar, pelo seu montante integral, dívidas "desvalorizadas".