

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

**<http://bd.camara.gov.br>**

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**ESTUDO SOBRE O EMPRÉSTIMO  
COMPULSÓRIO SOBRE AUTOMÓVEIS E  
COMBUSTÍVEIS – DECRETO-LEI N° 2.288,  
DE 1986**

*José Raimundo Baganha Teixeira*

Consultor Legislativo da Área III  
Tributação, Direito Tributário

**ESTUDO**

**MAIO/2005**



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

## **ESTUDO SOBRE O EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO SOBRE AUTOMÓVEIS E COMBUSTÍVEIS – DECRETO-LEI N° 2.288, DE 1986**

*José Raimundo Baganha Teixeira*

Este estudo trata do empréstimo compulsório incidente sobre a aquisição de automóveis e combustíveis, instituído pelo Decreto-lei n° 2.288, de 23 de julho de 1986.

O referido decreto-lei foi baixado no governo do então Presidente da República José Sarney, no auge do plano econômico denominado “Plano Cruzado”, e objetivava criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), a fim de fornecer recursos para a realização de investimentos necessários à dinamização do desenvolvimento nacional e dar apoio à iniciativa privada na organização e ampliação de suas atividades econômicas.

Em seu artigo 10, o Decreto-lei n° 2.288, de 1986, instituiu, como medida complementar ao Plano Cruzado, o empréstimo compulsório, para absorver temporariamente o que se dizia ser um excesso de poder aquisitivo, e os recursos arrecadados deveriam ficar indisponíveis no Banco Central do Brasil.

Em plena época de congelamento de preços, com os “fiscais” do Sarney fechando supermercados que não cumpriam o tabelamento, com as mercadorias sumindo das lojas, o mercado negro florescendo assustadoramente e os ágios altíssimos nos mercados paralelos, o empréstimo compulsório passou a ser exigido dos adquirentes de veículos, à alíquota de 30% para carros novos, 20% para veículos de até dois anos de fabricação, e 10% para os com até quatro anos de fabricação; e à alíquota de 28% do valor do consumo de gasolina e álcool carburante. A falta de recolhimento do empréstimo implicava automática inscrição como dívida não tributária, aplicando-se a multa de cem por cento para efeito de cobrança executiva.

A instituição do gravame implicou aumentos de quase um terço no preço desses produtos, causou uma ruptura no congelamento de preços e colaborou para a implosão do Plano Cruzado, com a volta da inflação.

O Decreto-lei n° 2.329, de 20 de maio de 1987, suprimiu a incidência do empréstimo sobre a aquisição de veículos com mais de um ano de fabricação, ao mesmo tempo que reduziu para 15% a alíquota sobre os veículos novos e de até um ano de fabricação, incidências essas que acabaram por ser revogadas pelo Decreto-lei n° 2.340, de 26 de junho de 1987.

A Lei nº 7.862, de 30 de outubro de 1989, estabeleceu, em seu art. 6º, que o Banco Central do Brasil deveria remunerar o saldo dos depósitos da União relativo ao empréstimo, e esse saldo ficaria disponível exclusivamente para aquisição de quotas do FND, para atender às necessidades financeiras decorrentes do resgate do empréstimo.

Os valores recolhidos a título do empréstimo deveriam ter sido resgatados no último dia do terceiro ano posterior ao seu recolhimento, acrescidos de rendimento equivalente ao das cadernetas de poupança, efetuando-se o pagamento com quotas do já mencionado Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND, conforme estabelecia o art. 16 do Decreto-lei nº 2.288, de 1986.

Em 1993, já no governo do Presidente Itamar Franco, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei nº 111, de 1993 (nº 3.720-A, na Câmara dos Deputados), que alterava o disposto no Decreto-lei nº 2.288, de 1986, e na Lei nº 7.862, de 1989, para determinar o resgate em dinheiro do empréstimo compulsório.

A medida decorreu de decisão do Supremo Tribunal Federal que julgou inconstitucional a instituição do empréstimo e de decisões de Tribunais Federais que asseguravam aos mutuantes recorrentes a restituição dos valores em moeda corrente. A Resolução nº 50 de 1995, do Senado Federal suspendeu a execução dos dispositivos de instituição do empréstimo, incidência, recolhimento, resgate e remuneração, visto que “declarados inconstitucionais nos autos do Recurso Extraordinário nº 121.336”.

Para viabilizar a restituição de acordo com esse novo cenário, o projeto de lei encaminhado previa a extração, do texto do Decreto-lei nº 2.288, de 1986, da referência ao pagamento do empréstimo com quotas do FND e a inclusão de nova redação para possibilitar o pagamento em moeda corrente.

A devolução seria impreterivelmente efetivada até seis meses, contados a partir de sessenta dias da data da publicação da lei, relativamente à aquisição de veículos, e de doze meses, relativamente ao consumo de gasolina e álcool.

A especificação dos prazos para operacionalizar a devolução do empréstimo visava a explicitar o horizonte temporal para saldar a obrigação, de forma compatível com as disponibilidades de recursos e a minimizar o impacto sobre a base monetária, conforme explicitava a própria exposição de motivos do Ministro da Fazenda, que acompanhou o projeto de lei.

No caso do empréstimo compulsório sobre a aquisição de veículos, a devolução dar-se-ia com base no cadastro de contribuintes já existente na Secretaria da Receita Federal, enquanto que, no caso do consumo de gasolina e álcool, o pagamento seria efetivado mediante processo simplificado, após habilitação prévia, instruída com documento comprobatório da propriedade do veículo emitido por órgão competente para esse fim.



O Congresso Nacional debateu amplamente e aperfeiçoou a proposta do Poder Executivo. Na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, por exemplo, a fim de facilitar mais o processo simplificado de habilitação prévia para o recebimento do empréstimo sobre combustíveis, foi oferecido outro mecanismo de prova da propriedade de veículo na época, permitindo-se a apresentação de cópias das declarações de bens constantes das Declarações de Ajuste Anual do Imposto de Renda dos exercícios em que foi recolhido o empréstimo. O projeto original exigia os certificados de licenciamento dos veículos, ou um documento equivalente emitido pelo órgão competente de registro do veículo, o que provocaria um colapso do atendimento nos departamentos estaduais de trânsito e poderia inviabilizar para muitos mutuantes o recebimento de seus créditos.

Após todas essas discussões e a aprovação da matéria, com louvores pela iniciativa do Poder Executivo de finalmente fazer cumprir, embora com um atraso considerável, a promessa de devolução dos recursos retirados compulsoriamente, o mesmo governo que encaminhara o projeto de lei para apreciação, surpreendentemente, vetou-o integralmente, em 21 de agosto de 1993.

Na mensagem encaminhada ao Congresso Nacional para comunicar o veto, o Presidente da República Itamar Franco destaca que, ouvido, assim o Ministério da Fazenda se pronunciou:

“.....

*O valor dos depósitos referentes ao empréstimo compulsório somou, em 31.12.92, CR\$ 39,8 trilhões, equivalentes a US\$ 3,6 bilhões. Tendo em vista que o projeto de lei autoriza a emissão de títulos de dívida pública federal para a complementação do resgate em moeda corrente, sugere a possibilidade do valor disponível no BACEN ser menor que o montante a ser liquidado. Neste caso, é necessário quantificar essa disponibilidade financeira para que se possa identificar o aumento da dívida mobiliária interna e da suplementação de crédito orçamentário a ser destinado para tal finalidade.*

.....

*O prazo de um ano para a efetivação do pagamento do empréstimo parece-nos muito curto para ser viabilizado, principalmente se considerarmos o acréscimo de crédito orçamentário para a emissão dos títulos. Esse prazo é incompatível com a estabilização econômica, a curto prazo, tendo em vista o fato de representar forte expansão monetária. A rigor, essa devolução deveria ocorrer apenas a partir do momento em que, juntamente com a queda da inflação, se verifique um aumento da demanda por moeda.*

.....

*De acordo com o acima exposto e considerando que a instituição do empréstimo compulsório foi julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal e que esse tem assegurado aos mutuantes recorrentes a restituição dos valores em moeda corrente, sugere-se que seja encontrada uma solução que atenda ao Supremo, mas que não coloque em risco o processo de estabilização econômica. Assim, sugere-se o veto ao projeto de lei e o encaminhamento, pelo Executivo, de outro que adie o início da devolução para o fim de 1994 e alongue mais os prazos de restituição.”*

Ora, como pôde o mesmo governo que, após o gravame ter sido considerado inconstitucional, elaborou estudos para a sua devolução, encaminhou projeto de lei para implementá-la, esclarecendo, conforme exposição de motivos, que a medida não acarretaria custos, visto que os recursos estavam depositados no Banco Central à ordem do Tesouro Nacional, e que ainda solicitou ao Congresso que o projeto fosse apreciado em regime de urgência, vir depois a vetá-lo com justificativa de que seria necessário quantificar melhor a disponibilidade financeira, caso os recursos depositados não fossem suficientes. E sugerir o veto para que outro projeto fosse encaminhado, o que nunca aconteceu.

E, pior ainda, aduzir que, como os tribunais estavam assegurando aos mutuantes recorrentes a restituição dos valores em moeda corrente, a situação estava mais ou menos resolvida.

Como querer que os cidadãos cumpram suas obrigações, deveres, respeitem a lei e as decisões judiciais, se o Estado não agir da mesma forma?

Lembro, aqui, palavras do então Deputado Hélio Bicudo em justificativa que acompanhou projeto de lei de sua autoria, que também tratava da devolução do empréstimo:

*“É de se ver que a presente iniciativa diz com a própria garantia da credibilidade do Estado que, se de um lado, avocando as prerrogativas de imperatividade que lhe são peculiares, fez obrigatório que os cidadãos outorgassem empréstimo para abonar determinado plano econômico, de outro, não pode, em deszelelo à segurança jurídica, deixar de cumprir o dever de devolução daquilo que tomou em empréstimo, pena de, a uma só vez, desqualificar todo um plexo de garantias constitucionais tributárias e fazer do empréstimo compulsório um malfazejo invólucro de outro instituto, então verdadeiramente presente, o do confisco.”*

*“Nem se diga que circunstâncias financeiras da União desrecomendam a medida, pois, fncado em tal premissa, poder-se-ia, de igual sorte, promover-se um sem número de arbitrariedades e ofensas à Constituição, que a sociedade nada poderia objetar. Antes de circunstâncias econômicas, o que se procura resguardar é a credibilidade do Estado, o respeito às prerrogativas democráticas dos cidadãos e, sobretudo, o princípio do respeito e da honorabilidade dos governantes que, sob pretexto quaisquer, não devem inadimplir as obrigações pactuadas com a sociedade, sobretudo porque no mais das vezes não acutilaram os mais aquinboados.”*



Entendemos que o governo federal – que colocou bilhões de reais à disposição para socorrer os bancos, no famoso PROER, e que agora arquitetou um também bilionário programa de ajuda às empresas aéreas – deveria cumprir os compromissos assumidos quando da edição do Decreto-lei nº 2.288, de 1986.

Em decorrência das decisões judiciais que envolveram o questionamento da legalidade de várias incidências de tributos (inclusive do e.c. em tela), o art.18, II, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, determinou a dispensa da constituição de créditos da Fazenda Nacional, da inscrição como dívida ativa da União, do ajuizamento da respectiva execução fiscal e, assim, o cancelamento do lançamento e da inscrição do empréstimo compulsório. Entretanto, como o § 3º do referido artigo estabeleceu que as disposições do artigo não implicam restituição **ex officio** da quantia paga, alguns entendem que, numa interpretação mais ampla, o termo “**ex officio**” poderia dar ensejo a restituição do empréstimo, caso requerido. É provável, todavia, que, nesta altura, haja o questionamento, por parte do governo federal, da cláusula prescricional, que prevê cinco anos a contar da data do ato ou fato do qual se originar a ação, de dívidas passivas da União, dos Estados e do Municípios, bem como de toda e qualquer ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal.

Na Câmara do Deputados, encontra-se em tramitação, atualmente na Comissão de Finanças e Tributação, o Projeto de Lei nº 318, de 1995, que dispõe sobre o resgate do empréstimo compulsório, em moeda corrente, nas condições que estabelece, apensos os projetos nºs 563, de 1995, 2108, de 1996, 7169, de 2002 e 1964, de 1964, de 2003.