

A PARAFISCALIDADE

Romilda Pigo Montenegro

Em 1887 Sax e posteriormente Ferrari, se manifestaram no sentido de considerar taxa e impostos especiais como categorias tributárias completamente distintas uma da outra, com o que os tributaristas da época discordaram.

Somente em 1915, Vincenzo Tangorra, em seu "Tratado di Scienza della Finanza" é que vem a concordar com o mesmo, colocando as taxas e os impostos especiais como subdivisão do direito público, sendo que os impostos possuam ainda como outra subdivisão, além dos gerais e ordinários, as contribuições ou impostos especiais.

Segundo a concepção de Sax, os impostos especiais objetivavam uma arrecadação maior de determinados indivíduos que usufruíssem de uma quantidade também maior de benefícios oferecidos pelos serviços públicos, e cuja arrecadação se destinava a manutenção dos mesmos. A este, denominou "imposto especial compensatório".

Em criar serviços para grupos sociais constituídos sobre base territorial e que só a estes aproveitassem (de vez que não interessassem a coletividade), teria o Estado razões para elaborar tributos que alcançassem somente aos que pertencessem ao grupo beneficiado. A este denominou de "imposto especial consociativo".

Ao imposto criado pelo Estado, para atender as necessidades de grupos ligados por interesse econômicos ou profissionais, denominou "imposto especial corporativo".

Como se pode notar, a oneração para os participantes dos benefícios é que configura a hipótese de imposto especial.

Tangorra discorda de Sax quanto ao imposto especial compensatório, pois acha as circunstâncias ocasionais - o mesmo poderá atender também necessidades de indivíduos que fazem parte da coletividade, e assim, seriam aceitáveis as hipóteses de consociativo e de corporativo. Deste modo, quando se o recolhe se está trocando um serviço especial com a administração que o presta, porém esta "troca" objetiva a quantidade total do serviço produzido, sendo pelo grupo ou indivíduo que dele se utilizará. Após seu reconhecimento e a prestação do serviço pelo Estado, este jamais devolverá qualquer diferença, mesmo que o "consumidor" não o utilize totalmente.

DIFERENÇA ENTRE TAXA E IMPOSTO ESPECIAL

A taxa é arrecadação por serviço realizado, para proporcionar proveito direto ao indivíduo, ou seja, a remuneração por serviço que o Estado presta, visando especialmente a necessidade individual do contribuinte. Quando se a recolhe, também está-se admitindo uma "troca" direta de unidades de serviço entre a administração e os "consumidores".

Diante do acima exposto, percebe-se que a taxa visa o indivíduo propriamente dito, enquanto que o imposto especial, os grupos.

CONTRIBUIÇÃO PARAFISCAL

A Contribuição Parafiscal surgiu como sinônimo de imposto especial, e desse modo foi utilizada pelos Inventários Schumann, em 1946 e Petche em 1948, quando se referiam às receitas destinadas a previdência social.

Já Henry Laufenburger, em sua obra "Traité Elementaire des Sciences des Finances et de Legislation Financères" utilizou a expressão "receitas parafiscais", lecionando que as mesmas "não se distinguem dos impostos senão na medida em que seu produto fosse afetado a organismos e instituições fora do orçamento".

Diante do vulto que assumira, a parafiscalidade transformou-se em objeto de controvérsia quanto à sua configuração e natureza jurídica, iniciando-se no momento em que se a caracteriza.

Aliomar Baleeiro não encara a parafiscalidade como uma nova categoria tributária, nas simples técnicas de sistema financeiro e assim, caracteriza-a da seguinte maneira:

- delegação do poder fiscal do Estado a órgão oficial ou semi-oficial autônomo;
- destinação especial da receita arrecadada por essa entidade paraestatal investida da delegação, aos fins específicos que lhe são cometidos por lei, com a derrogação do princípio geral da não afetação das receitas;

- a exclusão dessas receitas, de destinação especificamente do âmbito do orçamento gerado Estado, contrariando ao que ocorre de referência às receitas fiscais propriamente ditas;
- excluídas do orçamento geral, tais receitas e sua aplicação escapariam a fiscalização do Tribunal de Contas ou órgão de controle de execução do orçamento.

O Prof. Emmanuele Morselli porém, encara tais características com visão contrária ao do nosso Aliomar Baleeiro, porém tal postura não responde por exemplo, ao fato de não perder o caráter parafiscal a receita destinada ao atendimento de necessidades especiais de grupos profissionais e econômicos, se for recolhida diretamente pelo Tesouro na execução do orçamento geral do Estado.

A receita parafiscal é criada por lei, e sua arrecadação renova-se anualmente, independentemente de autorização orçamentária anual do Congresso Nacional, pois se assim não fosse, ocasionaria interrupção de serviços mantidos através das mesmas.

Entretanto, nesta contenda, o Prof. Emanuele Morselli e Aliomar Baleeiro estão de acordo quando admitem que a receita parafiscal é consequência do estado atual das finanças públicas e que não podem atender às necessidades da coletividade dentro dos quadros tradicionalmente aceitos.

Em contraposição a vários tributaristas famosos que vislumbram a parafiscalidade como um imposto comum, ou como imposto de aplicação especial, bem como taxa, o Prof. Morselli a encara como categoria tributária nova regida por princípios diversos aos que regem os tributos.

CONTRIBUIÇÕES PARAFISCAIS NO BRASIL

A expressão "contribuição" surgiu no Brasil pela primeira vez na CF de 1934, quando se manifestava em favor dos velhos, da maternidade e dos casos de acidentes de trabalho ou morte (art. 121, § 1º - "h").

A carta de 1939 sacramentou "outras associações profissionais", aos institutos da de 34, ampliando desta forma o campo da contribuição.

A de 1946 acrescentou "... e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte." (art. 157 XVI).

Não obstante todas essas introduções nas supracitadas CFs., a denominação para designar a "receita arrecadada - para fins previdenciários" só iria surgir na Lei Nº 4320/64, art. 107, que disciplinou a elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, Estados, DF e Municípios, não incluindo ainda, a contribuição parafiscal entre as receitas tributárias, de modo que esta surgiria de modo implícito na Emenda Constitucional nº 1/69, em seu art. 21 § 2º, onde se lê - "a União pode instituir:

1) contribuições... "tendo em vista Intervenção no domínio econômico e o interesse da previdência social ou de categorias profissionais".

A NATUREZA JURÍDICA DA PARAFISCALIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO

Na Emenda Constitucional nº 1/69, mais precisamente em seu art. 18, I e II, o qual se refere especificamente às taxas e contribuições de melhoria como tributos, fica, implicitamente entendido o caráter tributário de contribuição parafiscal. Assim, não poderia ser considerado como imposto, de vez que a CF não a inclui no dispositivo reservado a estes. Também não nos leva a pensar que seja uma taxa devido ao fato de não possuir a configuração da mesma, ou seja, não possuir como uma das principais características, o poder de polícia. Então resta a classificação de dito tributo como imposto especial, que pode tomar o aspecto corporativo ou consociativo, segundo o pensamento de Sax, já acima explicitado.

Pode ocorrer que o serviço beneficie não só a grupos ou a indivíduos pertencentes a estes mesmos grupos, mas também ao contribuinte que usufrui dos serviços mantidos às custas das contribuições parafiscais.

Fica então caracterizado o benefício como direto e indireto, que para Aliomar Baleeiro seria taxa, quando o proveito for direto, e imposto especial quando o proveito for indireto (benefício dependente do contribuinte e não o próprio diretamente).

O ART. 217 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

Segundo o art. 217 do CTN - "... não exclui a incidência e a exigibilidade da contribuição sindical, das quotas de previdência criadas pela Lei nº 3087/60, daquelas destinadas a constituir o Funrural, o FGTS, bem assim das "contribuições enumeradas no § 2º do art. 34 da Lei nº 3863/55 e outros fins sociais criadas por Lei", a parafiscalidade independe até de lei para ser criada; a contribuição parafiscal pode ter o fato gerador e a base de cálculo idênticos ao de qualquer imposto que compõem o sistema tributário nacional.

Das contribuições mencionadas no referido artigo, a primeira é "imposto sindical", ou melhor, "contribuição sindical", disposta no art. 578 da CLT do seguinte modo:

"As contribuições devidas aos sindicatos, pelos que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades, serão, sob a denominação de "imposto sindical", pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste capítulo".

A "contribuição sindical" está regulada nos arts. 582/583 da CLT, e art. 592 do mesmo dispositivo legal, onde está contido o rol de serviços que poderão ser mantidos com o produto das contribuições arrecadadas.

Na Lei nº 4214/63 (Estatuto do Trabalhador Rural), art. 135, encontram-se sujeitos ao recolhimento da contribuição sindical, não só o trabalhador rural como também o empregador.

A segunda contribuição são as "quotas de previdência Social assegurada aos trabalhadores será mantida mediante contribuição da União, do empregador e do empregado.

A terceira contribuição é destinada a constituir o "Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural" - refere-se a Lei nº 4234/63 que é constituída pela receita resultante de 2,5% sobre o valor dos produtos agropecuários colocados no mercado. Considera obrigatoriamente segurados no Fundo, os trabalhadores rurais, colonos ou parceiros, pequenos proprietários rurais, empreiteiros, tarefeiros e as pessoas físicas, e portanto com direitos a receber os benefícios do mesmo, que são:

- assistência a maternidade;
- auxílio doença;
- aposentadoria por invalidez ou velhice;
- pensão dos benefícios em caso de morte;
- assistência médica e
- auxílio funeral.

A quarta contribuição não exclui a exigibilidade da mesma destinada ao FGTS.

E finalmente a quinta contribuição se refere ao art. 34 da Lei nº 4863/65 e às seguintes contribuições:

- quota da Previdência e
- taxa de 5% sobre emissão de bilhetes de loteria federal e movimento global de apostas, em prado de corridas de cavalos.

BIBLIOGRAFIA

- BALEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro - 1972 - Uma Introdução a Ciência das Finanças - 1986.*
- LAUFENBURGER, Henry. *Traité Elementaire des Sciences des Finances et de Legislation Financières - 1950.*
- MORSELLI, Emanuele - *Diritto Tributario - 1952.*
- TANGORRA, Vicenzo. *Tratado do Scienza della Finanza - 1915*
- CONSTITUIÇÕES FEDERAIS BRASILEIRAS - 1934, 1939 e 1946.
- EMENDA CONSTITUCIONAL nº 1/69
- CTN - Código Tributário Nacional