

## 10. EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO

É um ingresso de recursos temporário nos cofres do Estado, pois a arrecadação acarreta para o Estado a obrigação de restituir a importância que foi emprestada. A obrigação de pagá-los não nasce de um contrato, de uma manifestação livre das partes, mas sim de determinação legal. Verificada a ocorrência do fato gerador, surge a obrigação de ‘emprestar’ dinheiro ao Estado.

Duas são as situações que podem ensejar os empréstimos compulsórios que somente podem ser instituídos pela União, para: **a)** despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa efetiva ou iminente (CF, 148 I);

**b)** investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional (CF, 148 II).

A competência para criação de empréstimos compulsórios é exclusiva da União. Esta é uma regra sem exceções. Por mais urgente, grave, relevante que seja a situação concreta, não é possível a instituição da exação por parte dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal.

A instituição de empréstimo compulsório só é possível mediante lei complementar. Neste ponto, é bom citar que, nas situações que autorizam a instituição de empréstimos compulsórios, a urgência e a relevância sempre se fazem presentes. Entretanto, o legislador foi sensível ao fato de que, nos casos de guerra externa e sua iminência e de calamidade pública, há uma necessidade bem maior de celeridade, de rapidez na instituição e cobrança do tributo. Justamente por isso, nesses casos a exação pode ser criada e cobrada de imediato, sem necessidade de obediência aos princípios da anterioridade e da noventena.

Nos termos do parágrafo único do artigo 148 da CF, a aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculado à despesa que fundamentou sua instituição. O dispositivo visa a evitar que haja um desvirtuamento do tributo, pois se a Constituição Federal previu quais as circunstâncias que autorizam a criação do tributo, não faria sentido utilizar os recursos arrecadados em outras despesas. Assim, se o empréstimo compulsório foi criado em virtude de uma guerra externa, toda sua arrecadação deve ser carregada para fazer frente aos esforços de guerra.

Por fim, cabe consignar que o parágrafo único do artigo 15 do Código Tributário Nacional exige que a lei instituidora do empréstimo compulsório fixe o prazo e

as condições de resgate. Assim, a tributação não será legítima sem a previsão de restituição.

### 11. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL, ECONÔMICA E CORPORATIVAS

Descreve o artigo 149 da CF que: *Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.*

Percebe-se que o legislador constituinte previu a possibilidade de a União instituir três espécies de contribuições, quais sejam: **a)** as contribuições sociais; **b)** as contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE); e **c)** as contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas (corporativas).

A emenda constitucional nº 39/2002, acrescentou à Constituição Federal o art. 149-A, atribuindo competência aos Municípios e ao Distrito Federal para instituírem contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública.

Segundo esta linha, as contribuições especiais serão classificadas da seguinte forma:

	Seguridade social
Contribuições sociais	Outras contribuições sociais
	Contribuições sociais gerais
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)	
Contribuições corporativas	
Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP)	

#### 11.1 Contribuições sociais

As contribuições sociais são a primeira das subespécies de contribuições especiais previstas no artigo 149 da Constituição Federal.

Segundo o entendimento do STF (RE 138.284-8/CE), essa subespécie ainda está sujeita a mais uma divisão. Tais contribuições podem ser classificadas como: **a)** contribuições de seguridade social (quando destinadas a custear os serviços relacionados à saúde, à previdência e à assistência social – CF, 194); **b)** outras contribuições sociais (as

residuais previstas no § 4º do artigo 195 da CF); ou **c)** contribuições sociais gerais (quando destinadas a algum outro tipo de atuação da União na área social).

### **11.2 Contribuições de seguridade social e outras contribuições sociais**

As contribuições sociais para o financiamento da seguridade social, apesar de previstas no citado artigo 149 da CF, encontram algumas regras bastante específicas no artigo 195 da CF, dispositivo em que são relacionadas às bases econômicas sobre as quais podem incidir (fontes de financiamento). Contudo, além daquelas fontes, o § 4º deste mesmo artigo permite que a União institua novas fontes destinadas à manutenção ou à expansão da seguridade social (classificadas pelo STF como 'outras contribuições').

### **11.3 Contribuições sociais gerais**

Segundo o STF, são contribuições sociais gerais aquelas destinadas a outras atuações da União na área social como o salário-educação (CF, 212, § 5º) e as contribuições para os Serviços Sociais Autônomos, previstos no artigo 240 da CF.

Os Serviços Sociais Autônomos (SESI, SESC, SENAI etc) são pessoas jurídicas de direito privado, não integrantes da administração pública, mas que realizam atividades de interesse público e, justamente por isso, legitimam-se a ser destinatários da produção da arrecadação de contribuições.

### **11.4 Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico**

A competência é exclusiva da União, e seu exercício, por não estar sujeito a reserva de lei complementar, pode se dar na via da lei ordinária ou da medida provisória.

Como o próprio nome parece indicar, as CIDE são tributos extrafiscais. Essa conclusão decorre do fato de os tributos extrafiscais serem, por definição, exatamente aqueles cuja finalidade precípua não é arrecadar, carrear recursos para os cofres públicos, mas sim intervir numa situação social ou econômica.

As CIDE são, portanto, tributos criados com base no elemento teleológico ou finalístico, uma vez que, para serem consideradas legítimas, suas finalidades têm que ser compatíveis com as disposições constitucionais, principalmente com aquelas relativas à ordem econômica e financeira, que aparecem a partir do artigo 170 da CF.

Assim, se, em determinado momento, era interesse do Estado aumentar a concorrência sobre a indústria nacional de bens de informática, uma das medidas possíveis seria a diminuição do imposto de importação incidente nas operações de aquisição destes bens no mercado externo. Já nas CIDE a intervenção ocorre pela destinação do produto da arrecadação a uma determinada atividade, que, justamente por conta desse ‘reforço orçamentário’ tem-se por incentivada.

A título de exemplo, a Lei nº 10.168/2000 instituiu o Programa de Estimulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, *cujo objetivo principal é estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo* (art. 1º).

Como forma de financiar o Programa, a própria Lei nº 10.168/2000 instituiu a CIDE-royalties, nos precisos termos de seu art. 2º, abaixo transcrito: *Art. 2º Para fins de atendimento ao Programa de que trata o artigo anterior, fica instituída contribuição de intervenção no domínio econômico, devida pela pessoa jurídica detentora de licença de uso ou adquirente de conhecimentos tecnológicos, bem como aquela signatária de contratos que impliquem transferência de tecnologia, firmados com residentes ou domiciliados no exterior.*

A mesma linha de raciocínio pode ser adotada para a mais famosa das contribuições de intervenção no domínio econômico, a CIDE-combustíveis, a única com fatos geradores delineados na própria CF. Nela, a intervenção também se concretiza pela destinação do produto da arrecadação a determinadas atividades. Por oportuno, transcreve-se o art. 177, § 4º da CF, que disciplina a destinação dos recursos oriundos da contribuição: *§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos: (...) II - os recursos arrecadados serão destinados: a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.*

A União tem autonomia relativamente grande para instituir as CIDE, pois, desde que não se desvie do referido ‘elemento teleológico’, a liberdade para a criação das CIDE é bastante ampla. Isso se deve ao fato de a CF não ter explicitado quais as bases

econômicas sobre as quais o tributo pode incidir.

### **11.5 Contribuições de Interesse das Cat. Prof. ou Econ. - Contribuições Corporativas**

São contribuições corporativas aquelas criadas pela União com o objetivo parafiscal de obter recursos destinados a financiar atividades de interesses de instituições representativas ou fiscalizatórias de categorias profissionais ou econômicas (corporações).

Os exemplos mais relevantes de tais contribuições são a contribuição sindical e a destinada ao custeio das entidades de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas.

#### **11.5.1 Contribuição sindical**

A CF prevê no seu artigo 8º, IV, a criação de duas contribuições sindicais, quais sejam: **a)** a contribuição fixada pela assembléia geral para o custeio do sistema confederativo do respectivo sindicato; **b)** contribuição fixada em lei, cobrada de todos os trabalhadores.

A primeira é voluntária, só sendo paga pelos trabalhadores que se sindicalizarem. O STF já pacificou, que a ausência de compulsoriedade aliada ao fato de a contribuição não ser criada por lei, denotam a ausência de natureza tributária da exação.

A segunda, por sua vez é inequivocadamente, um tributo, pois atende a todos os elementos constantes da definição de tributo. Foi instituída por lei e é compulsória para todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do Sindicato representativo da mesma categoria ou profissão, ou, inexistindo este, à Federação correspondente à mesma categoria econômica ou profissional, nos termos dos artigos 579 a 591 da CLT.

#### **11.5.2 Contribuições corp. para o custeio das entidades de fisc. do exercício de prof. regulamentadas**

Com fundamento na autorização constitucional, foram criadas instituições descentralizadas que fiscalizam o exercício de determinadas profissões e atividades, além de representarem, coletiva ou individualmente, os interesses dos respectivos profissionais. A lei reputa essas atividades como de interesse público, o que

legítima a possibilidade de o Estado instituir tributos cujo produto da arrecadação seja destinado a tais instituições.

Tem-se aqui uma típica utilização do tributo com finalidade parafiscal, uma vez que se está diante de um caso em que o Estado cria o tributo por lei e atribui o produto de sua arrecadação a uma terceira pessoa que realiza a atividade de interesse público.

Exemplos dessas instituições são os conselhos de fiscalização de profissões tal como o CREA, CRC, CRM, CRECI, OAB, CRA e etc.

### **11.6 Contribuição de Iluminação Pública – COSIP**

O STF pacificou o entendimento de que o serviço de iluminação pública não atende aos requisitos de especificidade e divisibilidade, necessários para a possibilidade de financiamento mediante a instituição de taxa.

O grande problema de tal decisão passou a ser o argumento econômico, sem subjacente às discussões relativas à matéria tributária. Os prefeitos alegavam penúria dos cofres públicos municipais. Afirmavam que os Municípios, não tinham condições de utilizar uma parcela relevante da limitada arrecadação oriunda de impostos alheios para o custeio do serviço de iluminação pública.

Para o fim de sanar a alegada sangria aos cofres públicos municipais foi editado o artigo 149-A da CF, que assim diz: *Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica*

### **12. PEDÁGIO**

Consta do inciso V do artigo 150 da CF: *Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;* Relaciona-se uma atuação estatal específica, já que ele tem por fato gerador a utilização de vias conservadas pelo Poder Público e não a conservação desta. É cobrável de quem trafegue pela via pública, e, por isso, frui a utilidade propiciada pela obra do Estado.