Embora alguns doutrinadores argumentem que, do ponto de vista econômico, ele não seja exatamente um tributo, esse ponto será debatido ao final da aula.

Previsão constitucional

O empréstimo compulsório está disciplinado no art. 148 da Constituição Federal.

> 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".
>
> Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

- Competência exclusiva da União: apenas a União pode instituir o empréstimo compulsório. Isso significa que Estados e Municípios não possuem essa prerrogativa.
- Lei complementar: diferentemente de outros tributos que podem ser instituídos por meio de lei ordinária, o empréstimo compulsório exige uma lei complementar.
- Natureza do tributo: como o próprio nome sugere, trata-se de um empréstimo, ou seja, deve ser devolvido posteriormente ao contribuinte. Essa característica o diferencia de outros tributos, cuja arrecadação normalmente integra permanentemente o patrimônio estatal.

Os gatilhos constitucionais que permitem a instituição do empréstimo compulsório estão especificados no art. 148 e incluem:

- Atender despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, guerra externa ou sua iminência. Nesse caso, por conta da urgência, não há necessidade de respeitar o princípio da anterioridade.
- Financiamento de investimentos públicos de caráter urgente e de relevante interesse nacional. Aqui, no entanto, o princípio da anterioridade anual deve ser observado.

Calamidade pública, guerra ou iminência ? não há princípio da anterioridade;

Investimentos públicos urgentes e de relevante interesse ? observar princípio da anterioridade anual.

A anterioridade anual é um princípio tributário previsto no art. 150, III, b da CF. Ele estabelece que a lei que institui ou aumenta tributos só pode entrar em vigor no exercício financeiro seguinte ao de sua publicação.

## Previsão infraconstitucional

No âmbito infraconstitucional, o CTN, em seu art. 15, reforça a exclusividade da União na criação do empréstimo compulsório e detalha os casos excepcionais em que pode ser instituído.

> Art. 15. Somente a União, nos seguintes casos excepcionais, pode instituir empréstimos compulsórios:
>
> 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 aquisitivo.
>
> Parágrafo único. A lei fixará obrigatoriamente o prazo do empréstimo e as condições de seu resgate, observando, no que for aplicável, o disposto nesta lei.

Assim, o CTN especifica que a instituição dos empréstimos compulsórios pode ocorrer havendo:

- Guerra externa ou sua iminência.
- Calamidade pública que exija auxílio federal, sem possibilidade de atendimento pelos recursos orçamentários disponíveis.
- Conjuntura que demande absorção temporária de poder aquisitivo (disposição desatualizada que reflete o contexto econômico da época da criação do CTN, durante o regime militar).

## Características

São características do empréstimo compulsório:

- Competência exclusiva da União: reafirmada tanto na Constituição quanto no CTN.
- Necessidade de lei complementar: exigência constitucional que reforça a reserva legal qualificada.
- Finalidade: apenas em situações excepcionais e de gravidade, como calamidades públicas, guerras ou investimentos urgentes de relevante interesse nacional.
- Restituição obrigatória: diferentemente de outros tributos, o empréstimo compulsório deve ser restituído posteriormente ao contribuinte, o que justifica sua nomenclatura.  A lei complementar que institui o empréstimo compulsório deve fixar o prazo para a devolução e as condições de resgate.

Por exemplo, em casos recentes de calamidades, como os desastres naturais no Rio Grande do Sul ou durante a pandemia de Covid-19, cogitou-se a possibilidade de instituir um empréstimo compulsório para custear as despesas extraordinárias necessárias.

## Debate doutrinário

No aspecto doutrinário, o empréstimo compulsório é amplamente debatido.

Hugo de Brito Machado aponta que, juridicamente, ele é considerado um tributo. Contudo, economicamente, não se enquadra como tal, já que os recursos arrecadados são devolvidos ao contribuinte após a superação da situação excepcional.

Luiz Eduardo Schoueri destaca que o empréstimo compulsório não possui uma hipótese de incidência tradicional, mas sim "gatilhos materiais" que autorizam sua instituição.