ELEMENTOS DE UMA TEORIA DA PARAFISCALIDADE

JEAN-GUY MÉRIGOT

SUMÁRIO: *As funções do Estado. Encargos públicos oriundos da intervenção na ordem econômica. Obtenção de recursos extraorçamentários. Parafiscalidade. Determinação da parafiscalidade. Critérios distintivos. Domínios da parafiscalidade. O volume da parafiscalidade.*

* Admite-se agora que o Estado moderno influa na ordem econômica assim como na ordem social. Asseveremos, porém, em companhia de muitos outros autores, que a lista das funções para cujo desempenho êle foi chamado é mais extensa do que a dos meios ao seu alcance.

Do ponto de vista administrativo, o Estado se acha mal adaptado às suas novas tarefas. Os Serviços Públicos de tipo tradicional revelam-se inadequados, sendo insuficientes os modos usuais por que é feita a gestão de negócios. Eis por que, paralelamente à extensão das intervenções estatais e à variedade de seus domínios, se observam não só o desenvolvimento e o crescimento numérico dos Serviços Públicos, mas também a diversificação de suas formas de organização. Repartições públicas, serviços industriais ou comerciais, sociedades de economia mista, nacionalizações de emprêsas, enriquecem a teoria dos métodos peculiares à gestão administrativa. Cada vez mais o Estado, operando de modo empírico, confia a órgãos públicos descentralizados a execução de novos encargos à proporção que os mesmos lhe venham sendo cometidos. E mais do que isso, recusando, às vêzes, atribuir-se essas tarefas, êle chama para gerir Serviços Públicos entidades semipúblicas de natureza jurídica imprecisa, até mesmo organizações particulares, confiando-lhes um papel, seja de direção e autoridade, seja de gerência técnica ou comercial.

No domínio financeiro, os Poderes Públicos se vêem obrigados a fazer face a despesas cujo volume avulta constantemente. Se em regime liberal, dominado pela supremacia da iniciativa privada, a estrutura do orçamento e seu montante só muito tìmidamente é que manifestam os seus vínculos com a economia, por outro lado, "a hipertrofia" do orçamento, sua segmentação, e sua integração no setor público e na economia nacional, são as características financeiras de um

* NOTA DA RED.: Traduzido por Guilherme Augusto dos Anjos, da *Révue de Science et de Législation Financières*, tome XLI, n.º 2, XLIe. Année, Avril-Mai-Juin 1949. Paris.

regime intervencionista ou dirigista. Os gastos públicos, de crescimento incessante, não mais se inscrevem no orçamento do Estado. Aparecem também em documentos contábeis, públicos, semi-públicos ou privados, que se distinguem e independem dêle. O exame apenas do orçamento do Estado não seria capaz de oferecer, de agora em diante, uma imagem exata da intervenção dos Poderes Públicos: esta excede-lhe os limites.

Apesar de uma utilização dos meios financeiros usuais, levada ao extremo, recrudesce a tensão entre a receita e a despesa. Recursos cada vez mais consideráveis são procurados em todos os domínios e por tôdas as maneiras possíveis, mas em vão. Impostos, empréstimos, manipulações monetárias, embora cresçam em intensidade e em extensão, não são mais suficientes para alimentar os cofres públicos.

E assim como êsses diversos meios tendem a aproximar-se suficientemente uns dos outros para se tornarem, afinal, passíveis de uma análise de suas conseqüências em têrmos tributários, não menos certo é que o próprio impôsto, apesar de constantes aprimoramentos na política tributária, esbarra em limites não só políticos, mas também econômicos e psicológicos.

Eis por que o Estado, para fazer face aos encargos oriundos de sua ingerência na economia, foi levado a procurar obter, de modo empírico e por meio de artifícios técnicos, recursos também baseados no poder de sujeição fiscal. Suscetíveis de alcançar o objetivo tradicional do impôsto, disfarçando, o mais possível, perante os contribuintes, o sentido real e profundo das arrecadações operadas, tais recursos permitem, por outro lado, realizar, se necessário, os objetivos extra-fiscais que acompanham hodiernamente a sua missão de cobertura das despesas públicas.

Para tal fim foi instaurada a "parafiscalidade", designando-se por êsse têrmo — pela primeira vez — um conjunto de novos recursos complementares exigidos pelo intervencionismo crescente dos Poderes Públicos, e arrecadados mediante constrangimento, à margem da fiscalidade pròpriamente dita e do orçamento do Estado.

Sob êsse têrmo "parafiscalidade" — de que se enriqueceu recentemente o vocabulário financeiro — se oculta um fenômeno que apresenta um interêsse maior tanto do ponto de vista teórico como no domínio da prática.

Sôbre o plano nacional, primeiramente: no momento em que se elevam de tôdas as partes as recriminações dos contribuintes a respeito de impostos e em que, de todos os lados, são apresentados projetos de reforma fiscal, não podemos legìtimamente nos pronunciarmos sôbre o problema dos encargos fiscais lembrando-nos apenas do ônus tributário e silenciando sôbre as receitas parafiscais que excedem consideràvelmente as que resultam do impôsto sôbre a renda.

Sôbre o plano internacional, por outro lado: a comparação das rendas nacionais e o confronto das imposições fiscais que pesam sôbre os contribuintes dos diversos países, não poderiam deixar reconhecer os problemas fundamentais acarretados pela parafiscalidade. O estudo das trocas internacionais não pode descuidar-se da existência dos mes-

mos. A harmonia necessária dos sistemas fiscais, prelúdio de uma união continental, postula que tais problemas sejam conhecidos com exatidão.

Nosso estudo não pretende apresentar uma análise minuciosa e completa dêsse fenômeno. O seu único objetivo é o esbôço de uma teoria da parafiscalidade. Concebemos o presente estudo sob o aspecto moderno da economia financeira. Bem longe de substituir a ciência tradicional das finanças e de ignorar-lhe os preceitos, esta concepção — difìcilmente conseguiríamos fôsse adotada — vem prolongá-la, permitindo apresentar de um modo mais realista e mais compreensivo os problemas financeiros do Estado, recolocando-os no conjunto das preocupações econômicas nacionais. Sòmente ela permite — em nosso entender — fazer uma apreciação genuina da parafiscalidade.

É com essa intenção e segundo êsse método, que depois de havermos tentado, num primeiro capítulo, determinar o que é a parafiscalidade, nós nos esforçaremos por precisar-lhe os efeitos. Para tal fim, num segundo capítulo, deter-nos-emos no aspecto puramente "financeiro" do fenômeno. A fim de adotarmos a terminologia credenciada pelos trabalhos sôbre a Contabilidade Social e o Orçamento Nacional, consideraremos a parafiscalidade no quadro das contas do Estado. Um terceiro capítulo permitirá que consideremos a parafiscalidade em seu aspecto econômico: recolocá-la-emos então na vasta complexidade da economia nacional, dentro de cujo quadro o Estado, como fôrça de comando e monopolizador da sujeição fiscal, aparece como um agente econômico privilegiado.

Capítulo Primeiro — *Ensaio de Determinação da Parafiscalidade*

O têrmo "parafiscalidade" não deixa de parecer ambíguo. É muitas vêzes utilizado em sentidos assaz diferentes pelos especialistas de questões financeiras. Seu emprêgo pela literatura de vulgarização não é para precisar sua significação exata, que a própria etimologia do vocábulo é insuficiente para determinar de maneira inequívoca. Isso explica as múltiplas confusões feitas entre a parafiscalidade e as noções conexas.

1.º É, por vêzes, confundida com aquilo que se poderia denominar de *extrafiscalidade,* isto é, todos os recursos que o impôsto e que o Estado são capazes de assegurar.

Falou-se, também, de parafiscalidade a propósito do empréstimo ou da inflação na medida em que êstes últimos tendem a identificar-se com o impôsto. Êsse mesmo têrmo designou as receitas da Loteria Nacional, os recursos do Patrimônio que o Estado percebe numa situação idêntica à dos particulares, à das emprêsas estatizadas ou nacionalizadas e à dos monopólios fiscais. Por *parafiscalidade* se pretendeu às vêzes significar as receitas provenientes de taxas (no sentido estrito e científico do têrmo) e de multas.

2.º Confundiu-se, também, parafiscalidade com *fiscalidade pròpriamente dita,* atribuindo àquela certas particularidades desta última.

Alguns autores designam por parafiscalidade os diversos impostos de aplicação específica, ou mais particularmente taxas e impostos aplicáveis ao financiamento da Caixa Autônoma de Amortização; outros, a fiscalidade das coletividades locais: departamentos territoriais ou comunas.

Tais interpretações poderiam parecer igualmente errôneas ou justas, nenhum elemento permitindo que se pronunciasse pró ou contra. Sòmente após o aparecimento do Inventário Schuman (1946) é que se dispõe, com efeito, de uma base relativamente precisa para discutir e elaborar a necessária definição. Aquêle documento, em uma nota anexa, apresenta, sob três rubricas, uma enumeração do que o Ministério das Finanças pretende designar por encargos parafiscais.

A — *Taxas Arrecadadas pelas Administrações Fiscais para Certas Repartições e Estabelecimentos Públicos Financeiramente Autônomos*

1) Câmaras de agricultura, órgãos profissionais provisórios da agricultura e associações de defesa contra os inimigos das culturas agrárias; 2) Câmaras e Bôlsas de Comércio, Câmaras de Ofícios; 3) Taxa de fomento da produção têxtil; 4) Instituto Nacional Interprofissional de Cereais; 5) Fundo Nacional de Solidariedade Agrícola; 6) Portos marítimos; 7) Fundo Nacional do Habitat.

B — *Encargos Sociais*

1) Salário-família; 2) Seguros Sociais; 3) Licenças remuneradas; 4) Acidentes de trabalho.

C — *Encargos Profissionais*

1) Contribuições aos Comitês de Organização, ao Instituto Central de Distribuição e taxas suplementares percebidas pela Associação Francesa de Padronização e pelo Centro Nacional de Informação Econômica; 2) Contribuições às associações interprofissionais e a diversos órgãos de classe: O. N.I.C. — Serviço Provisório da Economia Leiteira — Fundo Florestal Nacional — Caixa Nacional de Títulos — Centro Nacional da Cinematografia — Caixa de Garantia contra os riscos de guerra que afetem a produção de beterrabas e indústrias açucareiras — Comitês técnicos dos Serviços de Transportes — Serviço Nacional de Imigração; 3) Arrecadações diversas previstas por decretos de preços: taxas de perequação, taxas de compensação, taxas destinadas a órgãos de estudos ou de pesquisas, de aprendizagem ou de informação.

Embora permita delimitar "oficialmente" o domínio da parafiscalidade, tal enumeração não constitui, entretanto, uma definição. Não poderíamos nos contentar em estabelecer uma lista que apenas valesse para um dado momento ou período, ao mesmo tempo que a evolução dos fatos estivesse a exigir sua constante revisão. Uma determinação minuciosa do fenômeno se torna necessária, pelo menos no tocante à qualificação de certas arrecadações instituídas após a redação do Inventário.

Eis por que investigaremos os *critérios* distintivos da parafiscalidade e examinaremos os diversos domínios que ela abrange, antes de precisarmos o *volume* das arrecadações que ela representa.

SEÇÃO I — *Os Critérios Distintivos da Parafiscalidade*

Os redatores do Inventário Schuman, que não recearam utilizar uma miscelânea de elementos materiais e orgânicos para representar os encargos considerados como elementos da parafiscalidade, não destacaram, de forma alguma, os critérios do fenômeno.

Parafiscalidade *stricto sensu* ou parafiscalidade *lato sensu ?* Tal é a primeira dificuldade que encontramos. A enumeração do Inventário presta-se a discussão. Podemos, de fato, indagar se êsse documento oficial não deu, por sua vez, uma interpretação errônea da parafiscalidade, atribuindo-lhe um conteúdo demasiado amplo. Alguns autores assim o crêem. Assim é que sob o título encargos parafiscais, o Inventário tinha em mira, na realidade, duas coisas:

"1.º — As imposições estabelecidas e cobradas pelas repartições fiscais do Estado, cujo produto, porém, não figura no orçamento;

2.º — Imposições estabelecidas e cobradas por organizações não pertencentes ao Estado".

O professor Laferrière, em seu curso ministrado na Faculdade de Direito de Paris, propõe chamar as primeiras: "encargos para-orçamentários", reservando a expressão: "parafiscais" para os demais encargos que "do ponto de vista da técnica fiscal apresentassem um caráter particular".

Uma noção estrita da parafiscalidade surge assim ao lado da concepção ampla; e com ela veio à baila um tríptico no qual podem ser apresentadas tôdas as modalidades de arrecadação:

1.º a *fiscalidade* pròpriamente dita, conjunto de imposições estabelecidas e cobradas pelas repartições fiscais, e contabilizadas no orçamento do Estado;

2.º a *fiscalidade para-orçamentária,* conjunto de imposições estabelecidas pelas repartições fiscais e não contabilizadas no orçamento do Estado;

3.º a *parafiscalidade,* conjunto de imposições estabelecidas e cobradas por órgãos diferentes das repartições fiscais e *não contabilizadas* no orçamento do Estado.

(Estas duas últimas noções foram confundidas pelo Inventário sob a rubrica Parafiscalidade.)

Essa apresentação elegante, e de grande nitidez, será plenamente satisfatória ? Não o cremos. Certamente, pode-se admitir uma classificação das arrecadações que se baseie em dois fatos: intervenção das repartições fiscais e contabilização no orçamento do Estado. Mas quando reparamos que a parafiscalidade se caracteriza pela não contabilização orçamentária, achamo-nos em presença de duas modalidades de encargos parafiscais conforme as mesmas dêem ou não lugar ao estabelecimento e cobrança pelas repartições fiscais.

A priori, essas duas interpretações parecem igualmente válidas, o ponto litigioso consistindo, doravante, em saber qual é o verdadeiro critério da fiscalidade: intervenção das repartições incumbidas tradicionalmente do lançamento e da cobrança de impostos ou contabilização, no orçamento, das receitas assim arrecadadas ? Até o limite em que êsses dois critérios são inseparáveis, as duas apresentações podem ser consideradas como satisfatórias. Pensamos, entretanto, que a segunda é preferível, pelas seguintes razões:

A primeira é um motivo de comodidade: a concepção ampla, abrangendo o domínio delimitado pelo Inventário, sua adoção parece tornar mais fácil o estudo da evolução do fenômeno. Por outro lado, e eis aqui uma razão fundamental, a parafiscalidade se nos afigurou, desde o início, como uma técnica suscetível de levar recursos complementares aos cofres de um Estado intervencionista, dissimulando perante a massa dos contribuintes a significação profunda das arrecadações. Não será, pois, necessário desde então, sob pena de confundir *diversidade de modalidade* com *diversidade de essência,* contrastar a fiscalidade pròpriamente dita com a parafiscalidade, entendendo-se por esta última o conjunto das imposições que se baseiam na *não contabilização,* no orçamento do Estado, das receitas assim destacadas, estabelecidas e cobradas ou não pelas repartições fiscais ?

Essa interpretação, afinal, parece estar de acôrdo com o decreto, de 9 de dezembro de 1948, que dispôs sôbre a reforma fiscal e que, em seu artigo 261, consagrado à regulamentação das taxas parafiscais, visa por essa expressão as arrecadações feitas pelas repartições fiscais "à conta de diversos órgãos".

A não contabilização no Orçamento se nos afigura como sendo o primeiro critério distintivo. Convém, ainda, precisar o que se deve entender exatamente por isso.

1.° As receitas consideradas não são inscritas no orçamento do Estado. Certas disposições deram margem a que houvesse uma certa ilusão a tal respeito, pelo fato de estipularem a inclusão no orçamento geral, na rubrica de "produtos diversos", de uma certa percentagem do produto da imposição. Sòmente deve ser considerada, como sendo do domínio da parafiscalidade, a parte que excede êsse limite, e da qual o orçamento do Estado pròpriamente dito não conserva nenhum vestígio.

2.° Tais receitas, com efeito, só figuram nos orçamentos das repartições, estabelecimentos públicos financeiramente autônomos, órgãos semi-públicos ou privados, que realizam a despesa a cuja cobertura elas se aplicam — ou nas contas especiais abertas nas escriturações do Tesouro.

Surge, assim, o segundo critério: *as receitas para-fiscais são receitas de aplicação especial.* O seu produto é necessàriamente atribuído à despesa estipulada pelos textos legislativos e regulamentares que decidem o princípio de sua criação e precisam as modalidades de aplicação. Não sendo contabilizado no orçamento do Estado, a fim de ser ulteriormente equilibrado por uma abertura de crédito, inscreve-se diretamente no orçamento do órgão beneficiário.

O poder de dispor dessas receitas, com efeito, foi delegado totalmente pelo Estado a órgãos descentralizados, públicos ou semi-públicos, aos quais êle solicita que exerçam em seu nome e sob a sua supervisão uma ação sôbre a vida econômica e social do país. Se à sua apreciação é submetido um problema particular de contrôle, tais organizações não são, entretanto, entidades quaisquer. Em suas finalidades acham-se os dois elementos do Serviço Público: o objetivo de interêsse geral e a intervenção do Estado que se manifesta pela iniciativa de sua criação, de sua organização, e das prerrogativas de poder público que êle lhes confere. São entidades que, por exercerem atividade de grande importância, se revestem do caráter de um verdadeiro Serviço Público, de órgãos de amplificação e de diversificação da ação estatal que êles transmitem, facilitam e tornam mais eficaz no domínio do intervencionismo ou do dirigismo econômico, da organização profissional, da previdência ou da seguridade social. Eis porque a tais organizações é atribuída delegação de poder para perceberem tais recursos financeiros.

As receitas parafiscais são, com efeito, *arrecadações operadas por autoridade e mediante sujeição fiscal.* A terminologia utilizada com o fim único de disfarçar a sua significação profunda não teria meios para, neste ponto, provocar qualquer ilusão.

Os encargos parafiscais não são investimentos voluntários e livres: não traduzem a adesão *espontânea* aos estatutos de um organismo, ou a procura espontânea de uma contraprestação determinada. Tais arrecadações são operadas sem o consentimento prévio daqueles que as suportam.

São contribuições obrigatórias às quais os contribuintes se acham sujeitos por fôrça de lei. Sua tarifa é estabelecida unilateralmente. Sua cobrança será operada, se necessário, pela fôrça. O equívoco dos têrmos "contribuição", "taxa", não pode ocultar por muito tempo o fato de que essa arrecadação constitui um impôsto: dissipa-se fàcilmente logo que se proceda ao exame das duas modalidades de percepção.

Duas alternativas se apresentam:

1.ª *Ora as repartições fiscais do Estado exercem, à conta dos órgãos beneficiários, a cobrança das imposições lançadas sôbre os contribuintes,* que são obrigados a filiar-se a tais entidades, a fim de beneficiar-se com sua atividade ou utilizar os seus serviços. Tais imposições não apresentam diferença com os impostos de forma tradicional dos quais — em suma — elas não constituem senão cêntimos adicionais.

Do ponto de vista orgânico como do ponto de vista material, elas se assemelham, sob todos os aspectos, aos próprios impostos, com ressalva da não contabilização orçamentária.

Apresentam os elementos específicos do impôsto: "arrecadações pecuniárias que o Estado opera mediante sujeição sôbre as fontes de riqueza dos particulares a fim de subvencionar as necessidades públicas em função das faculdades contributivas dos indivíduos e sem lhes fornecer em troca nenhuma contra-prestação determinada".

O seu lançamento e a sua cobrança são assegurados na mesma conformidade dos processos adotados pelas repartições fiscais em matéria de impostos destinados ao Orçamento do Estado.

Assim acontece com as imposições percebidas à conta do Instituto Nacional Interprofissional dos Cereais ou do Fundo de Solidariedade Agrícola.

2.ª *Ora a cobrança — em vez de ser efetuada pelas repartições fiscais do Estado — é assegurada pelos próprios órgãos beneficiários* aos quais os poderes públicos delegaram, além do poder de disposição, o poder de sujeição fiscal.

Do ponto de vista material, a analogia dessas contribuições com os impostos pròpriamente ditos ainda é total, nessa segunda alternativa. Indiscutível quando as receitas são estabelecidas sob a forma de taxas, ou de cêntimos adicionais aos impostos existentes, não daria margem a dúvidas quanto às receitas parafiscais estabelecidas diferentemente. Nestas se encontram todos os elementos específicos da arrecadação fiscal. Mostramos, ainda há pouco, a propósito dos Comitês de Organização Profissional que se tratava aí de investimentos impostos aos seus contribuintes sem nenhum acôrdo contratual e sem outra base jurídica senão a obrigação legal de participar de um Serviço Público.

O Tribunal de Contas, em seu Relatório para os anos de 1940 a 1945, acentuou mesmo essa analogia no tocante às contribuições feitas aos órgãos de Seguridade Social:... "em matéria de seguros sociais..., as contribuições não cessaram de apresentar um caráter obrigatório e de serem fixadas, tanto em seu lançamento como em sua taxa percentual, pela autoridade pública. Desde a sua orígem, a determinação dos contribuintes resulta, para a grande maioria dentre êles, de disposições legais, quer a filiação tenha sido imposta aos empregados e operários até certos limites de remuneração, quer por efeito de uma inclusão obrigatória de todos os salariados, fixada por medida recente. Os Seguros Sociais não repousam, portanto, numa base contratual. A noção de previdência obrigatória que não seria bastante, além disso, para afastar as normas do direito público, nem mesmo é aplicável às contribuições dos empregadores que suportam hoje não só uma contribuição igual à dos empregados, mas também a totalidade dos encargos impostos a título do afastamento definitivo dos trabalhadores... O problema acarretado pelas operações de cobrança por intermédio das caixas de compensação de salários-família, ficou, por uma reforma recente, isento de qualquer equívoco..."

O decreto de 4 de outubro de 1945 suprime, na matéria, os últimos vestígios de uma organização de direito privado. Se as Caixas de Salários-Família subsistam, sem conservar, aliás, o seu caráter profissional, já que a sua competência se torna exclusivamente territorial, não mais se acham incumbidas nem de determinar, nem de de perceber contribuições; dessas atribuições, a primeira é, doravante, conferida à autoridade ministerial, ao passo que nenhuma diferença distingue mais, portanto, do ponto de vista de seu caráter público ou privado, o financiamento dos salários-família e o dos seguros sociais.

As contribuições, num caso como no outro, resultam de uma obrigação legal cujas condições de execução são definidas por via regulamentar e que apresenta, de fato, os mesmos caracteres que o impôsto..."

Do ponto de vista orgânico e formal, entretanto, uma diferença notável se assinala — o procedimento tradicional não é observado.

O lançamento e a cobrança de tais imposições não exigem a intervenção das repartições fiscais. Essas operações são o objeto de órgãos que receberam delegação do poder de sujeição fiscal. Mas uma tal delegação não deve dar margem a ilusões, pois que êsses órgãos não são mais do que emanações ou entidades auxiliares dos Poderes Públicos, assemelháveis a verdadeiros Serviços Públicos.

Além disso, as regras normalmente adotadas pelas repartições fiscais nem sempre encontram aplicação. Embora alguns textos mencionem expressamente que certas contribuições são cobráveis como se se tratasse de impostos tradicionais (assim acontece no tocante à contribuição para os seguros sociais e para os salários-família) — sucede que, muitas vêzes, elas dão lugar a um procedimento muito particular. As contribuições para os Comitês de Organização já nos deram um exemplo a tal respeito.

Essa consideração da técnica de cobrança não seria capaz de desvirtuar a natureza tributária das arrecadações parafiscais. A essência do conceito de impôsto não pode ser apreciada do ponto de vista orgânico e formal, mas do ponto de vista material, que é o único a permitir o estabelecimento de sua noção básica. Quaisquer que sejam o sistema e o órgão de cobrança, pode-se reconhecer a similaridade entre impostos e recursos parafiscais.

Ao cabo dessa análise, que focalizou os seus critérios distintivos, parece-nos possível atribuir à parafiscalidade a seguinte definição:

"uma técnica que, em regime de intervencionismo econômico e social, visa a criar e utilizar receitas de aplicação específica, extra-orçamentária, percebidas sob autoridade, à conta de órgãos de economia dirigida, de organização profissional ou de previdência social, seja pelos órgãos beneficiários diretamente ou seja pelas repartições fiscais do Estado".

Essa definição permite superar a oposição entre parafiscalidade pròpriamente dita e parafiscalidade; permite, outrossim, diferençar plenamente a parafiscalidade de noções vizinhas, com as quais muitas vêzes era confundida. Mas para atribuir-lhe pleno alcance, é preciso levarmos em conta os domínios abrangidos pela parafiscalidade e ficarmos cônscios da importância do volume das arrecadações assim operadas à margem dos impostos.

SEÇÃO II — *Domínios da parafiscalidade*

Um exame detalhado da parafiscalidade exigiria que a mesma fôsse examinada sob diversos pontos de vista: objetivo da atividade

do órgão beneficiário, setor onde se exerce a arrecadação, modalidades de cobrança, caráter do encargo (taxa similar ou taxa anexa).

Vê-se, pois, que o presente estudo ultrapassaria, por sua amplitude e precisão, as informações oferecidas pelo Inventário Schuman, a partir das quais podemos destacar os critérios da parafiscalidade.

Tendo em vista a aplicação efetiva da reforma fiscal que permitirá traçar os quadros correspondentes a essas diversas linhas de pesquisas (mediante aplicação do artigo 261 do decreto de 9 de dezembro de 1948, de que trataremos mais adiante), limitar-nos-emos a caracterizar a parafiscalidade em seus três domínios principais: a economia dirigida, a organização profissional, a seguridade social.

A parafiscalidade ao serviço da economia dirigida se apresenta em diversos setores, principalmente:

1.º Na agricultura, onde ela contribui, por exemplo, para o financiamento de entidades tais como o O.N.I.C. (*Office National Interprofessionel des Céréales*), cuja cobertura de despesas é assegurada pelo produto de taxas ou pagamentos de quotas arrecadados mediante o lançamento de contribuições indiretas, seja sôbre os produtores, seja sôbre os estabelecimentos de estocagem, seja sôbre os intermediários.

2.º Na indústria, onde a Repartição das Contribuições Indiretas, por exemplo, arrecada para uma conta especial do Tesouro, sob forma de uma imposição sôbre as vendas e importações de produtos têxteis, uma taxa de fomento da produção têxtil.

Do mesmo modo, ainda hoje, a distribuição das matérias primas para a indústria dá lugar ao investimento de taxas sôbre a energia, destinadas a assegurar o financiamento provisório do O.C.R.P.I., até à data próxima de sua extinção.

Embora *a parafiscalidade ao serviço da organização profissional* (esta expressão sendo aqui tomada em sentido amplo) tenha conhecido um desenvolvimento muito grande com a legislação do govêrno de Vichy, não se poderia esquecer que ela já existia anteriormente. As Câmaras de Comércio, de Ofícios e de Agricultura são tradicionalmente financiadas por taxas parafiscais. Ainda hoje, apesar do desaparecimento de numerosos órgãos de coordenação ou de disciplina profissional nascidos na economia de armistício, continuam a ser arrecadadas imposições, à conta de organizações diversas, tanto no setor da agricultura como no da indústria.

A parafiscalidade traz a sua colaboração para a promoção do progresso técnico. Isto acontece com as contribuições obrigatòriamente feitas pelas emprêsas para os Centros técnicos industriais, instituídos pela lei de 22 de julho de 1948 em diversos ramos de atividade; ou com as arrecadações sôbre o valor da produção agrícola e as taxas sôbre os meios de produção destinadas a financiar o Fundo Nacional de Fomento Agrícola, criado pelo decreto de 16 de janeiro de 1947.

Tem igualmente por objetivo realizar a solidariedade profissional: a tal respeito desejamos apenas mencionar, à guisa de ilustra-

ção, as taxas percebidas mediante a aplicação da lei de 23 de setembro de 1948, que instituiu um Fundo especial de ajuda temporária à indústria cinematográfica.

Ao serviço da seguridade social, a parafiscalidade encontra o seu apogeu. No limitado quadro do presente estudo, podemos assinalar sòmente as características principais:

1.º *A importância crescente das contribuições exigidas tanto de empregadores como de empregados.* Citemos, a título ilustrativo, o novo teto a ser arrecadado para a determinação do montante das contribuições, fixado em 264.000 francos pela lei de 24 de fevereiro de 1949;

2.º *O seu desenvolvimento em extensão e em intensidade.* Os regimes diversos da Seguridade Social ganham setôres até então excluídos, a agricultura por exemplo, e tentam alcançar objetivos cada vez mais numerosos: seguros sociais salários-família, repouso remunerado, acidentes de trabalho, etc... Certos planos se acham em estudo, tendendo a desenvolver ainda os seus objetos: não se fala, na hora atual, em garantir o financiamento da gestão dos comitês de emprêsa com as contribuições dos próprios empregadores?

Êsse desenvolvimento em extensão e em intensidade aparece em tôda a sua nitidez quando se examina o volume das arrecadações parafiscais, por mais imperfeitas que sejam, aliás, as possibilidades de sua avaliação.

SEÇÃO III — *O volume da parafiscalidade*

As estatísticas de que dispomos não fornecem tôdas as informações desejáveis. Se tentássemos estabelecer uma ordem de precisão entre os informes coligidos, perceberíamos que, embora conheçamos, assaz imperfeitamente, é verdade, as cifras relativas à Seguridade Social e à economia dirigida, a incerteza é quase total no tocante à parafiscalidade de organização profissional. E não é a loquacidade dos responsáveis pelas organizações beneficiárias que permitirá superar essa dificuldade !

A avaliação exata da parafiscalidade só é possível quando o estabelecimento e a cobrança das taxas são asseguradas pelas Repartições tradicionais. Entretanto, o Inventário Schuman tentou, em 1946, uma primeira estimativa dos encargos parafiscais. Por sua vez, o Professor Laufenburger, em suas *Finances de la France de 1939 à 1945,* coligiu informações concernentes a 1943 e anos anteriores (nos quais, aliás, certos encargos sociais ainda não haviam sido estabelecidos ou computados).

Êsses resultados são apresentados no quadro seguinte, onde, por espírito de simplificação e em plena consciência do êrro assim cometido, consideraremos como quantidades homogêneas os dados referentes à parafiscalidade de economia dirigida e às taxas parafiscais percebidas pelas Repartições fiscais.

RECAPITULAÇÃO DAS DESPESAS DE UTILIDADE GERAL COBERTAS PELAS CONTRIBUIÇÕES PARAFISCAIS (em milhões de francos)

	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947 (previsões)
A) Encargos sociais	—	—	—	11.081	14.020.5	90.370	158.420	237.500
B) Economia dirigida	694	268	322	528	1.519	3.203	3.470	3.330
C) Organização profissional	—	—	1.272	2.463	1.917	3.000	2.100	1.200
Total (arredondado)						97.000	164.000	242.000

Essas informações são incompletas. A atualização oficial do Inventário Schuman sôbre êste ponto jamais se efetuou. Podemos, entretanto, aduzir algumas cifras complementares que só podem ter, já se vê, um valor indicativo:

1.º Se a parafiscalidade social prevista pelo Inventário para 1947 se eleva a 237,5 bilhões, as receitas efetivas foram, para êsse mesmo ano, de 263 bilhões, as previstas para 1948 de 526 bilhões, as calculadas para 1949 de 650 bilhões aproximadamente.

2.º Em matéria de economia dirigida, o produto das taxas percebidas à conta do O.C.R.P.I. se eleva a 150 milhões por mês, aproximadamente. A lei de 8 de março de 1949, relativa às contas especiais do Tesouro, adota, para as receitas oriundas da taxa de fomento da produção têxtil, uma previsão de 700 milhões para 1949, figurando na conta especial do Tesouro para o exercício precedente um saldo de 2,9 bilhões.

3.º No domínio da organização profissional, uma resposta ministerial a um pedido de informação solicitado, por escrito, por um parlamentar, publicada no *Journal Officiel* de 12 de janeiro de 1949, nos revela que a taxa de incentivo para os estudos, percebida nas indústrias da fundição, permitiu arrecadar 54 milhões em 1945, 174 em 1946, 324 em 1947, 302 para os seis primeiros meses de 1948. Por outro lado, a *Revue du Ministère de l'Agriculture*, em seu número de junho de 1948, nos ensina que o produto da taxa que sustenta o Funda Florestal Nacional atingiu a 1,5 bilhão em 1947, e que as previsões de receitas para 1948 se elevam a 3 bilhões (inclusive o transporte contábil das receitas não utilizadas no exercício precedente). Essa mesma publicação, em outubro de 1948, estabeleceu da seguinte maneira as receitas do Fundo Nacional de Fomento Agrícola, a partir de sua criação:

1946 — 1947	53,2	milhões
1947 — 1948	73,2	"
1948 — 1949	508,2	"

Uma avaliação global resta ainda a fazer, ao mesmo tempo que restam a ser definidas com exatidão as regras de contabilização da parafiscalidade nos estudos da Renda Nacional.

Isso não obstante, as cifras atuais, por incompletas que sejam, nos proporcionam três séries de verificações:

1.º permitem que tenhamos noção da ordem de grandeza das arrecadações parafiscais e as comparemos aos encargos fiscais e à Renda Nacional. Assim, para 1945, de acôrdo com o Inventário, para uma Renda Nacional de 1.300 bilhões de francos, o total dos encargos fiscais se eleva a 272,5 bilhões, e o dos encargos parafiscais a 97 bilhões;

2.º dão, por outro lado, uma idéia das proporções relativas do encargo parafiscal nos três domínios considerados no presente estudo;

3.º revelam, por fim, a evolução global da parafiscalidade no decorrer dêstes últimos anos, assim como os seus crescimentos e regressões relativos em cada um dêsses domínios.

No plano financeiro, o desenvolvimento da parafiscalidade é um dos fenômenos mais característicos da última década. Os encargos sociais ocupam o lugar mais importante, em razão, não só de seu volume, como também da rapidez e da amplitude de seu crescimento. Pode-se afirmar, sem risco de êrro grosseiro, que a parafiscalidade social opera uma arrecadação cinqüenta vêzes, pelo menos, superior aos encargos acumulados das parafiscalidades de economia dirigida e de organização profissional. Se os encargos profissionais em particular desaparecem com os órgãos criados pelo govêrno de Vichy, os encargos sociais, pelo contrário, atingiram, para depois ultrapassá-lo, o nível dos impostos sôbre a renda.

Seria essencial, num estudo menos breve, aprofundar a questão de saber se o crescimento de volume é puramente nominal e motivado pelas condições inflacionistas da conjuntura, ou se uma correção feita em função da alta dos preços e das rendas revelaria a mesma tendência.

A solução dêsse problema despertaria tanto mais interêsse quanto permitiria apreciar melhor o benefício retirado pelos Poderes Públicos da percepção dessas receitas suplementares, ao mesmo tempo que possibilitaria media as incidências profundas das arrecadações parafiscais na economia nacional. (*Continua no próximo número*).