

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 34 • nº 135

julho/setembro – 1997

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# "Preço público" e "taxa": algumas considerações

CICERO CALDAS NETO

## SUMÁRIO

1. Do preço público. 2. Da taxa. 3. Da diferença entre taxa e preço público. 4. Conclusão.

### 1. Do preço público

O Estado, para obtenção dos recursos materiais necessários ao *custeio* dos serviços públicos, pode se utilizar de meios *semelhantes* aos dos particulares, em vez de fazer uso do poder tributário.

Nesse caso, aliena bens dominiais, cede seu uso, vende produtos e/ou, mediante remuneração, presta serviços de natureza comercial ou industrial. Para isso, cobra *preços, receita originária* – relação contratual – em contraposição aos tributos, *receita derivada* – compulsoriedade.

Na obtenção de receitas *originárias*, o processo de gestão e o regime jurídico a que o *Estado* recorre deverão ser análogos aos do *direito privado*.

Embora imprescindível nos dias atuais, diante da modernização tecnológica e dos meios de comunicação, a ninguém é imposto tornar-se *usuário* dos serviços de telefone, energia elétrica, correios e transportes urbanos mantidos pelo Estado.

Estando tais serviços postos à disposição de todos (*generalidade*, uma de suas características), quem os queira *voluntariamente* assume a condição de *usuário*, pagando o chamado *preço público*.

A existência do *preço público* requer que a *receita* se mantenha ao nível da *despesa*, ou seja, a quantia que exige do usuário, pelo fornecimento de serviços ou coisas, deverá ser *suficiente* apenas para cobrir seus *custos*.

Cicero Caldas Neto é Bacharel em Ciências Contábeis. Professor de Contabilidade Geral e Análise de Balanços. Analista Judiciário da Justiça Federal de Primeiro Grau. Assessor do Juiz Federal da 2ª vara. Diretor da Secretaria Administrativa da Seção judiciária da Paraíba.

Ensina Theodoro Nascimento que

“preço é a quantia que representa pagamento pela utilização e consumo de serviço ou produto, de natureza comercial ou industrial, que o Estado fornece, ou que representa pagamento pela aquisição do direito de propriedade ou de uso e gozo de bem público dominial”<sup>1</sup>.

## 2. Da taxa

A teoria científica das taxas é obra dos tratadistas germânicos. Kurt Heinrich Rau, em 1832, foi quem apresentou uma teoria científica sobre a taxa (*gebuhr*), enfocando sua natureza, seu conceito e fundamento, distinguindo-a do imposto. Na sua obra *Princípios de Ciência das Finanças* apontou, na taxa, uma *contraprestação de serviço essencial do Estado, ligada a um interesse público*.

No Brasil, com a Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891, foram dados os primeiros passos para a racionalização do sistema tributário, embora não se fixando, ainda, uma divisão dos tributos. Foi com a Constituição Federal de 16 de julho de 1934 que se estabeleceu a divisão *bipartida* dos tributos, distinguindo-se o *imposto* da taxa, o que foi seguido pela Lei Maior de 10 de novembro de 1937.

A legislação de 1939, quantos às taxas, estabeleceu imposições estranhas ao conceito estabelecido, o que fez com que o legislador o fixasse por meio do Decreto-Lei nº 1.804, de 24 de novembro de 1939, reproduzido depois pelo Decreto-Lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940, que em seu artigo 1º, parágrafo 2º estabelecia que:

“A designação de imposto fica reservada para os tributos destinados a atender indistintamente às necessidades de ordem geral da administração pública; a de taxa, para os exigidos como remuneração de serviços específicos prestados ao contribuinte, ou postos à sua disposição, ou ainda para as contribuições destinadas ao custeio de atividades especiais do Estado ou do Município, provocadas por conveniências de caráter geral ou de determinados grupos de pessoas”<sup>2</sup>.

Com a Constituição Federal de 18 setembro de 1946, instalou-se a divisão *tripartida* dos tributos, outorgando competência aos poderes tributantes para exigir impostos, taxas e contribuições de melhoria (artigo 30), sem, entretanto, definir-lhes conceitos e características, levando em consideração apenas o destino da arrecadação. A conceituação exigida só veio a ser estabelecida com a Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, que distinguiu os impostos das taxas pela existência (taxa) ou não (imposto) da atividade estatal em relação ao contribuinte.

Surge, então, a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), que dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados e aos Municípios, adotando a divisão tripartida dos tributos:

“Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

“Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício do poder de polícia, ou a utilização efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

“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 individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”.

Essa distinção foi ratificada pela Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.

Nos dias atuais, de acordo com o artigo 145 da Constituição Federal de 1988, além dos impostos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios *poderão* instituir taxas arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia ou pela *utilização* efetiva ou potencial de *serviços* públicos específicos e divisíveis, *prestados* ao contribuinte ou postos à sua disposição. Têm-se, assim, as taxas de serviço e as taxas de polícia.

<sup>1</sup> *Tratado de Direito Tributário brasileiro*. Forense, 1977. v. 7, p. 8.

<sup>2</sup> MORAES, Bernardo Ribeiro de. *A taxa no sistema tributário brasileiro*. Revista dos Tribunais, 1968. p. 14.

A taxa, então, é tributo que o Estado exige do particular, em benefício da coletividade, exercitando seu poder de polícia e realizando, mediante solicitação, despesas em prol do contribuinte, ou ainda colocando à disposição serviço específico da atividade estatal.

O Código Tributário Nacional, em seu art. 77, dispõe que as taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, não podendo ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto, nem ser calculada em função do capital das empresas.

Aliomar Baleeiro esclarece:

“O serviço é efetivo, quando ministrado ao contribuinte a qualquer título, isto é, porque lhe interesse ou porque deva sujeitar-se a ele por sua atividade em relação a terceiros.

- É potencial, quando compulsório, funcione efetivamente à disposição do contribuinte. Compulsório o pagamento, não o uso.

- É específico, quando possa ser separado em unidades autônomas de intervenção da autoridade ou de sua utilidade, ou de necessidade pública, que o justificou: – por exemplo, a existência do corpo de bombeiros para o risco potencial de fogo.

- É divisível, quando possa funcionar em condições tais que se apure a utilização individual pelo usuário – a expedição de certidões, a concessão de porte de armas, a aferição dos pesos e medidas, etc.”<sup>3</sup>.

E quanto ao poder de polícia, este é regulado pelo artigo 78 do CTN, verbis:

“Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado,

ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

“Parágrafo único – Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder”.

E se a

“taxa tem como fato gerador o poder de polícia, não há que se falar de ‘utilização’ ou de ‘possibilidade de utilização’ de serviço pelo particular; mas de sujeição deste à fiscalização do poder público, que cobra a taxa para manter os instrumentos necessários a que essa fiscalização se consume”<sup>4</sup>.

Assim, a taxa pelo exercício do poder de polícia tem nele próprio, isto é, na atuação fiscalizadora do Estado, seu fundamento exclusivo, não havendo proveito direto do contribuinte que a paga, mas à população, em benefício de quem o poder público exerce a fiscalização. Seu caráter é contraprestacional.

### 3. Da diferença entre taxa e preço público

Com base nessas definições, tem-se *entendido* que, se o serviço público é *essencial*, há taxa; se *industrial* ou comercial, há *preço* público. A taxa seria *compulsória*, bastando que o serviço seja posto à *disposição*; o preço seria *voluntário*, de uso potencial, *podendo* o usuário dele prescindir.

Infere-se, ainda, da diferenciação entre *taxa* e *preço público* que, enquanto aquela sujeita-se às limitações constitucionais ao poder de tributar (art. 150, CF/88), o mesmo não ocorre com este.

Até porque

“taxa é tributo cobrado de quem se utiliza de serviço público especial e divisível, ou de quem tem à sua disposição tal serviço. O fato gerador da taxa é o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível

<sup>3</sup> *Direito Tributário brasileiro*. 8. ed. Forense, 1976. p. 321.

<sup>4</sup> NASCIMENTO, op. cit., p. 120.

(CTN, art.77)<sup>5</sup>.

Enquanto o

“preço público é tipo de receita originária, sem qualquer coação, e que tem por fonte de recurso o próprio setor público”<sup>6</sup>.

A taxa foi distinguida do preço público desde a edição da Súmula 545 do Colendo Supremo Tribunal Federal, verbis:

“Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu”.

Sobre o polêmico tema, seus traços distintos e elementos característicos foram examinados quando do X Simpósio Nacional de Direito Tributário (São Paulo, 19-10-85), coordenado pelo Prof. Ives Gandra da Silva Martins, na conferência inaugural proferida pelo Ministro, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, José Carlos Moreira Alves, que assim se pronunciou:

“Quando se indaga se no ordenamento positivo há um critério jurídico que estabeleça a distinção entre a taxa e o preço público, forçosamente somos obrigados a optar pela negativa. No entanto, na medida em que se entender por critério jurídico o conjunto de elementos, de indícios, fornecidos pelo ordenamento legal no sentido da diferenciação entre os institutos, aí sim se pode falar numa resposta afirmativa. Cabe, portanto, à doutrina e à jurisprudência a tarefa de reunir tais elementos, de modo que se possa chegar a uma conclusão, que evidentemente terá natureza aproximativa, não sendo dotada de rigidez matemática”<sup>7</sup>.

#### 4. Conclusão

Em resumo, quanto aos tributos qualificados como *taxas*, tem-se que sua natureza jurídica

depende do fato gerador, que tem aspecto duplo: “o exercício do poder de polícia” e “a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição”. É o que o Direito Tributário configura como situação “necessária e suficiente” à imposição tributária (CTN, arts. 4º e 114).

Seu regime tributário é compulsório, inclusive pela mera disponibilidade do serviço (CTN, art. 79, I, b). Sua fixação e aumento é feita por lei, com eficácia para o exercício seguinte.

O *preço público* é contribuição facultativa, sem as limitações constitucionais ao poder de tributar e fixado pela autoridade administrativa competente. Representa a retribuição de um valor, real ou não, em relação à utilização ou compra de bens ou serviços estatais. A receita gerada é industrial, jamais tributária.

Exemplificando, se o Estado monopolizar a indústria açucareira, o preço de cada quilo do açúcar será *preço público*. Não haveria obrigatoriedade do pagamento para toda a coletividade, restrita apenas para quem adquirisse açúcar para consumo. No dia em que todos pagassem pelo açúcar que estivesse à disposição, teríamos então a *taxa*.

Alberto Deodato foi enfático:

“As características da taxa são estas: obrigatoriedade e divisibilidade. Enquanto isto, o preço se caracteriza pela facultatividade. Se o tributo a pagar é por um serviço pedido, não obrigatório, então o tributo pago se chama preço. Se esse tributo é igual ao custo do serviço, o preço é público; se é inferior, o preço é político. Quanto ao preço quase privado, este é o de concorrência e o de monopólio. Tanto na taxa como nos preços, há o interesse público. A diferença, entretanto, é esta: na taxa há obrigatoriedade de serviço mensurável; nos preços, há facultatividade dos serviços mensuráveis”<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal. 1ª Região. 3ª Turma. Decisão unânime. Apelação em Mandado de Segurança nº 91.01.130285/MG. Relator: Juiz Vicente Leal. *DJU*, p. 947, 7 nov. 1991.

<sup>6</sup> Idem. Decisão unânime. Apelação Cível nº 93.37098-0/DF. Relator: Juiz Tourinho Neto. *DJU*, p. 9.313, 14 mar. 1994.

<sup>7</sup> CASSONE, Vittorio. *Direito Tributário*. 3. ed. Atlas, 1991. p. 328.

<sup>8</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988* : Sistema Tributário. 2. ed. Rio de Janeiro : forense, 1990. p. 56.