



PARECER

PROJETO DE LEI Nº 318, DE 1995, que “dispõe sobre o resgate, em moeda corrente, do empréstimo compulsório instituído pelo Decreto-Lei nº 2.288, de 23 de julho de 1986, nas condições que estabelece”.

AUTOR: Deputado WELINTON FAGUNDES

RELATOR: Deputado LUCIANO CASTRO

APENSADOS: PL nº 563, de 1995; PL nº 2.108, de 1996; PL nº 7.169, de 2002; PL nº 1.964, de 2003.

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 318, de 1995, estabelece que os recursos do empréstimo compulsório instituído pelo Decreto-Lei nº 2.288, de 23 de julho de 1986, e exigido dos adquirentes de automóveis de passeio e utilitários, bem como dos consumidores de gasolina ou álcool para veículos automotores, serão resgatados em moeda corrente.

O PL dá nova redação ao art. 6º, da Lei nº 7.862, de 30 de outubro de 1989, dispondo que os saldos dos depósitos da União relativos ao empréstimo compulsório serão destinados às despesas decorrentes do seu resgate, e autoriza a emissão de títulos para complementação, caso aqueles recursos não sejam suficientes.

De acordo com o Projeto, o Ministério da Fazenda reconhecerá o direito ao resgate do empréstimo, em processo simplificado, após habilitação prévia dos mutuários, mediante documentação comprobatória. No caso da inexistência dos comprovantes do consumo de combustíveis, o valor do empréstimo resgatável será igual ao consumo médio de veículo de igual porte.

Estão apensados ao PL nº 318, de 1995, os seguintes projetos: PL nº 563, de 1995; PL nº 2.108, de 1996; PL nº 7.169, de 2002; e PL nº 1.964, de 2003.

O Projeto de Lei nº 563, de 1995, dispõe que o empréstimo compulsório será resgatado, mediante pagamento em moeda corrente. Os interessados deverão comprovar, por meio de documentação fiscal, o valor e a titularidade do empréstimo recolhido.

O PL também altera a redação do art. 6º, da Lei nº 7.862/1989, estabelecendo que os saldos dos depósitos da União relativos ao empréstimo



compulsório serão destinados às despesas decorrentes do seu resgate e autoriza a emissão de títulos para complementar os recursos. Dispõe, ainda, que o saldo não reclamado será apropriado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Saúde – FNDS.

Como medida complementar à Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994, que instituiu o Plano Real, o PL nº 563, de 1995, cria poupança vinculada à aquisição de produtos, bens e serviços, como instrumento de política econômico-financeira ou para absorção temporária de eventual excesso de poder aquisitivo, dispondo que o Poder Executivo utilizará os recursos captados para amortização da dívida pública interna e externa e para o atendimento de políticas sociais, nas proporções definidas em cada exercício na respectiva lei de diretrizes orçamentárias.

Dispõe o Projeto de Lei nº 2.108, de 1996, que o crédito referente ao empréstimo compulsório poderá ser compensado com o Imposto de Renda - IR devido, a partir do ano-calendário de 1998. De acordo com o PL, o valor que deixar de ser arrecadado em decorrência dessa dedução não prejudica a base de cálculo dos fundos constitucionais (FPM, FPE, FNO, FCO e FNE).

O Projeto de Lei nº 7.169, de 2002, permite que os contribuintes, pessoas físicas ou jurídicas, do Imposto de Renda - IR, do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e do Imposto Territorial Rural - ITR, possam deduzir dos montantes a serem pagos os valores recolhidos a título de empréstimo compulsório incidente na aquisição de automóveis e utilitários.

O Projeto de Lei nº 1.964, de 2003, estabelece que o empréstimo compulsório será resgatado em moeda corrente, corrigido pelos mesmos índices aplicáveis às cadernetas de poupança. Como fonte de recursos serão utilizados os saldos da União relativos ao empréstimo, mantidos no Bacen. Caso estes sejam insuficientes, fica o Poder Executivo autorizado a emitir títulos da dívida pública federal, com a finalidade de complementar o montante de recursos necessário.

Determina o PL, que a liquidação do empréstimo compulsório sobre o consumo de gasolina e álcool para veículos automotores será efetuada mediante processo simplificado, instruída com documentação que comprove o período em que o veículo esteve sob a propriedade do mutuante.

2. VOTO

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, inicialmente apreciar as proposições quanto à compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996. Cabe também analisar os projetos à luz da Lei



Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Os projetos em exame têm por objetivo estabelecer condições para o ressarcimento ou a compensação do empréstimo compulsório instituído pelo Decreto-Lei nº 2.288/1986, e exigido dos adquirentes de veículos e dos consumidores de combustível até 31 de dezembro de 1989. O art. 16 do Decreto-Lei previa que o empréstimo seria resgatado no último dia do terceiro ano posterior ao seu recolhimento, efetuando-se o pagamento com quotas do Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND.

Posteriormente, a Lei nº 7.862, de 30 de outubro de 1989, determinou que o Banco Central do Brasil remunerasse os saldos dos depósitos da União relativos ao empréstimo compulsório, sendo que os mesmos ficariam disponíveis exclusivamente para aquisição de quotas do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND). Estabeleceu, ainda, que esses recursos seriam recolhidos ao Tesouro Nacional para atender às necessidades financeiras decorrentes do resgate do empréstimo compulsório determinado pelo art. 16, do Decreto-Lei nº 2.288/86, observados cronograma e condições estabelecidos pelo Poder Executivo.

Vale ressaltar, porém, que até o momento não foram estabelecidos procedimentos para a efetivação do resgate do empréstimo compulsório.

Os PL's nº318/1995, nº563/1995 e nº1.964/2003 determinam que o resgate dos valores pagos a título de empréstimo compulsório dar-se-á em moeda corrente, mediante a apresentação de documentação comprobatória por parte dos interessados. Apontam como fonte de recursos os saldos dos depósitos da União relativos ao empréstimo, mantidos no Banco Central, e autorizam a emissão de títulos públicos para atender às necessidades financeiras que excedam essas disponibilidades. O Projeto de Lei nº 2.108/96, por sua vez, prevê que créditos relativos ao empréstimo compulsório possam ser compensados com o IR devido. Já o PL nº 7.169/2002 permite a dedução dos valores a receber relativos ao empréstimo compulsório dos valores a serem pagos a título de IR, IPI e ITR.

Analisando os PL's nº318/1995, nº563/1995 e nº1.964/2003, verificamos que o pagamento em moeda corrente das dívidas relativas ao empréstimo compulsório traz algumas implicações no que concerne ao exame de adequação orçamentária e financeira. Cabe lembrar, primeiramente, que os desembolsos com esse resgate provocariam uma elevação das despesas públicas federais. Diante disso, os Projetos deveriam atender aos seguintes requisitos constantes da LRF:

*“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;...”*

Como os critérios de ressarcimento constantes dos projetos não apresentam um teto, mas prevêm a cobertura da totalidade das demandas



apresentadas e comprovadas, não é possível definir qual a estimativa de despesas a serem efetuadas com a devolução do empréstimo.

Deve-se ressaltar, ainda, que esse tipo de desembolso representa despesa não-financeira que deve ser considerada na apuração dos resultados fiscais do Governo, inclusive para aferição e cumprimento da meta de superávit primário estabelecida nas Leis de Diretrizes Orçamentárias para 2011 e 2012 (art. 2º da Lei n.º 12.309, de 2010, e art. 2º da Lei nº 12.465, de 2011).

Outro ponto que merece análise, diz respeito à autorização para emissão de títulos da dívida pública para complementar as necessidades financeiras decorrentes do resgate. A utilização de receitas oriundas de operações de crédito para a cobertura de despesas correntes deve ser vista com ressalva, uma vez que tem impacto direto sobre o endividamento público.

Com relação aos Projetos de Lei nº2.108/96 e nº7.169/2002, verifica-se que a implementação de seus dispositivos implicaria na redução de receitas públicas federais. Nesse caso, devem ser observadas as disposições do art. 14 da LRF:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.”

Os projetos em tela, porém, também não apresentam teto definido para as compensações e deduções, o que impossibilita a definição da estimativa de renúncia de receita decorrentes de sua aprovação. Cumpre ressaltar que a redução de receitas também provocará impacto sobre o cumprimento das metas fiscais estabelecidas para o corrente exercício.

No mesmo sentido dos dispositivos citados da LRF aponta o art. 91 da Lei n.º 12.309, de 2010 (a citada LDO 2011):

“Art. 91. As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos



legislativos ou medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2011 deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2011 a 2013, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, nos termos das disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”¹

Em função do exposto, constatamos que a devolução do empréstimo compulsório assumiu a proporção de um passivo contingente de montante indefinido, e como tal, deve ser quantificado e inserido em anexo específico à lei de diretrizes orçamentárias, nos termos de que trata o §3º do art. 4º da LRF:

“Art. 4º (..)

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.”

Só após a devida quantificação, será possível discutir em bases reais o valor e a forma de resgate do empréstimo compulsório, com o estabelecimento de

¹ Seus parágrafos assim dispõem:

“§ 1º Os Poderes e o MPU, encaminharão, quando solicitados pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa em apreciação pelo órgão colegiado, na forma de estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerão os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º Os órgãos mencionados no § 1º deste artigo atribuirão a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão da União, acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no *caput* deste artigo.

§ 5º As proposições legislativas que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial deverão conter cláusula de vigência de no máximo cinco anos, sendo facultada sua compensação mediante o cancelamento de despesas em valor equivalente.

§ 6º [\(VETADO\)](#)

§ 7º [\(VETADO\)](#)

§ 8º Aplicam-se as disposições deste Capítulo às proposições decorrentes do disposto no [art. 21, XIII](#) e [XIV, da Constituição](#).

§ 9º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no *caput* deste artigo que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.

§ 10. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto nos [arts. 16](#) e [17 da Lei Complementar nº 101, de 2000](#), deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, que se manifestarão conjuntamente; e

II - no âmbito dos demais Poderes e do MPU, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 14 desta Lei.

§ 11. [\(VETADO\)](#)”



um cronograma de desembolsos.

Portanto, apesar dos nobres propósitos que orientaram a elaboração das propostas, consideramos que os Projetos analisados não atendem aos requisitos de adequação orçamentária e financeira, o que prejudica seu exame quanto ao mérito, na Comissão de Finanças e Tributação, em função do disposto no art. 10 da Norma Interna - CFT:

“Art. 10. Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.”

Diante do exposto, **VOTO PELA INCOMPATIBILIDADE E PELA INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROJETO DE LEI nº 318, de 1995, bem como dos apensados PROJETO DE LEI nº 563, de 1995, PROJETO DE LEI nº 2.108, de 1996, PROJETO DE LEI nº 7.169, de 2002 e PROJETO DE LEI nº 1.964, de 2003.**

Sala das Sessões, em de de 2011.

Deputado LUCIANO CASTRO
Relator