



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Direito – FD

André de Vilhena Moraes Silva

**NATUREZA JURÍDICA, HISTÓRICO E VIABILIDADE
DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO NO BRASIL**

Brasília – DF

2015

ANDRÉ DE VILHENA MORAES SILVA

**NATUREZA JURÍDICA, HISTÓRICO E VIABILIDADE
DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Pós-Doutor Valcir Gassen

Brasília – DF

2015

Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Direito – FD

ANDRÉ DE VILHENA MORAES SILVA

**NATUREZA JURÍDICA, HISTÓRICO E VIABILIDADE
DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Pós-Doutor Valcir Gassen

Banca Examinadora:

Prof. Pós-Doutor Valcir Gassen – Orientador
FD/UnB

Prof. Mestre Pedro Júlio Sales D’Araújo – Examinador
FD/UnB

Prof. Mestre Guilherme Pereira Dolabella Bicalho – Examinador
FD/UnB

Prof. _____ – Suplente
FD/UnB

Aprovado em: ____ de _____ de 2015

Aos meus pais, por me fornecerem tinta e caneta para
que eu escrevesse nas linhas da vida.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Caio e Claudia, por sempre acreditarem em mim. Sem vocês ao meu lado, nada disso teria sido possível. Agradeço também ao meu eterno companheiro, meu irmão Pedro.

À minha namorada, Anna Carolina, companheira de todas as horas, cujo apoio é de valor inestimável para a feitura do presente estudo.

Como não poderia deixar de ser, aos meus amigos que me acompanharam durante a jornada da Graduação. Assim, agradeço, em especial, à amizade de Mateus Rocha Tomaz, João Carlos Banhos Velloso e João Marcos Braga de Melo, amigos de caráter inquestionável.

Agradeço ao meu amigo Tiago Cedraz, por me acolher em seu escritório e mostrar que o único lugar em que o sucesso vem antes do trabalho é somente no dicionário.

Por fim, agradeço ao meu professor e amigo Valcir Gassen, pela honra de ser seu orientando e pelos valiosos conselhos.

– Mas o homem não foi feito para a derrota – disse em voz alta. – Um homem pode ser destruído, mas nunca derrotado

Ernest Hemingway, *O Velho e o Mar*

RESUMO

O presente estudo teve por norte tratar de um tributo pouco discutido pela doutrina atual e que há muito não tem seu uso como forma de arrecadação: o empréstimo compulsório. Tendo como alicerce os conceitos de matriz tributária e a propriedade como direito pós-tributação, buscou-se assentar a temática em questão não somente nos aspectos objetivos e formais da lei, mas sim no que tange aos contextos social, político e econômico, de modo que se possa promover uma análise eficaz sobre a questão. A partir de considerações doutrinárias e jurisprudenciais, demonstrou-se a natureza jurídica tributária do empréstimo forçado, de maneira que os princípios e regras que compõem o Direito Tributário são a ele aplicáveis. Ademais, fazendo uso de estudos econômicos e econométricos, constatou-se a baixa qualidade da infraestrutura brasileira e a necessidade de investimentos no setor, uma vez que o empréstimo compulsório se tornou entrave para o desenvolvimento econômico e social do país. Assim, percebe-se a necessidade da validação do uso deste modal de empréstimo como uma figura tributária viável, adequada e preferível, para que se arrecade os recursos necessários em prol dos investimentos na infraestrutura brasileira. Concluiu-se que o empréstimo compulsório pode atender perfeitamente todos os pressupostos objetivos e formais contidos no artigo 148, inciso II da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Empréstimo compulsório. Matriz tributária. Artigo 148, inciso II da Constituição Federal de 1988. Infraestrutura brasileira.

ABSTRACT

The objective of this study was to deal with a tribute little discussed by the doctrine and that haven't been used in a long time: the compulsory loan. Having as a foundation the concepts of tax matrix and property as an after-tax right, it sought to settle the question not only in the objectives and formal aspects of the law, but also taking into account the social, political and economical context, so that it can promote effective analysis of the question. From doctrinal and jurisprudential considerations, it proved the tax legal nature of forced loan, so that the principles and rules that make up the Tax Law are applicable to it. Moreover, making use of economic and econometric studies, it is found the low quality of Brazilian infrastructure and the need for investments in the sector, since the low quality infrastructure became obstacle to economic and social development of the country. Thus, we see the need for the use of validation of this loan as a viable tax figure, suitable and preferable for that collects the necessary resources to support investments in Brazilian infrastructure. It was concluded that the compulsory loan can perfectly meet all objectives and formal assumptions contained in Article 148, item II of the Constitution of 1988.

Key-words: Compulsory loan. Tax matrix. Article 148, item II of the Constitution of 1988. Brazilian infrastructure.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRADT	- Associação Brasileira de Direito Tributário
Art.	- Artigo
BANESTADO	- Banco do Estado do Paraná
CF	- Constituição Federal
CIDE	- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CODEPAR	- Companhia de Desenvolvimento do Paraná
CTN	- Código Tributário Nacional
DENATRAN	- Departamento Nacional de Trânsito
EC	- Emenda Constitucional
ELETOBRÁS	- Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
EUA	- Estados Unidos da América
FUST	- Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
GLP	- Gás Liquefeito de Petróleo
Inc.	- Inciso
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IR	- Imposto de Renda
LC	- Lei Complementar
MT	- Ministério dos Transportes
N.	- Número
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	- Produto Interno Bruto
RMS	- Recurso em Mandado de Segurança
STF	- Supremo Tribunal Federal
UIT	- União Internacional de Telecomunicações

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 MATRIZ TRIBUTÁRIA, EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO E OS ASPECTOS EXTERNOS AO DIREITO TRIBUTÁRIO	12
1.1 PROPRIEDADE COMO DIREITO PÓS-TRIBUTAÇÃO E OS EFEITOS EXTRAFISCAIS DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO	15
2 NATUREZA JURÍDICA E HISTÓRICO DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO	19
2.1 O POSICIONAMENTO DOUTRINÁRIO.....	19
2.2 O POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	26
2.3 BREVE HISTÓRICO DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO	31
3 VIABILIDADE DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO NO BRASIL.....	35
3.1 INFRAESTRUTURA BRASILEIRA	35
3.2 INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA	41
3.3 A ESCOLHA DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO.....	44
4 INSTITUIÇÃO E RESTITUIÇÃO DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO	52
4.1 INSTITUIÇÃO DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO	52
4.2 RESTITUIÇÃO DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO	58
CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS	64

INTRODUÇÃO

Em estudo publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) concluiu-se que o: *“Brasil tem subinvestido em infraestrutura por mais de três décadas, e as taxas de investimento em infraestrutura começaram a aumentar lentamente apenas a partir de 2007. As necessidades em infraestrutura são consideráveis em quase todos os setores”*¹.

Neste sentido, e sabendo que o subinvestimento em infraestrutura tornou-se uma amarra ao crescimento econômico e ao desenvolvimento social, o presente estudo busca apresentar uma alternativa viável para que se retome o investimento de forma a se amenizar o gargalo de infraestrutura de que padece o Brasil.

Dessa forma, apresenta-se o empréstimo compulsório como uma das possíveis ferramentas de que possa lançar mão o Estado como forma de fomentar tais investimentos.

Para isso, primeiramente se fez o recorte das bases em que se assentará a pesquisa, de maneira a se utilizar do conceito de matriz tributária como a adequada a nortear o trabalho. Além do mais, também se considerou o direito de propriedade como sendo um direito pós-tributação, visto que *“Conforme mencionado por Brooks, “não poderia haver propriedade sem tributação” e “uma das finalidades da tributação é permitir a construção do mercado privado”*².

Em seguida, no segundo capítulo, através da análise da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), demonstra-se a natureza jurídica tributária do referido gravame, o que se mostra importante, visto que assim está garantido ao contribuinte que a exação estará sujeita a todas as regras e princípios do Direito Tributário.

O terceiro capítulo contextualizará a questão da infraestrutura no Brasil, de maneira a se expor a precária situação do país, resultado de anos de subinvestimento no setor, o que levou a baixa qualidade da infraestrutura no país e a necessidade de investimentos para que se possa impulsionar o crescimento econômico e social. Também neste capítulo é exposto os benefícios hauridos da aplicação de recursos financeiros na área, o que reforça a escolha de se destinar receitas para este fim.

¹ MOUROGANE, Annabelle; PISU, Mauro. Promoting infrastructure development in Brazil. **OECD Economics Department Working Papers**, n. 898, out. 2011. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kg3krfnclr4.pdf?expires=1450020218&id=id&accname=guest&checksum=8E0A05BE3CF0CEDC3AF73770F5CB66A1>>. Acesso em: 13 out. 2015.

² VIOL, Andréa Lembruger. **A finalidade da tributação e sua difusão na sociedade**. S. d. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributarios/eventos/seminarioii/texto02afinalidadedatributacao.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

Ademais, buscar-se-á demonstrar a viabilidade do empréstimo compulsório como mecanismo para a arrecadação de recursos destinados a investimentos em infraestrutura, na forma do art. 148, inc. II da Constituição Federal (CF) de 1988. A análise não será feita apenas com intuito de se preencher os requisitos formais e objetivos da instituição da exação, mas também relacionar a escolha com as consequências sociais e econômicas que dela se extraem, em conformidade com o conceito de matriz tributária apresentado no primeiro capítulo.

Por fim, se apresentará as condições e formas em que seria instituído o empréstimo compulsório, explicando-se a escolha pela roupagem de adicional de imposto e de que forma que seriam atendidos todos os pressupostos necessários a sua instauração. Também se apontará qual forma nos parece a mais adequada para que se proceda com a sua restituição, de maneira a se resguardar os direitos do contribuinte.

1 MATRIZ TRIBUTÁRIA, EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO E OS ASPECTOS EXTERNOS AO DIREITO TRIBUTÁRIO

Precedente a qualquer assertiva que se pretenda aprofundar acerca da viabilidade do empréstimo compulsório no cenário brasileiro, é necessário que se apresente as bases em que se assentará o presente estudo. Dessa forma, no presente item, abordar-se-á o conceito de matriz tributária, substrato necessário para o desdobramento do trabalho.

Quando do estudo do fenômeno tributário, percebe-se que grande parte desses estudos focam inteiramente, ou quase que inteiramente, nos aspectos internos concernentes a este fenômeno.

Cumprido destacar que por aspectos internos se entende o conjunto de conhecimentos dogmáticos que cercam o Direito Tributário – bem como a relação jurídica tributária, fato gerador, hipótese de incidência tributária – somados ao conjunto de normas tributárias norteadoras da relação entre contribuinte e ente tributante.

No entanto, tais aspectos, que podem ser resumidos por meio da expressão “sistema tributário”, não se prestariam para servir de base aos objetivos desse trabalho, que busca abarcar em sua finalidade outros fatores que não apenas os aspectos internos do direito tributário.

Percebe-se que o enfoque dado pela expressão “sistema tributário” estaria restrito a dogmática do estudo do direito tributário em seus aspectos internos, levando em conta: o conjunto normativo, as espécies tributárias, a escolha feita das bases de incidência (renda, patrimônio, consumo), obrigação tributária etc.

Nota-se que por ser uma expressão que se liga às questões tributárias de caráter positivado, a expressão “Sistema Tributário Nacional” é adotada por grande parte da legislação esparsa e pelo Código Tributário Nacional (CTN).

Por exemplo, o capítulo que trata sobre tributação na Constituição Federal (CF) de 1988 é denominado “Do Sistema Tributário Nacional”. O mesmo se dá com o CTN, cujo Livro Primeiro também se intitula “Sistema Tributário Nacional”. A mesma expressão também pode ser encontrada no preâmbulo do CTN, bem como em seus arts. 1º e 2º³.

³ Art. 1º Esta Lei regula, com fundamento na Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, o sistema tributário nacional e estabelece, com fundamento no art. 5º, inc. XV, alínea b, da Constituição Federal, as normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem prejuízo da respectiva legislação complementar, supletiva ou regulamentar. Art. 2º O sistema tributário nacional é regido pelo disposto na Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, em leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, nas Constituições e em leis estaduais, e em leis municipais. Cf. BRASIL. **Lei n. 5.172, de**

Porém, em que pese ser eficiente quando da descrição dos aspectos materiais, objetivos e positivados acerca do direito tributário, o que se entende por sistema tributário se mostra alheio aos fatores externos que estão intimamente conectados com a fenomenologia tributária.

Dessa forma, é necessário buscar um conceito que amplie as fronteiras do estudo tributário de forma a englobar o fenômeno tributário de maneira mais abrangente. É nessa busca – por um conceito que envolva também os aspectos externos⁴ relacionados à tributação – que se chega ao conceito de matriz tributária.

A matriz tributária é “o resultado das escolhas feitas em um determinado momento histórico no campo da ação social no que diz respeito ao fenômeno tributário”⁵.

Portanto, a matriz tributária, ao abordar as escolhas feitas no que diz respeito ao fenômeno tributário, contém em si não só os aspectos dogmáticos como também os questionamentos no campo zetéticos⁶ relacionados ao direito tributário. Se pretende não só mostrar o resultado obtido, como por exemplo a edição de uma norma em si, mas também como e por quê se chegou a tal resultado.

Além de se relacionar com as escolhas feitas no campo da ação social, o conceito de matriz tributária também se relaciona com outras searas do direito, que são, por natureza, ligadas à tributação.

Um primeiro exemplo, ao se tratar de matriz tributária – que é um conceito que considera os aspectos externos ao direito tributário – leva-se em conta a relação da tributação com o orçamento do Estado. Ou seja, estabelece-se uma vinculação entre a tributação, espécie de receita derivada, com as despesas estatais na forma do orçamento. Tal vinculação, por mais que possa parecer intrínseca, não engloba o conceito semântico da expressão “Sistema

25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

⁴ Por aspectos externos ao Direito Tributário, entende-se todo o contexto em que determinadas decisões foram tomadas conforme a relação da tributação com o orçamento, as diferenças regionais políticas e econômicas, as políticas públicas prioritárias de um governo etc.

⁵ GASSEN, Valcir (Org.). **Matriz tributária: uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a tributação no Brasil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 35.

⁶ Por campo zetético entende-se que dentro do processo de questionamentos que busquem entender as escolhas do legislador no âmbito tributário, estará se dando maior importância a esses questionamentos do que as respostas em si, ou seja, é prioritário o contexto que levou a ação social, e não a ação social em si. Neste sentido, “nesses esquemas de perguntas e respostas é possível conferir maior importância às perguntas ou às respostas. Quando conferimos maior relevância às perguntas, a estrutura aponta para a investigação ou zetética. Quando salientamos as respostas, para a dogmática”. ROESLER, Claudia Rosane. Theodor Viehweg e a ciência do Direito: tópica, discurso, racionalidade. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 9, n. 1, p.463-466, maio/ago. 2004.

Tributário”, o que reforça a validade da expressão matriz tributária como um conceito mais amplo e adequado aos propósitos do presente estudo.

Ademais, outro ponto que é essencial a feitura desse trabalho é a discussão que relaciona a carga tributária e a divisão desta entre os contribuintes e sua respectiva capacidade contributiva, sendo certo que essa discussão não se encontra amparada no uso da expressão “Sistema Tributário”⁷, visto que esse somente leva em conta os aspectos internos relativos ao direito tributário. Portanto, aqui outro motivo que substancia o uso de uma base mais ampla para a realização da presente pesquisa, por meio da matriz tributária.

Além do mais, não se pode ignorar a influência que os fatores sociais, políticos, econômicos, geográficos e costumeiros exercem sobre o fenômeno tributário de um determinado país ou sociedade.

Um exemplo disso, no caso brasileiro, é a tardia introdução do Imposto de Renda (IR) em solo nacional em relação a outros tributos que tinham como base de incidência o comércio ou a propriedade tradicional.

Observa-se que os impostos discriminados na Constituição de 1891 são tributos sobre o comércio exterior ou impostos tradicionais sobre a propriedade ou sobre a produção e as transações internas. [...] somente a partir de 1924, o governo instituiu um imposto de renda gera (Lei 4.783, de 31 de dezembro de 1923)⁸.

Assim, o contexto social, econômico e geográfico no qual se deu a Proclamação da República foi decisivo na preferência por tributos sobre o comércio em detrimento aos tributos sobre a renda.

Com o papel do Estado liberal restrito a poucas atividades, não deve causar estranheza o fato de se terem circunscrito suas receitas principalmente às derivadas do comércio exterior – atividades de importação e exportação –, o motor dinâmico da economia, à época, com poucos outros impostos incidindo sobre as atividades internas, cujos mercados – de trabalho, renda e produto – se encontravam em fase incipiente de formação⁹.

⁷ GASSEN, Valcir (Org.). **Matriz tributária**: uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a tributação no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 35.

⁸ VARSANO, Ricardo. Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **IPEA**, Rio de Janeiro, Texto para Discussão n. 405, 1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf>. Acesso em: 13 out. 2015.

⁹ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. **IPEA**, Brasília, Texto para Discussão n. 1469, jan. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1469.pdf>. Acesso em: 13 out. 2015.

Em resumo, a noção de matriz tributária incorpora

[...] não só um conjunto de normas jurídicas regulando as relações entre o ente tributante e o contribuinte; não só a escolha feita das bases de incidência (renda, patrimônio e consumo) e sua conseqüente participação no total da arrecadação; não só as questões dogmáticas pertinentes à obrigação tributária; não só as opções que se faz no plano político de atendimento de determinados direitos fundamentais; não só as espécies tributárias existentes em determinado sistema tributário; não só a estrutura do Estado a partir das suas condições materiais de existência¹⁰.

Dessa forma, ao se assentar as bases desse trabalho no conceito de matriz tributária, ao invés de sistema tributário, busca-se demonstrar que não só os aspectos tributários internos serão levados em conta, mas que também se considerará os aspectos externos do fenômeno tributário.

Portanto, ao se adotar o uso da expressão matriz tributária, busca-se mostrar, no caso em estudo, a relação da viabilidade do uso do empréstimo compulsório com as condições políticas, econômicas e sociais existentes no Brasil.

1.1 Propriedade como Direito Pós-Tributação e os efeitos extrafiscais do empréstimo compulsório

Outra base norteadora desse estudo é o direito de propriedade como sendo um direito pós-tributação. Veja-se, mesmo que alguns tributaristas afirmem que a cobrança de tributos por parte do Estado seja uma ofensa ao direito de propriedade, esta afirmação não se sustenta,

[...] não se deve assumir visões extremistas como a que prega que a tributação é oposta à propriedade e à produção privada, justamente por retirar recursos do setor privado e levá-los ao setor público. Ou ainda que uma maior tributação implica, necessariamente, estagnação do crescimento econômico. Conforme mencionado por Brooks, “não poderia haver propriedade sem tributação” e “uma das finalidades da tributação é permitir a construção do mercado privado”¹¹.

Sem a figura do Estado, que é financiado em grande parte pela tributação, como garantidor do direito de propriedade, tanto por meio da via jurídica quanto por meio da via coercitiva, percebe-se que este direito de nada valeria.

¹⁰ GASSEN, Valcir (Org.). **Matriz tributária**: uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a tributação no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 35.

¹¹ VIOL, Andréa Lembruger. **A finalidade da tributação e sua difusão na sociedade**. S. d. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributarios/eventos/seminarioii/texto02afinalidadedatributacao.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

Sendo a tributação a principal fonte de financiamento do Estado e sendo o Estado o garantidor da existência e da continuidade da propriedade privada, evidente que a noção de propriedade privada encontra-se intimamente ligada à existência da tributação.

Deste modo, para a manutenção da propriedade individual a tributação se faz necessária. Assim, o direito de propriedade realmente é um conceito pós-tributação.

O que se busca ao se tomar como pilar dessa pesquisa a ideia de propriedade como direito pós-tributação, é se demonstrar que o uso do empréstimo compulsório, quando possível, necessário e benéfico, não será uma afronta a propriedade individual. Buscará se validar a sua utilidade, ao mesmo tempo em que relaciona a figura desse tributo com o contexto social e político do país.

Inverte-se a lógica a qual afirma ser a tributação um vitupério à propriedade, “*é ilegítimo, para fins de avaliação de um sistema tributário, fazer apelo a um nível básico de direitos de propriedade numa suposta ‘renda pré-tributária’, pois essa renda é o produto de um sistema do qual os impostos são um elemento inalienável*”¹².

Logo, demonstra-se que a tributação é um fator propedêutico à propriedade e que dessa forma, o segundo é consequência do primeiro, e não o contrário, como buscam defender alguns tributaristas.

O Estado, por meio de seus três Poderes, e cada um desses por meio de suas atribuições constitucionais, é o assegurador da existência da propriedade individual, sem a sua figura é límpido que a propriedade privada estaria seriamente ameaçada, visto que os mais fortes poderiam subjugar os mais fracos, colocando a situação de uma maneira geral. A principal fonte de renda estatal é a tributação, portanto a sua instituição é essencial para a existência e manutenção do Estado. Sendo assim, conclui-se que: a) o Estado garante a propriedade privada. b) a tributação financia o Estado. c) a tributação, indiretamente, assegura a manutenção da propriedade individual. Percebe-se que o ponto ‘c’ é decorrência lógica e incontestável das premissas ‘a’ e ‘b’.

Ressalta-se que não se defende o uso inconsequente e desmedido da tributação. Não é por ser a seiva do Estado que essa possa ser aplicada ao bel-prazer dos governantes. Sabe-se que por vezes o contexto estatal pode ser acometido por uma sede arrecadatória, que em suas consequências pode trazer o confisco da população. Por isso mesmo é que se preza pelo

¹² MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**: os impostos e a justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 13.

cumprimento dos princípios constitucionais tributários, com destaque para o princípio da legalidade¹³ e da vedação ao confisco¹⁴.

Conclui-se, portanto, que ao mesmo tempo em que a tributação é figura essencial a manutenção dos direitos fundamentais do homem, esta também é limitada pelos mesmos direitos a qual serve de ferramenta de defesa. *“Interessante observar que os direitos fundamentais dão suporte à atividade tributante do Estado, ao mesmo tempo em que se configuram limites intransponíveis a essa mesma atividade”*¹⁵.

Desta maneira, levando-se em conta a propriedade como direito pós-tributação, se defenderá o uso e a viabilidade do empréstimo compulsório como ferramenta de financiamento estatal em determinados casos. Buscar-se-á demonstrar que tão polêmico tributo, se usado de maneira devida, reforçará as garantias da propriedade individual, o que a princípio pode parecer um disparate, levando-se em conta o seu histórico no cenário nacional.

Por óbvio que se sabe da sanha arrecadatória do Estado Brasileiro, especialmente em tempos de crise econômica e política e de ajuste fiscal, no qual muitas vezes se busca o acréscimo de receitas a despeito dos direitos fundamentais do contribuinte.

Claro que não é esse o enfoque – de obtenção de receita a qualquer custo – que será dado no presente estudo, pois, se o fosse, o trabalho em questão já estaria fadado ao fracasso, por partir de pressupostos antidemocráticos e desrespeitosos para com o direito pátrio.

O que se pretende é demonstrar que quando cabível, e desde que atendidos todos os requisitos dispostos na Carta Magna, o empréstimo compulsório pode ser uma ferramenta interessante de que o Estado possa se valer, pois aliará a obtenção de receitas ao maior controle populacional dos gastos públicos ao mesmo tempo em que se diminuiria a dependência da máquina estatal das instituições financeiras tanto nacionais quanto estrangeiras, como será aventado mais a frente.

Para tanto, se dará especial atenção ao inciso II do art. 148¹⁶ da CF de 1988, nos casos de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, usando-se como

¹³ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; [...]. Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

¹⁴ IV - utilizar tributo com efeito de confisco; [...]. Cf. Ibidem.

¹⁵ COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário – Constituição e Código Tributário Nacional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 45.

¹⁶ Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b". Cf. BRASIL, op. cit.

exemplo grandes obras de infraestrutura, setor conhecido por possuir um enorme gargalo na conjuntura nacional.

Por fim, como último alicerce do presente trabalho – além de se fundamentar a pesquisa no conceito de matriz tributária e de ser a propriedade direito pós-tributação – se trabalhará a acerca do efeito extrafiscal quando da instituição do empréstimo compulsório.

A partir da leitura do art. 148 da Carta Magna, pode parecer pretensioso falar de efeitos extrafiscais do empréstimo compulsório, haja visto se tratar de instituto que visa suprir despesas extraordinárias e investimentos de caráter urgente, ou seja, a princípio existe somente para suprir uma demanda de receita que não poderia ser suprida de outra forma, ou seja, trata-se primariamente de uma ferramenta com fins fiscais, de arrecadação.

No entanto, buscar-se-á demonstrar que tais efeitos extrafiscais existem, repercutindo em vários âmbitos, tais quais o social (maior controle social dos gastos públicos) e econômico (menor dependência de instituições financeiras). Sendo assim, essa ideia se coaduna perfeitamente com o conceito de matriz tributária, visto que leva em conta aspectos externos ao Direito Tributário positivado.

2 NATUREZA JURÍDICA E HISTÓRICO DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO

No presente capítulo discorrer-se-á acerca da natureza jurídica do instituto aqui analisado. Primeiramente, apresentar-se-ão as considerações da doutrina, para qual, em sua grande maioria, o empréstimo compulsório possui natureza jurídica de tributo. Em seguida, far-se-á a discussão jurisprudencial, que ao fim também conclui pela natureza jurídica de tributo do empréstimo forçado.

E ainda, tem-se uma breve exposição do histórico desse instituto, mostrando como se deu sua introdução no sistema normativo brasileiro e como tem sido tratado pelas constituições desde então.

2.1 O posicionamento doutrinário

Antes de demonstrar a viabilidade do empréstimo compulsório no cenário nacional, neste ponto se trabalhará qual a natureza jurídica aplicada à essa figura, qual a posição doutrinária dominante e minoritária e por fim a conclusão, que já se adianta, é no sentido de ser o empréstimo compulsório tributo.

Quando se diz natureza jurídica de algo “*estamos querendo saber quais prescrições jurídicas são a ela aplicáveis. Em outras palavras: estamos querendo saber como o Direito trata essa coisa*”¹⁷. Deste modo, busca-se saber qual o regime jurídico aplicável ao empréstimo compulsório.

Sendo assim, se se chegar à conclusão de que o empréstimo compulsório tem natureza jurídica de tributo, o que se quer dizer é que os princípios e regras que compõem o Direito Tributário são a ele aplicáveis¹⁸.

Portanto, antes de se determinar se o empréstimo compulsório é tributo é necessário precisar o que se entende por tributo.

O tributo, forma de receita derivada, é a principal fonte de recursos do Estado, sendo certo que é uma figura tão antiga quanto o próprio: “*O tributo é vetusta e fiel sombra do poder político há mais de 20 séculos. Onde se ergue um governante, ela se projeta sobre o*

¹⁷ MACHADO, Hugo de Brito. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 172.

¹⁸ *Ibidem*, p. 172.

*solo de sua dominação. Inúmeros testemunhos, desde a antiguidade até hoje, excluem qualquer dúvida*¹⁹.

Nos dizeres do Código Tributário Nacional (CTN), em seu art. 3º, *in verbis*: “*Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada*”²⁰.

Em um primeiro momento, o empréstimo compulsório, definido no art. 148 da Constituição Federal (CF) de 1988, parece atender a todos os requisitos do art. 3º do CTN. No entanto, a controvérsia doutrinária acerca de sua natureza jurídica está na interpretação que se dá ao termo “prestação”, visto que “[...] nesse ponto reside, com certeza, a razão essencial da divergência”²¹.

Faz-se necessário definir o que se entende pelo termo “prestação”. Se o termo se trata de transferência financeira, no qual o que importa é que o dinheiro seja levado aos cofres públicos ou se trata de transferência patrimonial, na qual o dinheiro levado ao erário acrescenta permanentemente ao patrimônio público.

Para os que defendem a natureza não tributária do empréstimo compulsório, o termo “prestação” tal qual colocado no art. 3º do CTN teria sentido de transferência de riqueza, ou seja, é uma receita pública. Para tanto, usam da definição de receita pública proposta por Aliomar Baleeiro, “*é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem crescer o seu vulto, como elemento novo e positivo*”²².

Sendo assim, na visão desses doutrinadores, o empréstimo compulsório não poderia ser considerado tributo, haja vista não se encaixar à definição proposta de receita pública. Por conseguinte, não sendo receita pública, o empréstimo compulsório não estaria englobado pelo termo prestação presente no art. 3º do CTN, excluindo-se essa figura do rol de tributos.

¹⁹ BALEEIRO, Aliomar. **Limites constitucionais ao poder de tributar**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 65.

²⁰ BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

²¹ MACHADO, Hugo de Brito. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 174.

²² BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 13. ed. rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 116.

Essa é a visão adotada por Kiyoshi Harada:

O empréstimo compulsório não se confunde com a receita pública, que pressupõe o ingresso de dinheiro aos cofres públicos, sem qualquer contrapartida, ou seja, corresponde a uma entrada de dinheiro que acresce o patrimônio do Estado. O empréstimo público não aumenta o patrimônio estatal, por representar mera entrada de caixa com a correspondência no passivo. A cada soma de dinheiro que o Estado recebe, a título de empréstimo, corresponde uma contrapartida no passivo, traduzida pela obrigação de restituir dentro de determinado prazo²³.

Na mesma linha segue Hugo de Brito Machado:

O empréstimo compulsório não é uma receita pública, porque nada acrescenta ao patrimônio do Estado. Os recursos financeiros que ingressam no patrimônio público correspondem a uma dívida que é assumida. Por isto mesmo, o regime jurídico do empréstimo compulsório contém norma que o faz essencialmente diferente do regime jurídico de receita pública²⁴.

Ademais, outros argumentos utilizados para se refutar a natureza tributária do empréstimo forçado, como, por exemplo, de que o tributo destina-se ao custeio geral das atividades normais e gerais do Estado enquanto o empréstimo público vincula-se a despesas extraordinárias, de guerra, calamidade pública ou para fazer face a investimento nacional público de caráter urgente. Ora, tal argumento é claramente falacioso. Veja-se, a contribuição de melhoria – de inegável natureza tributária – também se dá em face a investimentos extraordinários, no caso obras públicas das quais decorram valorização imobiliária²⁵, mas nem por isso questiona-se o seu regime jurídico tributário.

Além das contribuições de melhoria, a Constituição prevê a instituição de Imposto de Guerra²⁶, que também é de ocorrência excepcional, tal qual o empréstimo compulsório.

Portanto, contestar a natureza tributária dos empréstimos compulsórios com base em sua excepcionalidade não se faz suficiente, visto os impostos de guerra e as contribuições de melhoria também serem extraordinários, mas nem por isso tem o seu regime tributário contestado. Tem-se aí um contrassenso intransponível.

²³ HARADA, Kiyoshi. **Compêndio de Direito Financeiro**. São Paulo: Resenha Tributária, 1994. p. 82.

²⁴ MACHADO, Hugo de Brito. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 178.

²⁵ Art. 145, inc. III da Constituição Federal (CF) de 1988. Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015. Arts. 81 e 82 do Código Tributário Nacional. BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Brasília, 1966. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

²⁶ Art. 154, inc. II da CF de 1988. Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

Outro argumento utilizado é o de que há vinculação da receita provinda do empréstimo obrigatório à despesa que baseou a sua instituição, enquanto nada obriga a vinculação de receita de tributos a determinadas despesas. No entanto, novamente se esbarra na figura da contribuição de melhoria, a qual, repita-se, é de incontestável natureza jurídica, e tem sua receita vinculada à obra pública que motivou a sua instauração, como se percebe pela leitura do art. 81 do CTN, *in verbis*:

Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado²⁷.

Apesar de todos os argumentos apresentados, o presente trabalho filia-se a corrente majoritária da doutrina, a qual entende que o empréstimo compulsório tem natureza tributária, veja-se:

'Empréstimo Compulsório é tributo e deve obedecer ao regime jurídico tributário' Com um artigo que tinha este título, João Mangabeira, nos idos de 1963, demonstrou, de modo irresponsável, que, apesar de sua denominação, o empréstimo compulsório não passa de um tributo restituível. Um tributo restituível, mas sempre um tributo, como tal devendo ser tratado²⁸.

Portanto, adota-se a figura do tributo restituível, sendo certo que a mera obrigação de restituição não se faz suficiente para que se afaste a natureza tributária do empréstimo compulsório. Também se associam a esse entendimento, além do professor Roque Antonio Carraza, outros insignes tributaristas como Amílcar de Araújo Falcão²⁹, Alfredo Augusto Becker³⁰, Aliomar Baleeiro³¹ e Geraldo Ataliba³².

Assim, a figura do empréstimo forçado perfaz todas as características qualificadoras de tributo, sejam as constantes no art. 3º do CTN (tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato

²⁷ BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

²⁸ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 662.

²⁹ FALCÃO, Amílcar de Araújo. Empréstimo compulsório e tributo restituível – Sujeição ao Regime Jurídico Tributário. **Revista de Direito Público**, v. 6, p. 22-47, s. d.

³⁰ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972. p. 35.

³¹ BALEEIRO, Aliomar. **Limites constitucionais ao poder de tributar**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 65.

³² ATALIBA, Geraldo. **Sistema Constitucional Tributário brasileiro**. São Paulo: Editora RT, 1968. p. 289.

ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada) ou à noção genérica de tributo que se depreende da Constituição (relação jurídica que se estabelece entre o Poder Público e o contribuinte, tendo por base a lei, em moeda, igualitária e decorrente de um fato lícito qualquer).

Não se pode negar que o empréstimo público consiste em prestação de dinheiro, pois há transferência monetária, na qual a União, por meio de Lei Complementar (LC), obriga as pessoas praticantes de determinados atos lícitos. A única diferença se dá em relação à restituibilidade inerente a essa figura, a qual não faz afastar o regime tributário. Nesse viés é a lição de Paulo de Barros Carvalho:

A análise dessa categoria jurídico-positiva (do empréstimo compulsório) revela, de maneira contundente, que todas as cláusulas imprescindíveis à qualificação do tributo nela estão presentes. Há somente um *plus*, consubstanciado na necessidade de restituição que a lei reguladora deve prever, no que diz com o prazo de devolução e as condições de resgate. O argumento, contudo, não tem força lógica suficiente para bulir no núcleo existencial da figura, por duas razões muito simples: a) satisfaz, plenamente, à definição do art. 3º do CTN; e b) o destino do produto de sua arrecadação nada acresce à essência jurídica do tributo, conforme art. 4º do CTN³³.

Com essa citação, trouxe-se a luz um novo argumento favorável à natureza tributária do empréstimo forçado. Na inteligência do art. 4º do CTN, *in verbis*:

Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:
I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;
II - a destinação legal do produto da sua arrecadação³⁴.

Conforme se depreende do inc. II do artigo supramencionado, a destinação legal que se dá a arrecadação de determinado tributo não afeta a sua natureza jurídica, sendo assim, pouco importa que o produto do empréstimo público retorne, por fim, ao contribuinte. Assim também entende Roque Carraza: “*É princípio geral do Direito Tributário que a destinação do produto da arrecadação do tributo não lhe altera a natureza jurídica*”³⁵.

³³ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 55.

³⁴ BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

³⁵ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 671.

No caso do empréstimo compulsório, portanto, o dinheiro arrecadado seria aplicado de maneira devida e por fim retorna ao contribuinte, na forma resolvida pela Lei Complementar. O simples fato da circulação monetária ter por fim a restituição em nada altera a natureza tributária desse instituto.

O empréstimo compulsório é na verdade um imposto com aplicação determinada, sendo que esta aplicação se estende por toda uma circulação do dinheiro representado pelo produto do empréstimo, até um ponto final desta circulação, quer seria a reversão deste dinheiro a quem originariamente contribuiu³⁶.

A solução dada por Alfredo Becker parece ser ideal, sendo amplamente adotada pela doutrina.

A obrigação de o sujeito ativo (Estado) devolver o tributo (com ou sem juros) não retira a natureza jurídica tributária ao ‘empréstimo compulsório’ pois, na verdade, no ‘empréstimo compulsório’ existem duas distintas relações jurídicas, com distintas naturezas jurídicas.

Note-se que a relação jurídica administrativa é um *posterius* e a relação jurídica tributária é um *prius*, isto é, a satisfação da prestação na relação jurídica de natureza tributária irá constituir o núcleo da hipótese de incidência de outra regra jurídica (a que disciplina a obrigação de o Estado restituir) que, incidindo sobre sua hipótese (o pagamento do tributo), determinará a irradiação de outra (a segunda) relação jurídica, esta de natureza administrativa. Não se deve cometer o erro elementar de não saber distinguir, numa única fórmula literal legislativa, duas ou mais regras jurídicas de natureza distinta³⁷.

Assim, a instituição do empréstimo forçado enseja a existência de duas relações jurídicas distintas. Primeiramente, uma de natureza tributária, qual seja, a de que o contribuinte que realize o seu fato impositivo, quer queira ou não, deverá levar dinheiro aos cofres do Estado, estando essa relação submetida ao regime tributário. Em segundo lugar, feito esse pagamento por parte do contribuinte, desaparece a relação jurídica tributária ao passo em que nasce uma nova relação, desta vez de natureza administrativa. Essa nova relação cria a obrigação do Estado de restituir ao contribuinte o valor pago.

Esse também é a visão adotada pelo Presidente Honorário da Associação Brasileira de Direito Tributário (ABRADT), professor Sacha Calmon Navarro Coêlho:

O fato de ser restituível não possui o condão de descaracterizar o tributo. Isto posto, nem a restituibilidade do empréstimo compulsório nem o nome impressionam. Ao contrário, nome e restituição formam a tônica desse tributo, embora não sirvam – já se viu – para determinar a natureza tributária específica do empréstimo compulsório,

³⁶ SOUSA, Rubens Gomes de; ATALIBA, Geraldo; CARVALHO, Paulo de Barros. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, EDUC, 1975. p. 156.

³⁷ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972. p. 359.

a qual será determinada pelo seu fato gerador, conforme o CTN, art. 4º. No Direito Tributário brasileiro, toda prestação pecuniária compulsória, instituída em lei (legalidade), que não seja sanção de ato ilícito (multa ou indenização), em moeda ou valor nela exprimível, cobrada administrativamente (mediante lançamento, ainda que por homologação), é tributo, a teor do art. 3º do CTN (independentemente do destino da sua arrecadação, em verdade um *posterius* irrelevante em face do ato de imposição unilateral que faz derivar o dinheiro do bolso do particular para as burras do Estado com base no *jus tributandi* estatal).

Em nossa recente experiência jurídico-tributária, os denominados empréstimos compulsórios se apresentam genericamente como tributos (art. 3º do CTN) e especificamente como impostos (art. 16 do CTN)³⁸.

Além do mais, se não fosse da vontade do legislador que o empréstimo compulsório se submetesse ao regime tributário, esse não teria, reiteradamente, tratado sobre essa figura nos capítulos da Constituição atinentes ao sistema tributário.

Quando da Emenda Constitucional (EC) n. 18/1965, em seu art. 4º, dispôs-se: “*Somente a União, em casos excepcionais definidos em Lei Complementar, poderá instituir empréstimo compulsório*”³⁹, é possível observar que tal artigo estava inserido no capítulo das ‘Disposições Gerais’ do Sistema Tributário Nacional.

Depois, na Constituição de 1967, em seu art. 19, §4º, in verbis: “*Somente a União, em casos excepcionais definidos em Lei Complementar, poderá instituir empréstimo compulsório*”⁴⁰. Ora, novamente o §4º estava colocado no capítulo em se tratava do Sistema Tributário.

Em seguida, na EC n. 1, de 17 de outubro de 1969, na inteligência de seu art. 21, §2º, inc. II assim pronunciava, in verbis: “*empréstimos compulsórios, nos casos especiais definidos em lei complementar, aos quais se aplicarão as disposições constitucionais relativas aos tributos e às normas gerais do Direito Tributário*”⁴¹. Nesse caso, a referida Emenda foi além, ao afirmar que o empréstimo forçado submeter-se-ia aos princípios constitucionais e normas gerais relacionados ao Direito Tributário.

³⁸ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário brasileiro**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 106.

³⁹ BRASIL. **Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965. Reforma do Sistema Tributário**. Brasília, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecor1988/emc18-65.htm>. Acesso em: 14 nov. 2015.

⁴⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

⁴¹ BRASIL. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967**. Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecor1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 14 nov. 2015.

Por fim, chega-se a atual Carta Magna de 1988, no qual se trata do empréstimo compulsório no art. 148, o qual está, novamente, disposto no capítulo alusivo ao Sistema Tributário Nacional⁴².

Além disso, essa Constituição exige que os empréstimos compulsórios se submetam ao princípio da anterioridade, que é especificamente tributário, conforme ensina Roque Antonio Carraza: “*O princípio da anterioridade é especificamente tributário, já que se projeta apenas no campo da tributação*”⁴³.

Percebe-se por todo histórico do instituto aqui estudado que ele sempre foi tratado como tributo pelos legisladores, sempre se submetendo às normas e princípios reguladores da relação tributária.

Destarte, levando em conta todos os argumentos doutrinários apresentados, bem como o empréstimo compulsório foi historicamente tratado pelo legislador, entendemos que essa figura possui natureza jurídica de tributo, a despeito dos argumentos contrários que também foram suscitados.

Portanto, o empréstimo forçado está submetido às regras e princípios informadores do Direito Tributário, estando contido dentro do conceito de matriz tributária apresentado no tópico anterior. Por consequência, também está sujeito, além das regras e princípios tributários, ao contexto macroeconômico, social e político do âmbito do campo da ação social e das escolhas dos legisladores e aplicadores do direito.

2.2 O posicionamento do Supremo Tribunal Federal

Em 1964, o Supremo Tribunal Federal (STF) editou, com base em diversos precedentes⁴⁴, a Súmula n. 418, que assim se lê: “O empréstimo compulsório não é tributo, e sua arrecadação não está sujeita à exigência constitucional da prévia autorização orçamentária”⁴⁵.

⁴² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

⁴³ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 219.

⁴⁴ Recursos de Mandado de Segurança (RMSs) ns. 11.252, 11.358, 11.645, 11.666, 11.671, 11.773, 11.809, 11.894 e 11.933, Estado do Paraná. Cf. SILVA, André de Vilhena Moraes. O posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da natureza jurídica do empréstimo compulsório. **Revista Jus Navigandi**, nov. 2015. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/44265/o-posicionamento-do-supremo-tribunal-federal-acerca-da-natureza-juridica-do-emprestimo-compulsorio>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

⁴⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula n. 418, de 1º de junho de 1964**. DJ de 08 de julho de 1964. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/75/STF/418.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

Dentre os precedentes citados, o mais emblemático é o Recurso em Mandado de Segurança (RMS) n. 11.252/PR, de relatoria do Ministro Antonio Villas Boas⁴⁶. Trata-se de pedido de segurança impetrado em face da Lei Estadual n. 4529/1962, do Paraná. A referida lei instituiu um adicional, na forma de empréstimo compulsório, de 1% em cima do imposto sobre vendas, consignações e transações.

A polêmica da questão se dava em saber se poderia ou não o gravame ser cobrado no mesmo exercício em que instituído, ainda que sem prévia dotação orçamentária, visto que à época vigorava o princípio da anualidade⁴⁷.

Em seu voto, o Ministro Relator Villas Bôas entendeu que a cobrança poderia ocorrer, pois o produto da arrecadação não era destinado ao Tesouro, mas sim ao Banco do Estado do Paraná (BANESTADO), com vistas a fomentar o Fundo de Desenvolvimento Econômico destinado à Companhia de Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR). Sendo assim, na visão do Ministro, o empréstimo compulsório, embora de caráter impositivo, era uma contribuição parafiscal, não envolvida pelo princípio tributário da anualidade. Veja-se excerto de seu voto: *“A Lei 4.529 é pertinente à ordem econômica, e não propriamente à administração das finanças públicas. A entrada, que ela determinava, embora de caráter impositivo, era uma contribuição parafiscal, não envolvida na proibição do inciso”*⁴⁸.

No entendimento do Ministro Villas Bôas, a cobrança seria legítima, por não se tratar de medida financeira, mas de medida econômica. Tal se dava por ser contribuição parafiscal, não para ser recolhida ao Tesouro, mas ao Banco do Estado em conta bloqueada a ser oportunamente transferida à CODEPAR.

Entendimento divergente foi adotado pelo Min. Luiz Gallotti, para o qual o empréstimo forçado se tratava de maneira inequívoca de tributo. Em suas palavras:

Mostra Aliomar Baleeiro que a decretação de empréstimos forçados, tirando deles a voluntariedade que lhes é própria para torná-los compulsórios, desnatura o instituto e faz com que passe a ter as características da tributação. [...].

⁴⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Recurso de Mandado de Segurança n. 11.252 – Paraná**. Relator: Min. Vilas Boas. Recorrente: Esteve Irmãos S.A. Comércio e Indústria. Recorrido. Estado do Paraná. Brasília, fl. 192, DJ de 09 de julho de 1964. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=109986>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

⁴⁷ Conforme previsto no art. 141 §34 da CF de 1946: *“Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra”*. Este princípio perdeu a eficácia quando da edição da Emenda n. 1 à Constituição de 1967. Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

⁴⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, op. cit., fl. 192.

Trata-se de tributo, com a cláusula de restituição, como diz Pontes de Miranda, mas, por isso, não deixa de ser tributo e não se elimina a fiscalidade⁴⁹.

Quanto ao argumento de se tratar de contribuição de cunho econômico, portanto revestida da parafiscalidade e sem a incidência do princípio tributário da anualidade, o Min. Luiz Gallotti o rebateu da seguinte forma:

Amilcar de Araújo Falcão mostra que a destinação especial não descaracteriza os tributos. Tornam-se então tributos ligados, conforme a terminologia alemã. O fato de ser delegado o tributo a um serviço descentralizado, a uma autarquia, não lhe altera a natureza. A parafiscalidade não tem nenhum traço essencial que a distinga da chamada fiscalidade⁵⁰.

Portanto, na visão do Min. Luiz Gallotti, o empréstimo compulsório possuía todas as características inerentes de um tributo. Sendo assim, à esse instituto dever-se-ia incidir todas as regras e princípios tributários, devendo-se respeitar o princípio da anualidade quando da sua instituição.

Em seguida, o Min. Victor Nunes Leal, defende um terceiro posicionamento. O empréstimo compulsório seria, a seu ver, uma espécie de contrato compulsório, no qual não apenas as suas condições viriam determinadas em lei, mas também a obrigatoriedade de contratar é determinada pelo legislador.

Nesse viés, por se tratar de uma prestação restituível, não estaria incluído no rol dos tributos. Na visão do Ministro, a Constituição de 1947 teria incluído neste rol apenas as contribuições obrigatórias não restituíveis.

O empréstimo compulsório não é imposto. É uma providência que se destina, como tantas outras, a regular, no interesse coletivo, a circulação dos nossos recursos financeiros disponíveis. Uma parte desses recursos é retirada, temporariamente, da livre circulação, para ser aplicada pelo Estado, que a restituirá no termo legal. Essa medida é em tudo equiparável ao depósito compulsório, no Banco do Brasil, de parte do encaixe dos bancos particulares. A diferença consiste apenas na maior generalização do empréstimo compulsório, que alcança, não somente os bancos, mas todos os contribuintes do imposto de renda.^{51 52}

⁴⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Recurso de Mandado de Segurança n. 11.252 – Paraná.**

Relator: Min. Vilas Boas. Recorrente: Esteve Irmãos S.A. Comércio e Indústria. Recorrido. Estado do Paraná. Brasília, fl. 198, DJ de 09 de julho de 1964. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=109986>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

⁵⁰ *Ibidem*, f. 198.

⁵¹ *Idem*, fl. 225.

⁵² Destaca-se que a possibilidade de instituição de empréstimo compulsório como forma de regular a circulação de recursos financeiros, que foi posteriormente disposta pelo inc. III, art. 15 do Código Tributário Nacional (CTN), não foi incorporada pela Constituição Federal (CF) de 1988. Nas palavras de Aliomar Baleeiro, o referido inciso tem caráter puramente extrafiscal, como instrumento de combate à inflação, além de ser de duvidosa cientificidade. Cf. BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

Portanto, por se tratar de contrato forçado entre o particular e o Poder Público, o empréstimo compulsório não se confundiria com a figura do tributo.

Por fim, o entendimento do Ministro Victor Nunes Leal prevaleceu, em decisão apertada, por 6 votos a 4. Sendo assim, o julgamento do RMS 11.252/PR culminou na edição da referida Súmula.

Dessa forma, o STF rechaçou a natureza tributária do empréstimo forçado. Entendeu-se, à época, que o empréstimo compulsório era um “contrato ou empréstimo coativo”, marcado pela cláusula de restituição e pela coatividade própria dos contratos de adesão⁵³.

No entanto, esse modo de pensar foi sendo aos poucos minado pelas incessantes críticas doutrinárias. Amílcar de Araújo Falcão, respaldado pelo estudo de vários outros doutrinadores – Alfredo Augusto Becker⁵⁴, Pontes de Miranda⁵⁵, Geraldo Ataliba⁵⁶, Rubens Gomes de Sousa⁵⁷, Ruy Barbosa Nogueira⁵⁸ e outros – demonstrou que a doutrina, de um modo geral, estava mais afeita à tese de que o empréstimo compulsório se revestia de feição tributária.

Nesse diapasão, o STF declarou inválida a Súmula n. 418 quando do julgamento do Recurso Extraordinário n. 111.954/PR, de relatoria do Ministro Oscar Correa, que restou assim ementado:

EMENTA: - EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO - DEC. - LEI 2.047, DE 20/7/1983. SÚMULA 418. A SÚMULA 418 PERDEU VALIDADE EM FACE DO ART. 21, PARÁGRAFO 2º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO HÁ DISTINGUIR, QUANTO À NATUREZA, O EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO EXCEPCIONAL DO ART. 18, §3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO ESPECIAL, DO ART. 21, §2º, II, DA MESMA CONSTITUIÇÃO FEDERAL⁵⁹.

⁵³ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 426.

⁵⁴ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972. p. 395-396.

⁵⁵ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda 1/1969**. Tomo V (arts. 153, §2.º - 159). 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971. p. 383.

⁵⁶ ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos públicos e seu regime jurídico**. São Paulo: RT, 1973. p. 68-69.

⁵⁷ SOUSA, Rubens Gomes de; ATALIBA, Geraldo; CARVALHO, Paulo de Barros. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, EDUC, 1975. p. 163.

⁵⁸ NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de Direito Tributário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 122.

⁵⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Recurso Extraordinário – RE n. 111.954/PR - Paraná**. Relator: Min. Oscar Corrêa. Julg. em 01 de setembro de 1988. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/722875/recurso-extraordinario-re-111954-pr>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

O caso em questão tratava-se da análise de constitucionalidade do Decreto-Lei n. 2.047/1983, o qual instituiu empréstimo compulsório com cobrança imediata, ou seja, para o mesmo exercício em que criado⁶⁰. O cerne da questão estava em saber se ao empréstimo forçado se aplicaria as disposições constitucionais relativas aos tributos e as normas gerais de Direito Tributário.

A polêmica se dava em relação às redações do art. 18, §3º e do art. 21, §2º, inc. II. O §3º do art. 18 do referido Decreto-Lei dispunha, *in verbis*: “[...] somente a União, nos casos excepcionais definidos em Lei Complementar, poderá instituir empréstimo compulsório”⁶¹.

Por sua vez o inc. II do §2º do art. 21 daquele ditame preconizava, *in verbis*: “A União pode instituir: empréstimos compulsórios, nos casos especiais definidos em Lei Complementar, aos quais se aplicarão as disposições constitucionais relativas aos tributos e às normas gerais do Direito Tributário”⁶².

Sendo assim, a União defendia que existiam dois tipos de empréstimo compulsório, a saber, um de natureza excepcional, regulado pelo art. 18, §3º, e outro de natureza especial, do art. 21, §2º, inc. II.

Ao de natureza excepcional não se aplicariam as disposições constitucionais relativas aos tributos e às normas gerais do Direito Tributário, que teriam incidência reservado somente ao empréstimo forçado especial.

Portanto, no entendimento da União, como o Decreto-Lei n. 2047/1983 instituiu empréstimo compulsório com base no art. 18, §3º, ou seja, de natureza excepcional, este não estaria afetado pelos princípios tributários da anterioridade. Além do mais, invocava a Súmula 418, que refutava a natureza tributária do gravame.

Em seu voto, o Ministro Oscar Correa considerou que a referida Súmula havia perdido a validade, pois tinha como referência a Constituição de 1946, a qual havia sido profundamente pela legislação posterior, em especial, a partir da edição do art. 21, §2º, inc. II (EC n. 1/1969), que determinou que se aplicassem aos empréstimos compulsórios as disposições constitucionais relativas aos tributos e às normas gerais do Direito Tributário.

Restava saber se o empréstimo compulsório comportava duas naturezas, sendo os de cunho excepcional isentos de obedecerem aos princípios tributários constitucionais.

⁶⁰ CAMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto-Lei n. 2.047, de 20 de julho de 1983. Institui empréstimo compulsório para custear auxílio exigido em decorrência de calamidade pública.** Brasília, 1983. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-2047-20-julho-1983-363047-norma-pe.html>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Idem*.

Tal não foi o entendimento adotado pelo STF. Para a Corte Suprema, o art. 18, §3º não autorizaria uma exceção do empréstimo às normas tributárias, mas apenas definia que somente a União poderia instituí-lo. Isso se deve ao fato que, no regime anterior, essa competência se estendia aos Estados, tanto que a Súmula n. 418 teve como uma de suas referências a Lei n. 4529/62, do Estado do Paraná, e em torno dela se estabeleceu a controvérsia do RMS 11.252.

Sendo assim, não havia que se falar em dois tipos do referido encargo, como se percebe de trecho do voto relator:

Para nós os casos excepcionais do art. 18, §3º são os mesmo casos especiais do art. 21, §2º, II e se resumem nos definidos no art. 15 do Código Tributário Nacional, nos incisos:

I - guerra externa, ou sua iminência;

II - calamidade pública que exija auxílio federal impossível de atender com os recursos orçamentários disponíveis;

III - conjuntura que exija a absorção temporária de poder aquisitivo⁶³.

O voto do relator foi acompanhado pela unanimidade, revogando-se a Súmula n. 418 e declarando-se a inexistência de dois tipos distintos de empréstimo compulsório, que estaria, portanto, submisso aos princípios constitucionais tributários e as normas gerais de Direito Tributário.

Dessa forma, conclui-se que o STF, assim como parte expressiva da doutrina – já apontada em ponto anterior – reconheceu, de maneira expressa, a natureza tributária do referido gravame que atualmente encontra-se disposto no art. 148 da CF de 1988.

2.3 Breve histórico do empréstimo compulsório

O empréstimo compulsório desde sempre teve seus contornos desenhados pelo texto constitucional. Sua introdução no cenário constitucional brasileiro se deu com a promulgação da EC n. 18/1965.

⁶³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Recurso Extraordinário – RE n. 111.954/PR - Paraná.**

Relator: Min. Oscar Corrêa. Julg. em 01 de setembro de 1988. Disponível em:

<<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/722875/recurso-extraordinario-re-111954-pr>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

Com a edição da referida Emenda, o art. 4º da Constituição de 1946 passou a regular o mencionado tributo, *in verbis*: “Somente a União, em casos excepcionais definidos em lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios”⁶⁴.

No entanto, este gravame já era utilizado mesmo antes da promulgação de sua previsão constitucional. Além do mais, em que pese a EC 18/1965 ter definido o empréstimo forçado como de competência privativa da União, antes de sua edição ele era explorado por todos os Entes Tributantes.

Um exemplo é a Lei Estadual n. 4529/1962 do Paraná, já mencionada neste trabalho, e que institui empréstimo compulsório na forma de adicional de imposto com vistas a fomentar o Fundo de Desenvolvimento Econômico destinado à CODEPAR.

Outro exemplo, dessa vez em esfera federal, foi a instituição de empréstimo compulsório pelo art. 72 da Lei n. 4.242/1963⁶⁵. Outro empréstimo forçado de cunho federal foi o instituído pela Lei n. 4.156/1962, que o destinava às Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRÁS)⁶⁶.

Para a instauração do tributo em questão, haja vista a falta de sua previsão no texto original da Constituição de 1946, a União utilizou-se ora de sua competência impositiva que lhe foi outorgada pelo texto constitucional, para a instituição de impostos⁶⁷, ora do art. 146⁶⁸ da mesma Constituição, o qual autorizava a intervenção da União no domínio econômico.

Já os Estados, como meio de justificar a instauração do referido tributo, utilizavam-se de sua competência de legislar, supletiva ou complementarmente, acerca da matéria, com base no art. 6º da Constituição de 1946, tendo este entendimento sido ratificado pelo voto-relator do Ministro Villas Boas quando do julgamento do RMS 11.252/PR de 1964.

⁶⁴ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 14 nov. 2015.

⁶⁵ Art. 72. É instituído, nos exercícios de 1963 a 1965, um empréstimo compulsório, que será arrecadado com base nos rendimentos sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, e em todos os rendimentos da pessoa Física,... Cf. BRASIL. **Lei n. 4.242, de 17 de julho de 1963. Fixa novos valores para os vencimentos dos servidores do Poder Executivo, Cívica e Militares; institui o empréstimo compulsório; cria o Fundo Nacional de Investimentos, e dá outras providências**. Brasília, 1963. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4242.htm>. Acesso em: 14 nov. 2015.

⁶⁶ BRASIL. **Lei n. 4.156, de 28 de novembro de 1962. Altera a legislação sobre o Fundo Federal de Eletrificação e dá outras providências**. Brasília, 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4156.htm>. Acesso em: 14 nov. 2015.

⁶⁷ MARQUES, Márcio Severino. Empréstimos compulsórios na Constituição Federal. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, v. 65, 1994. p. 191.

⁶⁸ Art 146. A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição. Cf. BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 14 nov. 2015.

Como já apontado, apenas com a promulgação da EC n. 18/1965 é que o empréstimo compulsório passou a estar previsto no texto constitucional, ficando vetado aos Estados e Municípios a sua instauração. Ademais, foi durante a sua vigência que o STF prolatou a Súmula n. 418.

Foi também nessa época, sob a égide da EC n. 18/1965, que se editou o art. 15 do CTN, o qual continha as hipóteses autorizativas do empréstimo compulsório, quais sejam, a guerra externa ou sua iminência, calamidade pública que exija auxílio federal impossível de atender com os recursos orçamentários disponíveis e conjuntura que exija a absorção temporária de poder.

A Constituição de 1967 manteve, em seu art. 19, §4º, o mesmo teor dado pela EC n. 18/1965 ao art. 4º da Constituição de 1946.

Por sua vez, a EC n. 1/1969 trouxe polêmica acerca do entendimento do tributo,

[...] à luz da interpretação do texto da Emenda Constitucional n. 1 de 1969, despontavam duas espécies de empréstimos compulsórios: o empréstimo compulsório excepcional, uma figura não tributária (art. 18, §3º) e o empréstimo compulsório especial, com feição tributária (art. 21, §2º, inc. II)⁶⁹.

Veja-se os dispositivos citados:

Art. 18. [...].

§ 3º Somente a União, nos casos excepcionais definidos em lei complementar, poderá instituir empréstimo compulsório.

[...].

Art. 21 [...].

§ 2º A União pode instituir: [...].

II - empréstimos compulsórios, nos casos especiais definidos em lei complementar, aos quais se aplicarão as disposições constitucionais relativas aos tributos e às normas gerais do Direito Tributário⁷⁰.

Entretanto, conforme já apontado no tópico anterior, essa dicotomia na classificação do empréstimo compulsório foi refutada pelo STF, quando do julgamento do Recurso Extraordinário 111.954/PR, de relatoria do Ministro Oscar Correa, cuja ementa assim se lê:

⁶⁹ SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 510.

⁷⁰ BRASIL. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967**. Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecor1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 14 nov. 2015.

EMENTA: - EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO - DEC. - LEI 2.047, DE 20/7/1983. SÚMULA 418. A SÚMULA 418 PERDEU VALIDADE EM FACE DO ART. 21, PARÁGRAFO 2º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO HÁ DISTINGUIR, QUANTO À NATUREZA, O EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO EXCEPCIONAL DO ART. 18, §3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO ESPECIAL, DO ART. 21, §2º, II, DA MESMA CONSTITUIÇÃO FEDERAL⁷¹.

Destaca-se que nesse mesmo julgamento se declarou a perda de validade da Súmula n. 418, firmando-se o entendimento pelo STF de que o empréstimo forçado corresponderia a tributo.

Por fim, a CF de 1988 deu o tratamento ao empréstimo compulsório em seu art. 148, não recebendo o inc. III do art. 15 do CTN, o qual previa a instituição do gravame em face de conjuntura que exigisse a absorção temporária de poder aquisitivo. Dessa forma, permanecem os empréstimos compulsórios para atender calamidade pública e guerra externa (art. 148, I) e para o investimento público de caráter urgente e relevante interesse nacional (art. 148, II)⁷².

⁷¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Recurso Extraordinário – RE n. 111.954/PR - Paraná.**

Relator: Min. Oscar Corrêa. Julg. em 01 de setembro de 1988. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/722875/recurso-extraordinario-re-111954-pr>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

⁷² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

3 VIABILIDADE DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO NO BRASIL

O empréstimo compulsório encontra-se regulado pelo art. 148 da Constituição Federal (CF) de 1988, que prevê duas situações possíveis para a sua instituição. Em seu inc. I está disposto que ele poderá ser criado para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, caso que não é objeto de estudo da presente monografia; e o inc. II, que condiciona a criação do empréstimo forçado à necessidade de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional.

Diante do exposto, tentar-se-á demonstrar que a situação em que se encontra a infraestrutura pública nacional carece de investimentos urgentes, que devem trazer resultados de âmbito nacional, de modo que se encaixam no determinado pelo inc, II do art. 148 da Carta Magna.

3.1 Infraestrutura brasileira

Entende-se por infraestrutura o conjunto básico de equipamentos e estruturas (tais quais pontes e rodovias) que são necessários para que um país, região ou organização funcionem corretamente; ou ainda, o conjunto de instalações, equipamento e serviços, geralmente públicos (redes de esgotos, de água, de eletricidade, de gás, de telefone etc.); e também, as atividades e estruturas da economia de um país que servem de base para o desenvolvimento de outras atividades.

De fato, o investimento em infraestrutura – estradas, ferrovias, telecomunicação, energia, saneamento básico etc. – são essenciais para que se melhorem tanto os níveis de tamanho de produção, escoamento de mercadorias, custo de produção quanto os indicadores sociais de um país⁷³. Estes promovem a conectividade, reduzem os custos de transporte tanto para as empresas quanto para a população e facilitam o acesso à educação básica e serviços de

⁷³ CALDERÓN, César; SERVÉN, Luis. Infrastructure in Latin America. **Policy Research Working Paper**, Washington, n. 5317, maio 2010. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3801/WPS5317.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015. SUTHERLAND, Douglas; ARAÚJO, Sônia; ÉGERT, Balázs; KOZLUK, Tomasz. Infrastructure investment: links to growth and the role of public policies. **OECD Economics Department Working Papers**, n. 686, 2009. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5ksm87s1vv35.pdf?expires=1450006912&id=id&accname=guest&checksum=56A3FD9BFB7A766A4BAE1BD265FFA6BE>>. Acesso em: 13 out. 2015.

saúde⁷⁴. Além do mais, o desenvolvimento da infraestrutura também está associado à diminuição da desigualdade de renda e pode ser uma ferramenta para a redução da pobreza⁷⁵.

No entanto, mesmo com a presença de fortes indícios de que os investimentos em infraestrutura são essenciais para o melhoramento da economia de um país e que podem ser importantes meios na luta contra a desigualdade social, esses investimentos tem caído nas ultimas três décadas no Brasil.

De acordo com estudo feito pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): “*Brasil tem sub-investido em infraestrutura por mais de três décadas, e as taxas de investimento em infraestrutura começaram a aumentar lentamente apenas a partir de 2007. As necessidades em infraestrutura são consideráveis em quase todos os setores*”⁷⁶.

Enquanto durante o período de 1969-1984 a média de investimento em infraestrutura no Brasil era de 4.03% do Produto Interno Bruto (PIB), essa taxa caiu para 1.85% nos anos seguintes, tendo chegado a 0.9% nos últimos anos, destacando a queda gradual que esse tipo de investimento sofreu no país⁷⁷.

Como consequência, seguiu-se uma queda generalizada na qualidade dos serviços de infraestrutura. Como exemplo, podemos destacar as estradas no Brasil. Mesmo tendo uma das maiores redes de rodovias no mundo, aproximadamente 1.7 milhão de quilômetros, apenas 13.8% dessas estradas era pavimentada em 2008.

⁷⁴ ESTACHE, Antonio; FAY, Marianne. Current debates on infrastructure policy. **Policy Research Working Paper**, Washington, n. 4410, nov. 2007. Disponível em:

<<http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=713094097085069089027117002069074069032039039014031001095099049065067007054086003003010125106002074024032018033078097121004101126100126119102015087124099080102069001030123097003123088082004&EXT=pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

STRAUB, Stéphane. Infrastructure and growth in developing countries: recent advances and research challenges. **Policy Research Working Paper**, Washington, n. 4460, jan. 2008. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/01/03/000158349_20080103082911/Rendered/PDF/wps4460.pdf>. Acesso em: 13 out. 2015.

⁷⁵ LOPEZ, Humberto. Macroeconomics and inequality. **The World Bank Research Workshop**, Macroeconomic Challenges in Low Income Countries, Washington, set. 2003. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/res/seminars/2003/lic/pdf/hl.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

⁷⁶ MOUROGANE, Annabelle; PISU, Mauro. Promoting infrastructure development in Brazil. **OECD Economics Department Working Papers**, n. 898, out. 2011. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kg3krfnclr4.pdf?expires=1450020218&id=id&acname=guest&checksum=8E0A05BE3CF0CEDC3AF73770F5CB66A1>>. Acesso em: 13 out. 2015.

⁷⁷ FERREIRA, Pedro Cavalcanti; ARAUJO, Carlos Hamilton Vasconcelos. Growth and fiscal effects of infrastructure investment in Brazil. **Fundação Getúlio Vargas**, s. d. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=A2DE5008268286F122D0239E1B4F1844?doi=10.1.1.550.3232&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2015.

Por ser um país de escoamento de produção essencialmente rodoviária, a baixa qualidade das estradas tem um impacto significativo na economia nacional, visto que por volta de 60% do frete é transportado por caminhões⁷⁸.

Além do mais, a pouca qualidade do sistema rodoviário aumenta os custos de transporte em uma média de 25,8% em comparação com o quanto eles seriam caso houvesse condições ideais de rodagem⁷⁹.

Como o custo do transporte, com destaque para o rodoviário, impacta diretamente no preço dos produtos comercializados no mercado nacional, por conseguinte, o nível de preços do país é influenciado pelas condições não ideais da infraestrutura das rodovias.

Mesmo assim, números do Banco Mundial demonstram que a extensão de estradas pavimentadas estagnou, se é que não diminuiu, durante o período de 1999-2009.

O cenário de baixos investimentos e pouca qualidade não está restrito apenas à infraestrutura de transportes. O mesmo pode se observar em relação aos setores de telecomunicação, energia, água e saneamento.

Veja-se, os investimentos em geração de energia em 1995 correspondiam a menos de 30% do que se investia no ano de 1982. Essa queda de investimentos teve um forte efeito sobre a expansão da capacidade de geração, cuja as taxas vem caindo desde 1981⁸⁰. Como consequência, têm-se os apagões e o racionamento de energia de 2001/02, os quais se acredita terem sido causados pela redução de investimentos no setor de energia.

Quanto ao setor de telecomunicações, também se observa uma queda de investimentos. Em 2000, foi instituído o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), com o objetivo de subsidiar serviços de telecomunicações para as camadas mais pobres da população, bem como para aquelas residentes em locais onde a exploração comercial desses serviços não é viável. No entanto, dos 756 milhões arrecadados

⁷⁸ BRASIL. Ministério dos Transportes. **Plano Nacional de Logística e Transportes**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/56-aco-es-e-programas/2815-conheca-o-pnlt.html>>. Acesso em: 13 out. 2015.

⁷⁹ RESENDE, P. Notes on the current conditions of the brazilian logistics infrastructure. **Fundação Dom Cabral**, Nova Lima, MG, 2006. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. **Pesquisa CNT de Rodovias 2015**. Maior parte da extensão de rodovias avaliadas tem problema: estudo da CNT mostra que 57,3% têm alguma deficiência no estado geral; 86,5% dos trechos são de pista simples e de mão dupla. 2015. Disponível em: <<http://pesquisarodoviascms.cnt.org.br/PDFs/Resumo%20Pesquisa%20Rodovias%20Final.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

⁸⁰ FERREIRA, Pedro Cavalcanti; ARAUJO, Carlos Hamilton Vasconcelos. Growth and fiscal effects of infrastructure investment in Brazil. **Fundação Getúlio Vargas**, s. d. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=A2DE5008268286F122D0239E1B4F1844?doi=10.1.1.550.3232&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2015.

pelo FUST em 2011, apenas 10 milhões foram realmente utilizados para o desenvolvimento das comunicações no Brasil⁸¹.

A falta de investimentos em infraestrutura não só se mostra um entrave ao crescimento econômico do país como também aumenta os custos de produtos e serviços de maneira considerável para o consumidor final.

Seja de maneira indireta, como se observa no impacto que a baixa qualidade das rodovias tem sobre o valor dos produtos, seja de maneira direta, como o que acontece no setor das telecomunicações. Conforme um estudo publicado pela União Internacional de Telecomunicações (UIT) a telefonia e o acesso à internet no Brasil ainda estão entre os mais caros do mundo e os custos freiam a capacidade de garantir que os serviços cheguem a toda população⁸².

Dessa maneira, a desigualdade social é traduzida em uma desigualdade digital profunda⁸³, visto que o custo da internet para a população carente é 20 vezes o peso que o mesmo serviço representa para os mais ricos. Além disso, 44% das pessoas que tem computador em casa não conseguem pagar para ter assinatura de provedor de *internet*⁸⁴.

De acordo com esse mesmo estudo, custo de uma ligação pelo telefone celular no Brasil é superior a todos os países europeus e consome uma proporção maior da renda que em países como Cuba, Paquistão, Argélia ou Guiné Equatorial.

Numa conta geral, o Brasil aparece na 90ª posição entre os 166 países avaliados no que se refere ao custo da telefonia. Em relação ao acesso à *internet*, a média da população que tem o serviço em casa é de 42%, inferior à média mundial, que é de 44%⁸⁵.

A situação também é crítica ao se falar do setor ferroviário. Apesar do enorme potencial brasileiro para o uso desse tipo de transporte, devido às dimensões continentais do país, as ferrovias brasileiras são subdesenvolvidas e subexploradas.

⁸¹ MOUROGANE, Annabelle; PISU, Mauro. Promoting infrastructure development in Brazil. **OECD Economics Department Working Papers**, n. 898, out. 2011. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kg3krfnclr4.pdf?expires=1450020218&id=id&accname=guest&checksum=8E0A05BE3CF0CEDC3AF73770F5CB66A1>>. Acesso em: 13 out. 2015.

⁸² INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGY – ICT. **ICT Statistics**. 2015. Disponível em: <<http://www.itu.int/pub/D-IND-LDB-2015>>. Acesso em: 14 out. 2015.

⁸³ Por desigualdade digital entende-se a dificuldade, por parte da população de menor renda, em acessar novos serviços de tecnologia de comunicação ou somente ter acesso à serviços de baixa qualidade.

⁸⁴ FERREIRA, Pedro Cavalcanti; ARAUJO, Carlos Hamilton Vasconcelos. Growth and fiscal effects of infrastructure investment in Brazil. **Fundação Getúlio Vargas**, s. d. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=A2DE5008268286F122D0239E1B4F1844?doi=10.1.1.550.3232&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2015.

⁸⁵ INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGY – ICT. **ICT Market Analysis**. 2015. Disponível em: <<http://www.itu.int/pub/D-IND-LDB-2015>>. Acesso em: 14 out. 2015.

O controle rígido das tarifas pelo governo federal até o fim da década de 1980 levou a uma precária situação financeira dos operadores ferroviários, que resultou em grave subinvestimento e baixo gasto de manutenção⁸⁶.

Tal contexto levou a um fenômeno singular, a extensão total da malha ferroviária brasileira diminuiu de 34.207 quilômetros em 1930 para 29.637 quilômetros em 2009⁸⁷.

Ao se comparar a infraestrutura brasileira com a de parceiros comerciais e países vizinhos, também fica evidenciado o quão precária está a situação brasileira.

Um estudo promovido pela OCDE acerca da infraestrutura brasileira⁸⁸ concluiu que, no Brasil, 80% da população tem acesso a instalações sanitárias, enquanto no Chile essa média é de 96%, a média geral dos países da América do Sul é de 83% e a média de 20 países selecionados⁸⁹ pela OECD é de 97,5%. Percebe-se que a média brasileira é inferior tanto a média de seus vizinhos quanto a de seus parceiros comerciais.

Esse mesmo estudo verificou que no Brasil, em média 16.1% da energia elétrica gerada é perdida no momento de sua transmissão e distribuição. Já no Chile essa perda é de 8.4%, na média dos países da América do Sul é de 15.1% e entre os principais parceiros comerciais do Brasil essa perda é de 6.3%. Novamente o Brasil fica aquém na comparação.

A porcentagem de estradas pavimentadas no Brasil, que é de apenas 13.8%, é pífia em comparação com os principais parceiros comerciais do Brasil, cujas estradas estão 84.9% pavimentadas.

Todos esses dados demonstram que a infraestrutura brasileira ainda tem muito que melhorar para que se atinja os níveis dos países comparados. Além do mais, esse gargalo tem como consequência um aumento de custo de produção que afeta diretamente os consumidores e produtores brasileiros, influenciando negativamente de maneira direta o cenário econômico do país.

⁸⁶ ESTACHE, Antonio; GOLDSTEIN, Andrea; PITTMAN, Russell W. Privatization and regulatory reform in Brazil: the case of freight railways. **Journal of Industry, Competition and Trade**, v. 1, n. 2, p. 203-235, set. 2000. Disponível em: <<http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=192119095117090126114085126081064027005049067002004033093115120097110066033049052040059102026015097030108123094058019040078051125112120089073065065026026098052085024096091084064086000073113107001031122079015125122065120088075102107087028122090&EXT=pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

⁸⁷ AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Evolução do transporte ferroviário**. 2015. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/15884/Evolucao_do_Transporte_Ferrovuario.html>. Acesso em: 1º nov. 2015.

⁸⁸ MOUROGANE, Annabelle; PISU, Mauro. Promoting infrastructure development in Brazil. **OECD Economics Department Working Papers**, n. 898, out. 2011. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kg3krfnclr4.pdf?expires=1450020218&id=id&acname=guest&checksum=8E0A05BE3CF0CEDC3AF73770F5CB66A1>>. Acesso em: 13 out. 2015.

⁸⁹ Países selecionados por serem os principais parceiros comerciais brasileiros.

Assim, a OECD chegou a conclusão em seu Fórum Econômico Mundial de 2010, que o Brasil está em 62^o lugar, entre 139 países analisados, no que se refere a qualidade da infraestrutura. Ora, não nos parece razoável que um país que seja a 8^a maior economia do mundo figure na 62^a posição em relação à sua infraestrutura. Como a OECD também concluiu, tal defasagem é uma barreira ao crescimento econômico e ao bem-estar social.

Portanto, percebe-se que a redução nos investimentos em infraestrutura tem sido extremamente prejudiciais para o desenvolvimento brasileiro, sendo um entrave ao aumento de produção, ao bom escoamento dessa produção, ao crescimento da economia e ao acesso de bens e serviços pela população, especialmente para as de renda mais baixa, visto que o custo da baixa qualidade da infraestrutura é repassado ao consumidor final.

Vários fatores contribuíram para que houvesse essa queda de investimentos no setor, entre os quais, destacam-se os tributos federais direcionados a infraestrutura foram abolidos pela CF de 1988. Ao mesmo tempo, a Carta Magna introduziu a vinculação de receitas a serem gastas, especialmente em educação e saúde, em detrimento da infraestrutura, que é deixada à discricionariedade dos formuladores de políticas.

Ainda assim, quando se tenta criar alguma forma de financiar o setor de infraestrutura, como, por exemplo, com a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de gasolina e suas correntes, diesel e suas correntes, querosene de aviação e outros querosenes, óleos combustíveis (*fuel-oil*), Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), inclusive o derivado de gás natural e de nafta, e álcool etílico combustível (CIDE-combustíveis), em 2001, com o objetivo de financiar investimentos e manutenção na área de transportes, a tentativa é fracassada. Isso se deve ao fato de que entre 2002 e 2004, apenas 14% das receitas do tributo foram realmente destinadas ao transporte⁹⁰.

Além do mais, os investimentos realizados pela iniciativa privada não foram suficientes para compensar a queda do investimento público. Como resultado, os investimentos em infraestrutura tem caído por três décadas, sendo certo que essa queda afetou todos os setores⁹¹.

⁹⁰ AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim.; BIASOTO JUNIOR, Geraldo. Fiscal space and public sector investments in infrastructure: a brazilian case study. **IPEA**, Brasília, Texto para Discussão n. 1141, dez. 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1141.pdf>. Acesso em: 13 out. 2015.

⁹¹ FERREIRA, Pedro Cavalcanti; ARAUJO, Carlos Hamilton Vasconcelos. Growth and fiscal effects of infrastructure investment in Brazil. **Fundação Getúlio Vargas**, s. d. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=A2DE5008268286F122D0239E1B4F1844?doi=10.1.1.550.3232&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2015.

Portanto, os investimentos em infraestrutura se mostram extremamente necessários, de forma a se superar o atual gargalo da área, aumentando tanto a produtividade do país quanto o bem-estar social.

3.2 Investimentos em infraestrutura

Neste tópico tem-se a abordagem dos benefícios decorrentes do investimento em infraestrutura no caso brasileiro bem como abordaremos as principais necessidades demandadas pela área.

Como mostrado no ponto anterior, os investimentos na área caíram drasticamente nos últimos 30 anos, devido a diversos fatores, tais quais a rigidez orçamentária introduzida pela CF de 1988, com gastos obrigatórios em educação e saúde, por exemplo.

Além do mais, essa redução de aplicação de capital é uma consequência do processo político decisório. Veja-se, os benefícios econômicos e sociais de investimentos em infraestrutura começam a aparecer no longo prazo, pois se tratam de grandes obras, que demoram a ficar prontas.

Sendo assim, os políticos tem pouco incentivo para investir na área, visto que enquanto os gastos serão imediatos, os ganhos são futuros, podendo muitas vezes superar o tempo de mandato do encarregado pelos investimentos, levando que se prefira por políticas publicas de investimento com retorno mais imediato, para que se possa colher os frutos eleitorais dos gastos públicos⁹².

Atualmente, os investimentos públicos representam 2.2% do PIB brasileiro, enquanto que em 1969 essa taxa era de 5.9%. Dos 2.2% investidos, 40% provem de investimentos municipais, em parques, escolas, pavimentação de ruas e calçadas, o que tem pouco impacto produtivo e além do mais, não é objeto desse trabalho, visto que o empréstimo compulsório é tributo federal.

Dessa forma, o dado que nos interessa é a porcentagem investida pelo Governo Federal, que em 2009 era algo em torno de 0,7-09% do PIB nacional, taxa equivalente a metade da que se observava em 1994. Em 2003, os investimentos realizados pelo Ministério dos Transportes (MT) eram de só 0.1% do PIB.

⁹² FERREIRA, Pedro Cavalcanti; ARAUJO, Carlos Hamilton Vasconcelos. Growth and fiscal effects of infrastructure investment in Brazil. **Fundação Getúlio Vargas**, s. d. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=A2DE5008268286F122D0239E1B4F1844?doi=10.1.1.550.3232&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2015.

Por outro lado, na contramão da queda dos investimentos em infraestrutura, vários estudos apontam que na medida em que se aumentam tais investimentos, percebe-se uma melhora nos índices de crescimento do PIB e do PIB *per capita*⁹³.

Como demonstrado por meio de estudos econométricos⁹⁴, um aumento de 10% nos investimentos em energia implicaria uma expansão de 8% na capacidade de geração de energia total do país, observando-se resultados semelhantes nos setores de transportes e telecomunicações.

Tal fato sugere que, uma vez que se permita o aumento de investimentos em infraestrutura, a expansão correspondente na capacidade de geração de energia e nas estradas pavimentadas, por exemplo, será vigorosa, ainda que haja uma pequena quantidade de desperdício no processo.

Esse mesmo estudo sugere que um aumento em 10% nos investimentos em infraestrutura resultaria, no longo prazo, num aumento de 3.3% no PIB per capita da população brasileira.

Caso se aumentasse em 1% do PIB os investimentos em infraestrutura, o resultado seria ainda maior, com um aumento per capita de 10% e um aumento de 20% do capital privado.

Todos esses resultados levaram a conclusão de que o impacto produtivo da infraestrutura no Brasil é significativo e grande, visto que a infraestrutura no Brasil é relativamente escassa em relação à Europa e aos Estados Unidos, Assim, os ganhos e retornos

⁹³ ASCHAUER, David Alan. Is public expenditure productive? **Journal of Monetary Economics**, v. 23, p. 177-200, 1989. Disponível em:

<<http://idrc.znufe.edu.cn/czx/html/xinxipingtai/jdwx/Eng/12%20Is%20Public%20Expenditure%20Productive.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015. AI, Chunrong; CASSOU, Steven P. A normative analysis of public capital applied. **Applied Economics**, v. 27, n. 12, p. 1201-1209, 1995. Disponível em:

<<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00036849500000102>>. Acesso em: 13 out. 2015. CANNING, David; BENNATHAN, Esra. The social rate of return on infrastructure investment. **Policy Research Working Paper**, n. 2390, jul. 2000. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/08/19/000094946_00080305415893/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: 13 out. 2015. CREEL, Jérôme; MONPERRUS-VERONI, Paloma; SARACENO, Francesco. Estimating the impact of public investment for the United Kingdom: has the Golden Rule of public finance made a difference? **Manuscript**, OFCE, 2006. Disponível em:

<<http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=131074121084086064088103004091102093109023030014084091014027007126031067108085009090035056097013011097115069066027019091019113027020011005061092098080117106004070003041022007065105080028118114020030119100114004029076024091094113080095002015094086083&EXT=pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015. EASTERLY, William; REBELO, Sergio. Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation. **NBER Working Paper Series**, n. 4499, 1993. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w4499.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

⁹⁴ FERREIRA, Pedro Cavalcanti; ARAUJO, Carlos Hamilton Vasconcelos. Growth and fiscal effects of infrastructure investment in Brazil. **Fundação Getúlio Vargas**, s. d. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=A2DE5008268286F122D0239E1B4F1844?doi=10.1.1.550.3232&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2015.

para uma dada variação nos investimentos em infraestrutura é maior no Brasil, visto que o retorno marginal é muito maior.

Resultados similares foram encontrados por um estudo promovido pela OCDE, que assim concluiu:

Depois de mais de três décadas de subinvestimento, as necessidades de investimento em infraestrutura no Brasil são consideráveis em quase todos os setores. O gasto público com infraestrutura tem vindo a crescer a um ritmo moderado desde a virada do milênio, para atingir 2,1% do PIB em 2009. Taxas de investimento mais elevadas em infraestrutura são fundamentais para sustentar o crescimento econômico rápido e que se tenha uma convergência para o padrão de vida dos países da OCDE. Na sua fase actual de desenvolvimento, investimentos em infraestrutura no Brasil são susceptíveis de terem grandes retornos⁹⁵.

Na mesma linha segue o estudo realizado por economistas da Universidade de Illinois⁹⁶, que após a análise de dados de diversos países concluíram que a contribuição dos serviços de infraestrutura para o PIB é substancial e em geral excede os custos necessários para que se forneçam tais serviços.

Deste modo, ficam evidenciados os diversos benefícios que se tem a obter dos investimentos realizados em infraestrutura, visto que propulsionam o crescimento econômico, aumentando o PIB *per capita*, facilitando o acesso da população aos serviços e mercadorias entre outros.

Esses efeitos, no caso brasileiro, são potencializados por conta do gargalo estrutural que acomete o país, possibilitando um retorno marginal e ganhos maiores.

Portanto, levando em conta uma série de fatores como: a baixíssima qualidade da infraestrutura brasileira, que resulta em grande aumento de custos de produção e dificulta o acesso da população a bens e serviços; bem como a queda de investimentos que o setor percebeu ao longo das últimas décadas; e que os retornos provindos do aumento de investimentos nessa área são incrementados no caso brasileiro, chega-se a conclusão que investimentos em infraestrutura são evidentemente necessários.

Assim, uma ferramenta possível para que se arrecade receita a ser aplicada na infraestrutura brasileira é o empréstimo compulsório na forma do inc. II do art. 148 da CF de 1988.

⁹⁵ MOUROGANE, Annabelle; PISU, Mauro. Promoting infrastructure development in Brazil. **OECD Economics Department Working Papers**, n. 898, out. 2011. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kg3krfnclr4.pdf?expires=1450020218&id=id&acname=guest&checksum=8E0A05BE3CF0CEDC3AF73770F5CB66A1>>. Acesso em: 13 out. 2015.

⁹⁶ ESFAHANI, Hadi Salehi; RAMÍREZ, María Teresa. Institutions, infrastructure and economic growth. **Journal of Development Economics**, v. 70, p. 443-477, 2003. Disponível em: <<http://www.econ.upf.edu/~ciccone/esfahani.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

3.3 A escolha do empréstimo compulsório

Como visto nos dois tópicos anteriores, é necessário que se façam investimentos na infraestrutura brasileira, de maneira a se fomentar o crescimento econômico e oferecer serviços de maior qualidade a população, que atualmente amarga com a 62ª pior infraestrutura do mundo, sendo que o Brasil é a 8ª maior economia do planeta.

Nesse sentido, nos parece ser possível e acertada a escolha do empréstimo compulsório como a ferramenta de arrecadação de recursos para a aplicação nos investimentos referidos.

Dispõe o art. 148, inc. II da CF de 1988 que, a União, mediante Lei Complementar (LC), poderá instituir empréstimos compulsórios no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional. Sendo assim, analisemos os critérios materiais autorizadores do uso do gravame de modo a se verificar a viabilidade de sua instituição.

Primeiramente, o conceito de investimento público. Ora, obviamente que se está tratando de investimentos públicos, sejam na área de geração energia, rodovias, ferrovias, abastecimento de água e saneamento ou telecomunicações. Todos esses setores, como mostrado nos tópicos anteriores, carecem de investimentos, visto a baixa qualidade de sua infraestrutura, causada pela queda de investimentos nas últimas décadas.

Ademais, frisa-se que há de se tratar de investimentos federais, visto que a exação se trata de tributo de competência da União, a qual por sua vez destinou apenas 0,7-09% do PIB para os investimentos em infraestrutura, uma taxa que é baixa tanto historicamente (metade do que se investia em 1994) quanto comparativamente a outros países.

Destarte, os recursos arrecadados pelo empréstimo forçado seriam destinados a investimentos públicos na área, de maneira que fica atendido o primeiro critério material.

Posteriormente, cabe analisar se tais investimentos seriam de relevante interesse nacional. Tendo em mente os retornos provindos desses investimentos, conforme o aumento do PIB *per capita*, a significativa melhora nos serviços de infraestrutura do país, a diminuição do gargalo estrutural que acomete o sistema brasileiro entre outros, parece que é de interesse do país que tais investimentos sejam realizados.

Além do mais, a situação como está é muito custosa para todo o país. Os produtos transportados pelo modal rodoviário custam, em média, 25,8% mais em comparação com o quanto eles seriam caso houvesse condições ideais de rodagem. A malha ferroviária brasileira diminuiu de tamanho desde 1930, devido à falta de investimentos em expansão e manutenção. A energia elétrica fornecida para residências no Brasil é mais cara do que em diversos países

ricos, como Estados Unidos da América (EUA), França, Suíça, Reino Unido, Japão e Itália.⁹⁷ O mesmo ocorre com a telefonia celular e fixa, cujas tarifas também estão entre as mais altas do mundo.

Mesmo com esse cenário, os investimentos realizados pelo MT foram de apenas 0.1% do PIB em 2009⁹⁸. No setor elétrico, que mesmo contando com uma das tarifas mais altas do mundo, 16.1% da energia elétrica gerada é perdida no momento de sua transmissão e distribuição.

Não é só diretamente que a população é afetada pela péssima qualidade da infraestrutura brasileira. Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN)⁹⁹, o custo dos acidentes, causados em grande parte pela baixa qualidade das rodovias, foi de R\$ 6.5 bilhões no ano de 2005.

Dessa forma, os investimentos em infraestrutura podem ser considerados de relevante interesse social, pois as necessidades são sentidas por todo o país e os resultados incidiriam sobre toda a extensão nacional.

Resta, portanto, analisar-se a questão da urgência. Nas palavras da Ministra Cármen Lúcia:

Urgência é conceito que suscita: a) ideia de rapidez além do ordinário e b) necessidade a demandar esta celeridade inconstante na feitura ou desempenho regular da situação de que se cuida. Urgente é o que não pode esperar sem que prejuízo se tenha pelo vagar ou que o benefício se perca pela lentidão do comportamento regular, demasiado lerdo para a precisão que emergiu¹⁰⁰.

No caso da infraestrutura brasileira, visto o comportamento recorrente de poucos investimentos no setor, emergem tanto malefícios, como o aumento de custos e a perda de produtividade, como a perda de benefícios, como o preço de tarifas elétricas e de telefonia entre as mais altas do mundo ou a perda de competitividade no cenário econômico global.

⁹⁷ SISTEMA FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Quanto custa a energia elétrica para a indústria no Brasil?** 2011. (Estudos para o Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, n. 8). Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8F4EBC426A014EC144C72E2A51&inline=1>>. Acesso em: 13 out. 2015.

⁹⁸ INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGY – ICT. **ICT Market Analysis**. 2015. Disponível em: <<http://www.itu.int/pub/D-IND-LDB-2015>>. Acesso em: 14 out. 2015.

⁹⁹ BRASIL. **Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas rodovias brasileiras – Relatório Executivo**. Brasília: IPEA/DENATRAN/ANTP, 2006. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/publicacoes/download/custos_acidentes_transito.pdf>. Acesso em: 13 out. 2015.

¹⁰⁰ ROCHA, Carmén Lúcia. Conceito de urgência no Direito Público brasileiro. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 1, p. 233-254, 1993.

Ademais, conceitua a Ministra:

No Direito Constitucional, bem como no Direito Administrativo, a necessidade que pode caracterizar situação de urgência, vale dizer, em que os prazos de comportamentos estatais são abreviados pela demanda concreta, há que ser sempre pública, vale dizer, voltada ao interesse público concreto e demonstrável¹⁰¹.

Mais uma vez é possível observar que o conceito se coaduna com a ideia de investimentos em infraestrutura, uma vez que tais investimentos são de interesse público, tendo em vista os benefícios que deles adviriam e os gargalos que por eles seriam sanados.

Ao se tratar especificamente do empréstimo compulsório previsto no inc. II do art. 148 da Carta Magna, pode parecer haver uma contradição entre a urgência de sua arrecadação e a necessidade de que este se curve ao princípio da anterioridade tributária.

Dessa forma, poderia parecer haver uma incompatibilidade entre o conceito de urgência mostrado e a determinação de observância, na espécie do inciso II do art. 148, do princípio da anterioridade. Neste diapasão, opina José Afonso da Silva: “*Um dos requisitos de legitimidade desse empréstimo é a urgência do investimento que financiará, mas a Constituição, incoerentemente, impede sua arrecadação imediata, ao vedar sua cobrança no mesmo exercício de sua instituição*”¹⁰².

De mesma opinião é a Ministra Regina Helena Costa, que afirma:

Observe-se ser de difícil compatibilização a noção de urgência com a de anterioridade: a primeira noção significa que não se pode esperar para a instituição do tributo; a segunda, no entanto, determina o aguardo do exercício financeiro seguinte para que a exigência fiscal torne-se eficaz. Portanto, forçoso reconhecer que o regramento estabelecido para essa modalidade de empréstimo compulsório torna sua instituição pouco viável¹⁰³.

Ainda assim, não achamos ser incompatível a urgência que pressupõe a Constituição como critério de instituição do gravame em questão com o seu respeito ao princípio da anterioridade. Isto porque somente se afasta a aplicação dos princípios constitucionais quando, expressamente, a Constituição o permitir. Sendo assim, a regra é de acatamento e de manutenção dos princípios constitucionais, mesmo em hipótese de urgência.

¹⁰¹ ROCHA, Carmén Lúcia. Conceito de urgência no Direito Público brasileiro. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 1, p. 233-254, 1993.

¹⁰² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 590.

¹⁰³ COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário – Constituição e Código Tributário Nacional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 150.

Nesse sentido concordamos com a opinião do professor Eduardo Sabbag, que dita que

Uma vez se tratando de investimento público de caráter urgente, seria, em tese, de todo incoerente a observância do princípio da anterioridade. Entretanto, não é o que ocorre, pois o investimento público de elevado interesse nacional pode exigir recursos que de outra forma somente seriam carregados ao erário em alguns anos, pela via de outros gravames. Assim, torna-se plausível a criação de um empréstimo compulsório que servirá de como meio de antecipação da arrecadação de valores destinados aos cofres públicos¹⁰⁴.

Também é assim que entende a Ministra Carmén Lúcia, ao concluir que a obtenção de receita tributária por meio de empréstimo compulsório e a sua utilização para o investimento público pode aguardar o momento aprazado pela Constituição sem que haja, necessariamente, descaracterização da urgência.

Até porque o investimento público não se aperfeiçoa em um dia, nem tem seu acabamento sem as providências, planejamento, enfim, uma série de comportamentos estatais que ensejarão o dispêndio a ser suportado pelos recursos conseguidos através da exação¹⁰⁵.

Desse modo, percebemos que a necessidade de investimentos em infraestrutura atende a todos os requisitos objetivos para que se institua empréstimo forçado na forma do art. 148, inc. II da Carta Magna.

Primeiramente, por se tratar de investimento público, em infraestrutura no caso. Em segundo plano, por ser de relevante interesse nacional, visto a baixa qualidade da infraestrutura do país não ser uma questão regional, mas um mal que atinge toda a nação. Finalmente, por ser urgente que tais investimentos sejam feitos, visto que os malefícios que a falta dele traz a população são muitos, tanto direta quanto indiretamente, bem como de grande monta, e os benefícios que deles decorrerão são tantos quantos necessários a se justificar a imposição de novo gravame a população, conforme demonstrado por dados econômicos no ponto anterior.

No entanto, é preciso destacar que atender a todos os requisitos não seria suficiente para que se ensejasse a instituição do tributo em questão. Isso porque o chamado ao sacrifício dos cidadãos no momento da compulsória arrecadação do tributo restituível exige o

¹⁰⁴ SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 520-521.

¹⁰⁵ FERREIRA, Pedro Cavalcanti; ARAUJO, Carlos Hamilton Vasconcelos. Growth and fiscal effects of infrastructure investment in Brazil. **Fundação Getúlio Vargas**, s. d. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=A2DE5008268286F122D0239E1B4F1844?doi=10.1.1.550.3232&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2015.

exaurimento conclusivo das condições previstas na Constituição. Isto é, deve restar provada a falta de meios para o financiamento do investimento em questão¹⁰⁶.

Nesse viés, há de estar comprovada a falta de meios de financiamento do investimento por parte do orçamento estatal para que então se possa recorrer ao meio de financiamento alternativo de que se trata o empréstimo forçado.

Novamente parece que o investimento que se alvitra faz jus às condições necessárias de instituição do empréstimo compulsório. Veja-se, nos tempos de ajuste fiscal, como o qual se está vivendo, há redução de investimentos em infraestrutura¹⁰⁷.

Além do mais, o governo oficializou em outubro que abandonou sua meta de fechar 2015 com um superávit de R\$5,8 bilhões e informou ao Congresso Nacional que sua nova previsão é encerrar o ano com um déficit primário de R\$51,8 bilhões nas contas da União, ou seja, o equivalente a 0,9% do PIB. Para 2016 a previsão continua deficitária, estando previsto um déficit primário no valor de R\$30,6 bilhões, o que representa 0,5% do PIB.

Dessa maneira, visto que a União não possui recursos nem para arcar com os seus compromissos já previstos em seu orçamento, que dirá para custear novos investimentos de grande porte na área da infraestrutura. Portanto, isso vem a novamente justificar e reforçar a criação do empréstimo compulsório aqui defendido.

Conclui-se, em vista de todo o exposto nesse ponto, que a necessidade de investimentos em infraestrutura se qualifica como suficiente para se instituir o empréstimo compulsório, visto ser investimento público de relevante interesse nacional, estando presente a urgência. Igualmente, outra forma não haveria de se financiar tais investimentos, visto as previsões deficitárias do orçamento da União.

Destarte, estão atendidos todos os pressupostos e critérios objetivos para que o Estado lance mão dessa forma de arrecadação. Contudo, como exposto no primeiro capítulo do presente estudo, busca-se também abarcar a relação da tributação não só com os aspectos objetivos do sistema tributário nacional, mas sim com o conceito mais amplo de matriz tributária. Isto posto, relacionar-se-ão algumas outras vantagens que se creem válidas e motivadoras da escolha pelo gravame aqui trabalhado.

¹⁰⁶ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário brasileiro**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 105.

¹⁰⁷ MOUROGANE, Annabelle; PISU, Mauro. Promoting infrastructure development in Brazil. **OECD Economics Department Working Papers**, n. 898, out. 2011. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kg3krfnclr4.pdf?expires=1450020218&id=id&acname=guest&checksum=8E0A05BE3CF0CEDC3AF73770F5CB66A1>>. Acesso em: 13 out. 2015.

Em um primeiro momento, é preciso ter em mente que o empréstimo compulsório é um tributo restituível. O que significa dizer que o valor mutuado retornará, nos termos da lei complementar, ao bolso do contribuinte.

Essa é uma vantagem inerente dessa forma de tributação frente as outras espécies tributárias. Diferentemente dos impostos, por exemplo, que uma vez pagos entram de maneira definitiva no erário do Estado, os empréstimos compulsórios retornam para aqueles que contribuíram.

Ora, é evidente ser preferível ser obrigado a pagar uma exação sabendo que aquela exação será restituída do que simplesmente se pagar um tributo que entrará definitivamente no patrimônio do Estado.

Ainda mais no caso brasileiro, onde nem sempre a arrecadação proveniente da tributação é bem aplicada e a população tem uma baixa percepção de retorno daquilo que paga a título de tributação ao Fisco.

Conforme o parágrafo único do art. 148 da Carta Magna, a aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

Aí reside outra vantagem do empréstimo compulsório em relação aos impostos, que é a forma mais comum de tributação, visto que não se aplica ao primeiro a vedação do inc. IV do art. 167 da CF de 1988, pelo qual, salvo algumas poucas exceções, nenhum imposto pode ter sua receita vinculada a órgão, fundo ou despesa¹⁰⁸. Muito pelo contrário, o empréstimo forçado deve, necessária e obrigatoriamente, ter tal vinculação.

Portanto, a destinação do produto de arrecadação do empréstimo compulsório faz parte de sua natureza constitucional, existindo para proteger o contribuinte de arbitrariedades, como o desvio do produto arrecadado ou a ausência do motivo que ensejou a criação deste tributo.

Desta maneira, a vinculação constituição da receita do gravame a despesa que fundamentou sua instituição serve como ferramenta de resguardo do contribuinte, que terá a certeza de que os recursos serão aplicados naquilo que se foi proposto.

¹⁰⁸ Art. 167. São vedados: [...]; IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8.º, bem assim o disposto no § 4.º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

Neste sentido, estarão impedidos os governantes de malversarem as receitas providas do tributo em aplicações distintas das da lei complementar que criou o empréstimo compulsório, sendo, portanto, vedada o seu uso para custear outras obras ou projetos que possam vir a ter maior apelo eleitoreiro ou populista.

Ademais, se o contribuinte puder demonstrar que o empréstimo compulsório que pagou não teve o produto de sua arrecadação aplicado naquela finalidade apontada na lei complementar que o instituiu, ele tem o direito de, observados os prazos prescricionais, repetir o que pagou¹⁰⁹.

Isto porque o dispositivo constitucional em foco concretizou a tese de que há de haver lealdade entre o poder público e o contribuinte, o que exige no caso, que o produto da arrecadação do empréstimo compulsório não seja desviado, mas, pelo contrario, se destine exclusivamente à despesa que fundamentou a sua instituição¹¹⁰.

Nessa linha deve prevalecer o entendimento do eminente Ministro Carlos Velloso, que quando do julgamento do Recurso Extraordinário n. 183.906-6/SP, em 04 de outubro de 2000, asseverou com propriedade:

Uma ressalva é preciso ser feita. É que, caso há, no sistema tributário brasileiro, em que a destinação do tributo diz com a legitimidade deste e, por isso, não ocorrendo a destinação do mesmo, surge para o contribuinte o direito de não o pagar. Refiro-me às contribuições parafiscais-sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais e econômicas e aos empréstimos compulsórios¹¹¹.

Assim também leciona Misabel Abreu Machado Derzi:

O contribuinte pode opor-se à cobrança de contribuição que não esteja afetada aos fins, constitucionalmente admitidos; igualmente poderá reclamar a repetição do tributo pago, se apesar de lei, houver desvio quanto aos recursos arrecadados. É que, diferentemente da solidariedade difusa ao pagamento de impostos, a Constituição prevê a solidariedade do contribuinte no pagamento de contribuições e empréstimos compulsórios e a consequente faculdade outorgada à União de instituí-los, de forma direcionada e vinculada, a certos gastos. Inexistente o gasto ou desviado o produto

¹⁰⁹ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 672.

¹¹⁰ O “empréstimo-calamidade”, instituído pelo Decreto-Lei n. 2047/1983, tinha em mira, conforme a própria Exposição de Motivos deste ato normativo, atender às vítimas das enchentes das enchentes ocorridas no sul do país, em 1983. Segundo consta, nem um centavo dos bilhões de cruzeiros arrecadados na ocasião teve este endereço. À época, o contribuinte, enquanto tal, nada podia fazer contra este descalabro. Hoje, porém, diante da situação deste tipo, o contribuinte, invocando o parágrafo único do art. 148 da CF, poderá negar-se validamente a pagar o empréstimo compulsório e, até, repetir o que pagou. Cf. *Ibidem*, p. 672.

¹¹¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **EDCL. no Recurso Extraordinário n. 183.906-6 – São Paulo**. Relator: Min. Marco Aurélio. DJ de 1º de dezembro de 2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=379762>>. Acesso em: 13 out. 2015.

arrecadado para outras finalidades não autorizadas na Constituição, cai a competência do ente tributante para legislar e arrecadar¹¹².

Por fim, outra vantagem da escolha do empréstimo forçado em detrimento de outras figuras tributárias, se encontra no fato de que este cria uma poupança nacional.

Como o empréstimo compulsório é tributo restituível, o valor pago pelo contribuinte retornará a este, devidamente corrigido, atualizado e com pagamento de juros. Dessa forma, era como se o contribuinte tivesse aplicado em “poupança” com o posterior saque desse valor.

Isso se mostra uma vantagem, pois aumentará os níveis da poupança interna do país, cujas baixas taxas são um dos motivos causadores do alto valor dos juros no Brasil¹¹³.

Assim, por todo o exposto nesse tópico, acredita-se na figura do empréstimo a mais adequada forma de financiar os necessários investimentos em infraestrutura no país, tanto por estarem atendidas as condições objetivas de sua instauração, quanto pelas vantagens ao contribuinte que esse tributo possui em relação às outras espécies tributárias.

¹¹² DERZI, Mizabel Abreu Machado. **Notas atualizadoras de limitações constitucionais ao poder de tributar, de Aliomar Baleeiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 590.

¹¹³ SEGURA-UBIERGO, Alex. The puzzle of Brazil's high interest rates. **IMF Working Paper 12/62**, fev. 2012. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1262.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015. HAUSMANN, Ricardo. In search of the chains that hold Brazil back. **CID Working Paper**, n. 180, set. 2008. Disponível em: <<http://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/180.pdf?m=1439325309>>. Acesso em: 13 out. 2015.

4 INSTITUIÇÃO E RESTITUIÇÃO DO EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO

A falta de investimentos na área de infraestrutura tem sido um entrave ao crescimento econômico e tem afetado diretamente a população. Em épocas de ajuste fiscal, tais investimentos tendem a diminuir, o que só agrava a situação, tendo em vista que tais aplicações já são escassas.

Além do mais, as aplicações em infraestrutura se mostram importantes ferramentas para o desenvolvimento econômico.

De fato, a necessidade de investimento no setor de infraestrutura é urgente e de relevante interesse nacional, de forma a se moldar aos requisitos constantes no art. 148, inc. II da Constituição Federal (CF) de 1988, de maneira a ser possível a instituição do empréstimo compulsório para suprir parte desses necessários investimentos.

Diante do exposto, o presente capítulo apresentará a forma que parece ser a mais apropriada para a instituição do referido gravame e como deve ser feita a sua restituição.

4.1 Instituição do empréstimo compulsório

O empréstimo compulsório a ser instituído será para fazer face aos investimentos no setor de infraestrutura, que se encontra subdesenvolvido e subexplorado, causando grandes prejuízos a economia nacional. Está-se, portanto, falando do empréstimo compulsório na forma prevista pelo inc. II do art. 148 da Carta Magna.

Não é pretensão aqui indicar onde ou em quais obras deveriam ser aplicados os recursos provenientes da arrecadação do referido tributo, mas sim demonstrar a sua viabilidade no contexto social e econômico em que se encontra o Brasil.

Deste modo, não se defenderá a destinação do empréstimo compulsório para determinada obra ou projeto, mas sim a sua instituição com destinação à infraestrutura, seja para a área rodoviária, ferroviária, energética, de telecomunicações ou de abastecimento e saneamento, sendo certo que em todos esses setores existem projetos a serem desenvolvidos urgentemente e de magnitude e impacto nacional, de maneira a atender o disposto na parte final do inc. II do art. 148 da CF de 1988.

Portanto, analisar-se-ão os aspectos objetivos da instauração do empréstimo compulsório de maneira a atender a necessidade urgente de investimentos no setor de infraestrutura.

Primeiramente, cabe destacar que se trata de gravame compulsório, com lastro legal, uma vez que impõe uma obrigação *ex lege*, de carrear para o Fisco o montante pecuniário mutuado. Assim, não se pode associar o empréstimo compulsório à seara da “contratualidade”, pois se trata de inexorável tributo, e, como tal, voluntário não pode ser¹¹⁴.

Este também é o entendimento adotado por Aliomar Baleeiro: “*No empréstimo forçado, não há acordo de vontades, nem contrato de qualquer natureza. Unilateralmente, o Estado compele alguém, sob sua jurisdição, a entregar-lhe dinheiro, prometendo o reembolso sob certas condições ou dentro de certo prazo*”¹¹⁵.

Na mesma linha segue o professor Carraza:

Ora, o empréstimo compulsório nasce da vontade da lei, com total prescindência da vontade do contribuinte. Encontra seu fundamento de validade não numa convenção celebrada entre o Poder Público e o contribuinte, mas, apenas, na lei complementar que o cria abstratamente¹¹⁶.

Diante da imperatividade da lei tributaria, afastada estará a possibilidade de o Poder Executivo pretender instituir o tributo por meio de Decreto¹¹⁷.

Além do mais, nem por lei ordinária pode o empréstimo compulsório ser instituído, visto que o *caput* do art. 148 da Carta Magna determina que a definição do referido gravame cabe à lei complementar. É que “*exige a Constituição o rigor formal da lei complementar, certamente com o propósito de evitar os abusos que houve no passado*”¹¹⁸.

Sendo assim, a exação também não pode ser instituída por meio de medida provisória, uma vez que o inc. III do §1º do art. 62 da CF de 1988 dispõe que é vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria reservada a lei complementar¹¹⁹.

A competência para a sua instituição é privativa da União, de tal sorte que é defeso aos estados e municípios a sua edição, de modo que se trata de tributo federal. Logo, somente a União, mediante lei complementar, pode criar empréstimo forçado.

Ademais, a Constituição apresenta os critérios formais e materiais para a instituição dos empréstimos compulsórios, restringindo-se os critérios materiais a dois pressupostos indeclináveis que autorizam o uso do referido gravame, quais sejam, despesas extraordinárias

¹¹⁴ SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 516.

¹¹⁵ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 13. ed. rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 461.

¹¹⁶ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 666.

¹¹⁷ SABBAG, op. cit., p. 516.

¹¹⁸ AMARO, Luciano. **Direito Tributário brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 51.

¹¹⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

decorrentes de calamidade pública, guerra externa ou sua iminência e investimento público de caráter urgente e relevante interesse social.

Percebe-se, assim, o afastamento da possibilidade da criação do tributo em face de conjuntura econômica que exija a absorção temporária de poder aquisitivo da moeda.

A criação da exação para o atendimento de despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, guerra externa ou sua iminência não interessa ao presente trabalho, motivo pelo qual nos atemos à análise de sua instituição para fazer face ao investimento público de caráter urgente e relevante interesse social.

Como já mencionado, somente a União poderá instituir o empréstimo compulsório. Isso importa dizer que a União, ao criar este tributo, deve ficar adstrita ao campo tributário que a Constituição lhe reservou. Não pode, portanto, invadir a seara tributária dos Estados ou Municípios. Eventual usurpação inquirará o gravame, nulificando-o.

A União, portanto, poderá criar empréstimos compulsórios sobre importação de produtos, obtenção de rendimentos, operações financeiras, propriedade territorial rural etc.; não poderá, porém, fazê-lo sobre operações mercantis, prestações de serviços, propriedade territorial urbana, e assim por diante, já que tais fatos estão dentro da competência tributária de outras pessoas políticas. Dessa maneira, o princípio da reserva das competências tributárias está presente, mesmo na tributação por via de empréstimos compulsórios¹²⁰.

À vista disso, a União deve se restringir à sua seara tributária quando da instituição de empréstimo compulsório. Em geral, estes gravames assumem as feições de impostos ou adicionais de impostos, mas em teoria nada impede que possua características de taxas ou contribuição de melhoria.

Assim leciona o professor Sacha Calmon,

[...] a afirmação teórica de que podem tais exações ser taxas ou impostos (dependendo do fato jurídico escolhido pelo legislador para montar o tributo) é absolutamente verdadeira. Mas verdadeira no plano teórico e científico. Os insumos da Sociologia Jurídica têm demonstrado que se afiguram como impostos ou adicionais de impostos, até porque são os feitos que mais lhe convêm¹²¹.

Neste sentido, os empréstimos compulsórios são sempre, na prática, impostos ou adicionais de impostos restituíveis.

¹²⁰ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 672.

¹²¹ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário brasileiro**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 105.

Destarte, acredita-se que a melhor feição para o empréstimo compulsório é a de ser um adicional de imposto. Então, devemos apontar qual deve ser o imposto-base ao qual o adicional do empréstimo compulsório se colará.

Para Becker, nos chamados empréstimos compulsórios coexistem duas relações jurídicas contrapostas¹²². A primeira é de cunho tributário. O sujeito ativo é o Estado, e o passivo, o contribuinte. A segunda decorre da promessa unilateral de restituição vocalizada legalmente na lei de instituição do imposto restituível. Esta relação, de cariz financeiro, tem por sujeito ativo o contribuinte e, por sujeito passivo, o Estado.

Assim, passado o tempo para a restituição do valor, credor (contribuinte) exercerá o seu direito de cobrança mediante ação contra a Fazenda Pública, caso a dívida não seja espontaneamente cumprida.

Com isso em mente, para que se evite o art. 166 do CTN¹²³, que veda a repetição dos impostos que repercutem, os empréstimos compulsórios não devem ter fatos geradores típicos desses impostos.

Com efeito, se o art. 166 só permite a repetição do indébito a quem tenha suportado como contribuinte de fato a tributação, não pode o legislador instituir um imposto restituível e devolvê-lo a quem não o suportou economicamente, vez que o transferiu a terceiros. Isto posto, um empréstimo compulsório que seja adicional do COFINS, ou do IPI, ou do imposto de importação, será impróprio, porquanto estes impostos são transferíveis a terceiros¹²⁴.

Deste modo, nos parece que o empréstimo compulsório deve assumir as feições de adicional de Imposto de Renda (IR). Por ser tributo direto, o imposto de renda não comporta a possibilidade de que se repasse para outrem o ônus tributário.

Além do mais, tal tributo possui um alto potencial arrecadatório, sendo que no ano de 2013 acumulou cerca de R\$ 300 bilhões¹²⁵, tornando-se, em relação aos impostos, a principal fonte de receita tributária da União.

¹²² BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972. p. 55.

¹²³ Art. 166. A restituição de tributos que comportem, por sua natureza, transferência do respectivo encargo financeiro somente será feita a quem prove haver assumido o referido encargo, ou, no caso de tê-lo transferido a terceiro, estar por este expressamente autorizado a recebê-la. Cf. BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

¹²⁴ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário brasileiro**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 416.

¹²⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Resultado da Arrecadação – Anos anteriores**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/ResultadoArrec/default.htm#Resultado%20da%20Arrecada%C3%A7%C3%A3o%20201>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

Outra vantagem da escolha dessa modalidade de tributo como o imposto-base do adicional do empréstimo compulsório, está no fato de que o IR é um tributo progressivo, pois tem como base de incidência a renda. Caso se escolhesse outro tributo que tenha como base de incidência o consumo, estar-se-ia aumentando a regressividade do sistema tributário brasileiro, que já é bastante alta.

Ademais, os empréstimos compulsórios clamam pelo atendimento ao princípio da capacidade contributiva, de forma que reduções e isenções são perfeitamente pensáveis e possíveis para livrar os mais carentes dos sacrifícios fiscais impostos pela tributação com promessa de restituição.

Quando os tributos destinam-se a atingir uma finalidade fiscal, enquanto instituídos com o fim preponderante de obter receitas dos particulares, como é o caso do empréstimo forçado, e o ordenamento constitucional permitir a eleição dessa medida de comparação, será a capacidade contributiva a medida de diferenciação entre os contribuintes. O §1º do art. 145 da Constituição determina que os impostos tenham caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. Isso importa dizer que a medida de aplicação da igualdade entre os contribuintes com a finalidade de pagar impostos é a sua própria capacidade contributiva¹²⁶.

Com isso em mente, a escolha do IR realmente se mostra a mais adequada como imposto base do empréstimo compulsório. Segundo o art. 153, §2º, inc. I da Constituição, o imposto sobre a renda será informado pelos critérios da generalidade, universalidade e progressividade.

Por generalidade entende-se a sujeição passiva de todos os contribuintes que pratiquem o fato descrito na hipótese de incidência da exação. A universalidade demarca o critério atrelável à base de cálculo do gravame, que deve abranger quaisquer rendas e proventos auferidos pelo contribuinte. Já a progressividade do IR prevê a variação positiva da alíquota do imposto à medida que há aumento de base de cálculo.

A progressividade conduz à elevação das alíquotas à medida que cresce o montante tributável, indicativo da capacidade econômica do contribuinte, de forma a se atender ao §1º do art. 145 da Constituição¹²⁷, respeitando-se o princípio da capacidade contributiva.

¹²⁶ ÁVILA, Humberto. **Teoria da igualdade tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 165.

¹²⁷ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**

Conseqüentemente, o imposto de renda apresenta um grau de progressividade, pois onera de maneira mais gravosa aqueles que possuem maior capacidade contributiva. No entanto, em que pese o imposto de renda ser progressivo, o sistema tributário brasileiro transborda para o terreno da regressividade, em face do elevado número de tributos incidentes sobre o consumo de bens e serviços, evidenciando a clara preferência do legislador pelos tributos de caráter indireto¹²⁸.

Nessa linha, fica reforçada a escolha do imposto de renda como imposto base do adicional de imposto que será o empréstimo compulsório, pois está se privilegiando a progressividade tributária.

Além de ser impossível a instituição de empréstimo compulsório como adicional de imposto que seja de natureza indireta, visto o impedimento constante no art. 166 do CTN, ainda que tal instituição fosse possível, essa não seria a melhor escolha, pois estaria se corroborando com a regressividade do sistema tributário brasileiro.

Por conseguinte, a escolha por um imposto base de cunho direto, o imposto de renda, favorece a formação de uma consciência fiscal, pois há o conhecimento do ônus tributário por quem o suporta. Nas palavras de Aliomar Baleeiro:

Os escritores da língua inglesa chamam de *tax consciousness*, que se pode traduzir pela expressão 'consciência fiscal', o estado de espírito de quem sabe em quanto montam aproximadamente os seus sacrifícios de dinheiro para a manutenção dos serviços públicos.

Numa democracia, essa consciência nítida da parte que incumbe a cada cidadão na distribuição das despesas indispensáveis ao funcionamento do Estado é reputada essencial a um elevado padrão cívico. Em verdade, pequena parte da população, atingida por impostos diretos e pessoais, compreende bem quanto lhe coube no rateio do custo da máquina governamental.

O grosso da população, sob o peso regressivo de imposto de venda, consumo, selo etc., supõe que os tributos recaem sobre os ombros dos grandes contribuintes ou não pensa de modo algum nesses assuntos. Acredita que seus interesses não estão comprometidos pelas medidas financeiras¹²⁹.

Destarte, é razoável acreditar que a formação da consciência fiscal fará com que os cidadãos passem a defender e considerar como fundamentais seus direitos albergados na relação de tributação¹³⁰.

de 1988. Brasília, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

¹²⁸ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros. 2015. p. 111.

¹²⁹ BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 13. ed. rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 239-240.

¹³⁰ MACHADO, op. cit., p. 111.

Destarte, conclui-se que a escolha mais acertada para a instituição do empréstimo compulsório é que ele adote a forma de adicional de imposto de renda, tanto por esse formato atender aos critérios objetivos condicionantes para a criação do referido gravame, como por ser a escolha que mais privilegia a formação de uma consciência fiscal, o respeito ao princípio da capacidade contributiva e aos anseios sociais por uma maior progressividade tributária.

Além disto, a lei complementar deve descrever pormenorizadamente a norma jurídica dessa nova exação. Isso significa dizer que deve haver a descrição exata da hipótese de incidência, sujeito ativo, sujeito passivo, base de cálculo e alíquota. Como aqui defendemos o empréstimo compulsório na forma de adicional de imposto de renda, este gravame terá como norma jurídica as mesmas características da norma base do imposto de renda.

No entanto, como se trata de adicional de imposto, não seria razoável supor que este teria as mesmas alíquotas do imposto ao que se colaciona. Portanto, o adicional de empréstimo compulsório deve ter alíquotas proporcionais às alíquotas do IR, mas obviamente que em valores nominais inferiores aos do imposto base.

De mais a mais, quanto à hipótese de incidência, sujeito ativo, sujeito passivo e base de cálculo, o adicional de empréstimo compulsório se assemelhará ao imposto de renda.

Por fim, é de rigor que a lei complementar estabeleça as condições de restituição do gravame, de forma a atender o disposto no art. 15, parágrafo único do CTN, que prescreve, *in verbis*: “A lei fixará obrigatoriamente o prazo do empréstimo e as condições de seu resgate, observando, no que for aplicável, o disposto nesta Lei”¹³¹.

Assim, a forma de restituição do empréstimo compulsório será objeto de estudo do próximo tópico.

4.2 Restituição do empréstimo compulsório

Nas palavras de Alfredo Augusto Becker, dentro do empréstimo compulsório existem duas naturezas jurídicas distintas:

A obrigação de o sujeito ativo (Estado) devolver o tributo (com ou sem juros) não retira a natureza jurídica tributária ao ‘empréstimo compulsório’ pois, na verdade, no ‘empréstimo compulsório’ existem duas distintas relações jurídicas, com distintas naturezas jurídicas.

Note-se que a relação jurídica administrativa é um *posterius* e a relação jurídica tributária é um *prius*, isto é, a satisfação da prestação na relação jurídica de natureza

¹³¹ BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

tributária irá constituir o núcleo da hipótese de incidência de outra regra jurídica (a que disciplina a obrigação de o Estado restituir) que, incidindo sobre sua hipótese (o pagamento do tributo), determinará a irradiação de outra (a segunda) relação jurídica, esta de natureza administrativa. Não se deve cometer o erro elementar de não saber distinguir, numa única fórmula literal legislativa, duas ou mais regras jurídicas de natureza distinta¹³².

Dessa maneira, compreende-se que, ao pagar o empréstimo compulsório, nasce para o contribuinte o direito subjetivo de reaver a quantia recolhida. Em contrapartida, surge para a União o dever jurídico de restituir o que percebeu, observando-se os prazos e as condições de resgate estipulados na lei que instituiu o gravame.

Ademais, não se pode, por meio de artifícios legislativos ou exegéticos, turbar a fruição deste direito elementar: o direito de reaver, a tempo, a hora e do modo adequado, a quantia paga a título de empréstimo compulsório¹³³.

Logo, a Lei Complementar (LC) que instituir o empréstimo forçado deverá prever a devolução integral do produto de sua arrecadação, sob pena de ser considerada inconstitucional, por afrontar a vedação ao confisco, previsto no art. 150, inc. IV, da Constituição¹³⁴.

Isto posto, tendo em mente a lição de Becker, a restituição do empréstimo compulsório é mera providência administrativa, que deve ser tomada, obviamente, após o pagamento do tributo. Com o pagamento, desaparece a relação jurídica tributária, nascendo uma nova relação, por sua vez administrativa, que somente vai extinguir-se com a restituição da quantia paga.

Cabe frisar que essa restituição tanto pode ser feita ao próprio contribuinte como a seus sucessores. Indo além, por se tratar de um crédito como outro qualquer, nada tendo de tributário, pode ser transacionado pelo contribuinte. Esse é o pensamento de Amílcar de Araújo Falcão: *“É verdade que a restituição poderá ser feita ou a quem pagou o imposto restituível ou mesmo a terceiros que a ela façam jus”*¹³⁵.

¹³² CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 671.

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] IV - utilizar tributo com efeito de confisco. Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

¹³⁵ FALCÃO, Amílcar de Araújo. **Sistema Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Financeiras, s. d. p. 40.

A restituição deverá ser feita em dinheiro, com todos os acréscimos hábeis a recompor o valor original ofertado, sob pena de descaracterizar a essência da exação, maculando-a de inconstitucionalidade¹³⁶.

Dessa forma, o elemento ‘restituível’, próprio do empréstimo forçado, deve estabelecer, de modo específico e exaustivo, as condições de restituição do valor mutuado, de modo a, no mínimo, se recompor o patrimônio do contribuinte em sua situação original (anterior à ocorrência do empréstimo)¹³⁷.

Esse também é o entendimento de Carraza¹³⁸, que registra que a restituição do empréstimo compulsório há de ser feita em moeda corrente, já que em moeda corrente é exigido. É, pois, um tributo restituível em dinheiro. A União deve restituir a mesma coisa emprestada compulsoriamente: dinheiro. Não pode, portanto, a União tomar dinheiro emprestado do contribuinte, devolvendo-lhe outras coisas (bens, serviços, quotas¹³⁹ etc.).

O Supremo Tribunal Federal (STF) assim também entende que a devolução do valor deve ser feita na mesma espécie em que foi pago. Quando do julgamento do RE n. 121.336/CE, a Supremo Corte assentou que a Constituição vinculou o legislador à essencialidade da restituição do empréstimo forçado na mesma espécie em que pago, seja por força do princípio explícito do art. 110 do CTN, seja porque a identidade do objeto das prestações recíprocas é indissociável da significação jurídica e vulgar do vocábulo ‘empréstimo compulsório’¹⁴⁰.

Por fim, é preciso frisar que, para que não reste burlada a *ratio iuris* deste tributo, sua devolução deve ser feita, no mínimo, com correção monetária. No entanto, não parece razoável supor que apenas a correção monetária baste, ou seja, além da obrigatória incidência de correção monetária, também se faz necessário o pagamento de juros sobre o valor mutuado. Ora, não parece justo que em todos os outros tipos de mútuo feitos pela União,

¹³⁶ MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 87.

¹³⁷ Ibidem, p. 86.

¹³⁸ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 668.

¹³⁹ Trata-se do caso do Decreto-Lei n. 2.288/1986, que criou empréstimo compulsório incidente sobre a aquisição de veículos. O art. 16 deste ato normativo prescrevia 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 ali criado. Ora, o contribuinte entregava o valor e, como retorno, recebia quotas. Assim, o ditame em questão criou um verdadeiro confiscatório, por conseguinte, inconstitucional. Este Decreto-Lei foi posteriormente revogado. Cf. BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.288, de 23 de julho de 1986. Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento, institui empréstimo compulsório para absorção temporária de excesso de poder aquisitivo, e dá outras providências**. Brasília, 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2288.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

¹⁴⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Recurso Extraordinário n. 121.336 – Ceará**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. DJ de 11 de outubro de 1990. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207404>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

sejam acordados juros remuneratórios, mas que quando da instituição do empréstimo forçado esses não estejam presentes.

Seria de certa forma uma deslealdade para com o contribuinte a ausência de juros. Toda vez que a União acorda um mútuo com alguma instituição financeira, seja nacional ou internacional, os juros remuneratórios estarão sempre presentes nos acordos. Tanto é que, segundo dados do orçamento federal, para 2015, R\$ 277,3 bilhões estão autorizados para uso com “juros e encargos da dívida”.

Nesse viés, se o empréstimo compulsório, instituído com fins de se financiar investimentos em infraestrutura, não tivesse em sua previsão normativa o pagamento de juros ao contribuinte, estaria se dispensando melhor tratamento às instituições financeiras do que aos próprios cidadãos, o que nos parece inviável e injusto.

Além do mais, como mostrado pelos estudos econômicos citados no capítulo anterior, no Brasil, os investimentos em infraestrutura se pagam, visto que geram, posteriormente, receitas mais do que suficientes para se cobrir os débitos do investimento.

Dessa forma, motivo não há para que o legislador deixe de estipular o pagamento de juros remuneratórios quando da restituição do valor pago pelo contribuinte a título de empréstimo forçado.

Assim, encerra-se a análise acerca da instituição e restituição do possível empréstimo compulsório a ser criado com vistas a financiar investimentos na área de infraestrutura. Acredita-se não somente ser possível, mas também viável e preferível a escolha dessa figura tributária como forma de se arrecadar os recursos necessários para os investimentos requeridos, em detrimento de outras espécies tributárias.

Por fim, ao se fazer um exame das condições em que deveriam ser feitas a instituição do tributo em estudo, se concluiu que a maneira mais adequada para seu surgimento é como adicional do imposto de renda. Além do alto poder arrecadatório que o imposto de renda possui, trata-se de tributo direto com alíquotas crescentes para rendas maiores, o que se traduz em progressividade fiscal, de maneira que a escolha pelo uso do adicional do imposto de renda não acentuaria a regressividade do sistema tributário nacional.

Visto o exposto, conclui-se pela viabilidade do empréstimo compulsório para fazer frente a investimentos em infraestrutura. Além do mais, o uso do empréstimo forçado não só é viável como preferível ao uso de outros institutos de que poderia o Estado lançar mão, como por exemplo, o aumento de impostos ou contribuições.

CONCLUSÃO

O empréstimo compulsório, sem dúvida, é uma figura tributária, sendo assim entendido por grande parte da doutrina, bem como pelo Supremo Tribunal Federal (STF) desde a revogação da Súmula n. 418. Logo, quando da sua eventual instituição, todas as regras e princípios atinentes ao Direito Tributário incidirão.

Em seguida a análise acerca da natureza jurídica do gravame em questão, se tratou da questão da infraestrutura brasileira. Por meio da análise de diversos dados econômicos e econométricos, se chegou a conclusão que a infraestrutura brasileira é de baixíssima qualidade, apresentando índices de qualificação piores do de outros países cujas economias são bem menores.

Também se constatou que essa baixa qualidade é devida visto os poucos investimentos que foram feitos na área ao longo dos últimos 30 anos, seja por falta de interesse eleitoreiro, o que também foi agravado por conta da vinculação de receitas que a Constituição Federal de 1988 trouxe, estipulando porcentagens de investimentos a serem feitas em áreas como educação e saúde.

Por conta disso, a baixa qualidade da infraestrutura se tornou um entrave ao crescimento econômico e ao desenvolvimento social, pois dificulta o aumento de produção do país ao mesmo tempo que obstaculiza o acesso da população à bens e serviços, atingindo especialmente a camada mais pobres.

Deste modo, se demonstrou que se investimentos fossem feitos na área os resultados seriam potencializados no caso brasileiro, devido ao gargalo estrutural da área. Como exemplo, podemos destacar que um aumento de 10% nos investimentos em energia implicaria uma expansão de 8% na capacidade de geração de energia total do país, observando-se resultados semelhantes nos setores de transportes e telecomunicações.

Além do mais, vários estudos apontam que na medida em que se aumentam tais investimentos, percebe-se uma melhora nos índices de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do PIB *per capita*.

Neste sentido, percebeu-se a necessidade de se realizar tais investimentos, não só como forma de se superar as condições de baixa qualidade da infraestrutura, mas também pelo estímulo ao crescimento econômico e desenvolvimento social que se alcançaria.

Contudo, como mostrado, em tempos de ajustes fiscais os investimentos em infraestrutura tendem a diminuir, visto a ausência de caixa para financia-los. É nesse viés que se propõe a utilização do empréstimo compulsório como a ferramenta alternativa de arrecadação destinada aos investimentos em questão.

Conclui-se que a aplicação de recursos em infraestrutura por meio do empréstimo compulsório atendem a todos os requisitos formais constantes no art. 148, inc. II da Constituição Federal (CF) de 1988, quais sejam, se trata de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional.

Ademais, a escolha pelo empréstimo compulsório traz vantagens em comparação com o uso de outras figuras tributárias, tal qual a vinculação de sua receita com a necessidade que motivou sua instituição, impedindo que o Estado o utilize de maneira diversa. Outra vantagem é que a exação aumenta os níveis de poupança interno, que como demonstrado, são baixos se comparados com outros países.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim.; BIASOTO JUNIOR, Geraldo. Fiscal space and public sector investments in infrastructure: a brazilian case study. **IPEA**, Brasília, Texto para Discussão n. 1141, dez. 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1141.pdf>. Acesso em: 13 out. 2015.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Evolução do transporte ferroviário**. 2015. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/15884/Evolucao_do_Transporte_Ferrovuario.html>. Acesso em: 1º nov. 2015.

AI, Chunrong; CASSOU, Steven P. A normative analysis of public capital applied. **Applied Economics**, v. 27, n. 12, p. 1201-1209, 1995. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00036849500000102>>. Acesso em: 13 out. 2015.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ASCHAUER, David Alan. Is public expenditure productive? **Journal of Monetary Economics**, v. 23, p. 177-200, 1989. Disponível em: <<http://idrc.znufe.edu.cn/czx/html/xinxipingtai/jdwx/Eng/12%20Is%20Public%20Expenditure%20Productive.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

ATALIBA, Geraldo. **Empréstimos públicos e seu regime jurídico**. São Paulo: RT, 1973.

_____. **Sistema Constitucional Tributário brasileiro**. São Paulo: Editora RT, 1968.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da igualdade tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BALEEIRO, Aliomar. **Limites constitucionais ao poder de tributar**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

_____. **Direito Tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

_____. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 13. ed. rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 14 nov. 2015.

_____. **Decreto-Lei n. 2.288, de 23 de julho de 1986. Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento, institui empréstimo compulsório para absorção temporária de excesso de poder aquisitivo, e dá outras providências**. Brasília, 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2288.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967**. Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 14 nov. 2015.

_____. **Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965. Reforma do Sistema Tributário**. Brasília, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm>. Acesso em: 14 nov. 2015.

_____. **Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas rodovias brasileiras – Relatório Executivo**. Brasília: IPEA/DENATRAN/ANTP, 2006. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/publicacoes/download/custos_acidentes_transito.pdf>. Acesso em: 13 out. 2015.

_____. **Lei n. 4.156, de 28 de novembro de 1962. Altera a legislação sobre o Fundo Federal de Eletrificação e dá outras providências**. Brasília, 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4156.htm>. Acesso em: 14 nov. 2015.

_____. **Lei n. 4.242, de 17 de julho de 1963. Fixa novos valores para os vencimentos dos servidores do Poder Executivo, Civis e Militares; institui o empréstimo compulsório; cria o Fundo Nacional de Investimentos, e dá outras providências.** Brasília, 1963. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4242.htm>. Acesso em: 14 nov. 2015.

_____. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.** Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Resultado da Arrecadação – Anos anteriores.** Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/ResultadoArrec/default.htm#Resultado%20da%20Arrecada%C3%A7%C3%A3o%202015>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. Ministério dos Transportes. **Plano Nacional de Logística e Transportes.** Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/56-acoes-e-programas/2815-conheca-o-pnlt.html>>. Acesso em: 13 out. 2015.

CALDERÓN, César; SERVÉN, Luis. Infrastructure in Latin America. **Policy Research Working Paper**, Washington, n. 5317, maio 2010. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3801/WPS5317.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto-Lei n. 2.047, de 20 de julho de 1983. Institui empréstimo compulsório para custear auxílio exigido em decorrência de calamidade pública.** Brasília, 1983. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-2047-20-julho-1983-363047-norma-pe.html>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

CANNING, David; BENNATHAN, Esra. The social rate of return on infrastructure investment. **Policy Research Working Paper**, n. 2390, jul. 2000. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/08/19/000094946_00080305415893/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: 13 out. 2015.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário.** 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário brasileiro**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

CREEL, Jérôme; MONPERRUS-VERONI, Paloma; SARACENO, Francesco. Estimating the impact of public investment for the United Kingdom: has the Golden Rule of public finance made a difference? **Manuscript**, OFCE, 2006. Disponível em:
<<http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=131074121084086064088103004091102093109023030014084091014027007126031067108085009090035056097013011097115069066027019091019113027020011005061092098080117106004070003041022007065105080028118114020030119100114004029076024091094113080095002015094086083&EXT=pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. **Pesquisa CNT de Rodovias 2015**. Maior parte da extensão de rodovias avaliadas tem problema: estudo da CNT mostra que 57,3% têm alguma deficiência no estado geral; 86,5% dos trechos são de pista simples e de mão dupla. 2015. Disponível em:
<<http://pesquisarodoviascms.cnt.org.br/PDFs/Resumo%20Pesquisa%20Rodovias%20Final.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário – Constituição e Código Tributário Nacional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DERZI, Mizabel Abreu Machado. **Notas atualizadoras de limitações constitucionais ao poder de tributar, de Aliomar Baleeiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

EASTERLY, William; REBELO, Sergio. Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation. **NBER Working Paper Series**, n. 4499, 1993. Disponível em:
<<http://www.nber.org/papers/w4499.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

ESFAHANI, Hadi Salehi; RAMÍREZ, María Teresa. Institutions, infrastructure and economic growth. **Journal of Development Economics**, v. 70, p. 443-477, 2003. Disponível em:
<<http://www.econ.upf.edu/~ciccone/esfahani.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

ESTACHE, Antonio; FAY, Marianne. Current debates on infrastructure policy. **Policy Research Working Paper**, Washington, n. 4410, nov. 2007. Disponível em:
<<http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=713094097085069089027117002069074069032039039014031001095099049065067007054086003003010125106002074024032018033078097121004101126100126119102015087124099080102069001030123097003123088082004&EXT=pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

_____; GOLDSTEIN, Andrea; PITTMAN, Russell W. Privatization and regulatory reform in Brazil: the case of freight railways. **Journal of Industry, Competition and Trade**, v. 1, n. 2, p. 203-235, set. 2000. Disponível em: <<http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=192119095117090126114085126081064027005049067002004033093115120097110066033049052040059102026015097030108123094058019040078051125112120089073065065026026098052085024096091084064086000073113107001031122079015125122065120088075102107087028122090&EXT=pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

FALCÃO, Amílcar de Araújo. Empréstimo compulsório e tributo restituível – Sujeição ao Regime Jurídico Tributário. **Revista de Direito Público**, v. 6, p. 22-47, s. d.

_____. **Sistema Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Financeiras, s. d.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti; ARAUJO, Carlos Hamilton Vasconcelos. Growth and fiscal effects of infrastructure investment in Brazil. **Fundação Getúlio Vargas**, s. d. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=A2DE5008268286F122D0239E1B4F1844?doi=10.1.1.550.3232&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2015.

GASSEN, Valcir (Org.). **Matriz tributária: uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a tributação no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

HARADA, Kiyoshi. **Compêndio de Direito Financeiro**. São Paulo: Resenha Tributária, 1994.

HAUSMANN, Ricardo. In search of the chains that hold Brazil back. **CID Working Paper**, n. 180, set. 2008. Disponível em: <<http://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/180.pdf?m=1439325309>>. Acesso em: 13 out. 2015.

INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGY – ICT. **ICT Market Analysis**. 2015a. Disponível em: <<http://www.itu.int/pub/D-IND-LDB-2015>>. Acesso em: 14 out. 2015.

_____. **ICT Statistics**. 2015b. Disponível em: <<http://www.itu.int/pub/D-IND-LDB-2015>>. Acesso em: 14 out. 2015.

LOPEZ, Humberto. Macroeconomics and inequality. **The World Bank Research Workshop**, Macroeconomic Challenges in Low Income Countries, Washington, set. 2003. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/res/seminars/2003/lic/pdf/hl.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARQUES, Márcio Severino. Empréstimos compulsórios na Constituição Federal. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, v. 65, 1994.

MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

MOUROGANE, Annabelle; PISU, Mauro. Promoting infrastructure development in Brazil. **OECD Economics Department Working Papers**, n. 898, out. 2011. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kg3krfnclr4.pdf?expires=1450020218&id=id&accname=guest&checksum=8E0A05BE3CF0CEDC3AF73770F5CB66A1>>. Acesso em: 13 out. 2015.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**: os impostos e a justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de Direito Tributário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. **IPEA**, Brasília, Texto para Discussão n. 1469, jan. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1469.pdf>. Acesso em: 13 out. 2015.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda 1/1969**. Tomo V (arts. 153, §2.º - 159). 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971.

RESENDE, P. Notes on the current conditions of the brazilian logistics infrastructure. **Fundação Dom Cabral**, Nova Lima, MG, 2006.

ROCHA, Carmén Lúcia. Conceito de urgência no Direito Público brasileiro. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 1, p. 233-254, 1993.

ROESLER, Claudia Rosane. Theodor Viehweg e a ciência do Direito: tópica, discurso, racionalidade. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 9, n. 1, p.463-466, maio/ago. 2004.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SEGURA-UBIERGO, Alex. The puzzle of Brazil's high interest rates. **IMF Working Paper 12/62**, fev. 2012. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1262.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

SILVA, André de Vilhena Moraes. O posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da natureza jurídica do empréstimo compulsório. **Revista Jus Navigandi**, nov. 2015. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/44265/o-posicionamento-do-supremo-tribunal-federal-acerca-da-natureza-juridica-do-emprestimo-compulsorio>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

SISTEMA FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Quanto custa a energia elétrica para a indústria no Brasil?** 2011. (Estudos para o Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, n. 8). Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8F4EBC426A014EC144C72E2A51&inline=1>>. Acesso em: 13 out. 2015.

SOUSA, Rubens Gomes de; ATALIBA, Geraldo; CARVALHO, Paulo de Barros. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, EDUC, 1975.

STRAUB, Stéphane. Infrastructure and growth in developing countries: recent advances and research challenges. **Policy Research Working Paper**, Washington, n. 4460, jan. 2008. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/01/03/000158349_20080103082911/Rendered/PDF/wps4460.pdf>. Acesso em: 13 out. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **EDCL. no Recurso Extraordinário n. 183.906-6 – São Paulo**. Relator: Min. Marco Aurélio. DJ de 1º de dezembro de 2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=379762>>. Acesso em: 13 out. 2015.

_____. **Recurso Extraordinário – RE n. 111.954/PR - Paraná**. Relator: Min. Oscar Corrêa. Julg. em 01 de setembro de 1988. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/722875/recurso-extraordinario-re-111954-pr>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. **Recurso Extraordinário n. 121.336 – Ceará.** Relator: Min. Sepúlveda Pertence. DJ de 11 de outubro de 1990. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207404>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

_____. **Recurso de Mandado de Segurança n. 11.252 – Paraná.** Relator: Min. Vilas Boas. Recorrente: Esteve Irmãos S.A. Comércio e Indústria. Recorrido. Estado do Paraná. Brasília, 23 de março de 1964. DJ de 09 de julho de 1964. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=109986>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. **Súmula n. 418, de 1º de junho de 1964.** DJ de 08 de julho de 1964. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/75/STF/418.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

SUTHERLAND, Douglas; ARAÚJO, Sônia; ÉGERT, Balázs; KOZLUK, Tomasz. Infrastructure investment: links to growth and the role of public policies. **OECD Economics Department Working Papers**, n. 686, 2009. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5ksm87s1vv35.pdf?expires=1450006912&id=id&accname=guest&checksum=56A3FD9BFB7A766A4BAE1BD265FFA6BE>>. Acesso em: 13 out. 2015.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário.** 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VARSANO, Ricardo. Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **IPEA**, Rio de Janeiro, Texto para Discussão n. 405, 1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf>. Acesso em: 13 out. 2015.

VIOL, Andréa Lembruger. **A finalidade da tributação e sua difusão na sociedade.** S. d. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributarios/eventos/seminarioii/texto02afinalidadedatributacao.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.