

## Localização na Constituição Federal (CF)

A taxa está prevista no art. 145, II da CF. Ele dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem instituir tributos.

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...]

II - taxas, 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 a sua disposição;

A taxa é um tipo de tributo que pode ser cobrado por todos os entes federativos. Há tributos que possuem competência exclusiva da União, do Estado ou do Município, mas a taxa não se enquadra nesse caso.

Cada ente federativo pode instituir taxas dentro de suas respectivas competências materiais, conforme detalhado na Constituição.

Por exemplo, não é atribuição da União cobrar taxa de lixo de um munícipe, pois esta competência, que lida com questões de interesse local, pertence ao município.

Da mesma forma, o Estado pode cobrar taxas relacionadas à fiscalização que esteja dentro de sua competência, enquanto a União, por meio de órgãos federais como o Ibama, pode instituir taxas relacionadas às suas atividades de fiscalização.

Portanto, a taxa é um tributo de **competência concorrente**, o que significa que todos os entes federativos podem instituí-la, desde que respeitem suas **competências materiais**.

## Localização no Código Tributário Nacional (CTN)

O CTN disciplina a taxa no art. 77, cuja redação é semelhante à da Constituição.

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 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.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

O artigo estabelece que as taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios têm como fatos geradores:

1. O exercício regular do poder de polícia.
2. A utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

A principal diferença entre as redações do CTN e da CF está na precisão trazida pelo CTN ao delimitar as respectivas atribuições de cada ente federativo, garantindo maior clareza sobre quem pode instituir qual tipo de taxa.

## **Poder de polícia e a taxa correspondente**

No âmbito do poder de polícia, a taxa está disciplinada no art. 78 do CTN, que define o poder de polícia como a atividade da administração pública que, ao limitar ou disciplinar direitos, interesses ou liberdades, regula a prática de atos ou a abstenção de fatos em prol do interesse público.

Isso abrange áreas como segurança, higiene, ordem, costumes, disciplina da produção e do mercado, tranquilidade pública, entre outras.

Art. 78. 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 tranquilidade 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.

Essa definição inclui, por exemplo, atividades como a concessão de alvarás de funcionamento e fiscalizações em estabelecimentos comerciais.

É o caso de órgãos como o Corpo de Bombeiros, que verifica se um imóvel atende aos requisitos de segurança, ou de fiscais que inspecionam condições de higiene em restaurantes.

**A fiscalização, para justificar a cobrança da taxa, não precisa ocorrer efetivamente.**

A simples capacidade do ente público de fiscalizar já torna legítima a cobrança. Por exemplo, com milhões de estabelecimentos no país, não é possível fiscalizar todos individualmente.

Assim, a fiscalização ocorre por amostragem ou mediante denúncias, mas a competência para fiscalizar basta para justificar a cobrança da taxa.

## **Ônus da prova no exercício do poder de polícia**

O CTN, no art. 78, parágrafo único, determina que o exercício do poder de polícia é regular quando desempenhado pelo órgão competente, nos limites da lei, com respeito ao devido processo legal e sem abuso ou desvio de poder.

Art. 78. [...]

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.

Caso o contribuinte considere que uma fiscalização ou cobrança foi indevida, cabe a ele o ônus da prova para demonstrar que o órgão não era competente ou que houve duplicidade de cobrança por diferentes órgãos.

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o art. 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

O dispositivo estabelece que os serviços públicos podem ser considerados utilizados pelo contribuinte em duas situações:

1. Efetivamente utilizados: quando o serviço é usufruído diretamente pelo contribuinte.
2. Potencialmente utilizados: quando, sendo de utilização compulsória, o serviço é colocado à disposição do contribuinte por meio de atividade administrativa em funcionamento.

Assim, uma característica marcante dessa taxa é que **ela é devida mesmo que o contribuinte não utilize o serviço, desde que ele tenha sido colocado à disposição.**

Por exemplo, mesmo que o contribuinte opte por não utilizar determinado serviço público, ele não pode se eximir de pagar a taxa correspondente, pois a disponibilização já gera a obrigação tributária.

## Diferença entre taxa e poder de polícia

Diferentemente da taxa associada ao poder de polícia, que envolve a fiscalização e segurança exercidas pelo Estado, as taxas pela prestação de serviços públicos se relacionam com serviços que proporcionam comodidade ou utilidade ao contribuinte. Nesse caso, o foco é o serviço prestado ou colocado à disposição, e não uma atividade de fiscalização.

## Características das taxas de serviço público

### Especificidade

Para que um serviço público gere uma taxa, ele deve ser específico, ou seja, destacado em unidades autônomas de intervenção, utilidade ou necessidade pública.

O princípio da especificidade implica que a prestação estatal pode ser medida, com começo, meio e fim.

Um exemplo clássico é a expedição de um passaporte. O serviço é claramente identificado e destinado a um contribuinte específico.

### Divisibilidade

As taxas são divisíveis, pois devem ser cobradas apenas dos contribuintes que utilizam ou têm à disposição o serviço correspondente.

A indivisibilidade inviabiliza a cobrança de taxas, transformando-as em impostos. Exemplo: a taxa de iluminação pública é considerada inconstitucional, pois não é possível mensurar o benefício individual de cada contribuinte.

## Base de cálculo das taxas

O parágrafo único do art. 77 do CTN proíbe que a base de cálculo ou fato gerador das taxas sejam idênticos aos dos impostos.

Art. 77. [...]

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

No entanto, o STF admite (**súmula vinculante 29**) que elementos da base de cálculo de um imposto possam ser utilizados como referência para uma taxa.

Por exemplo, uma taxa de fiscalização de imóvel pode utilizar a metragem como critério, desde que não seja confundida com o valor venal, que é base de cálculo do IPTU.

## Princípio da equivalência

Atualmente, entende-se que as taxas devem ser calculadas com base no custo da atividade estatal correspondente.

Isso reflete o gasto estatal necessário para a prestação do serviço, diferentemente de um cálculo baseado no benefício obtido pelo contribuinte, que é subjetivo e de difícil mensuração.

## Diferenças entre taxa, preço público e tarifa

- Taxa: tributo derivado do poder de polícia ou de serviços públicos obrigatórios prestados pelo Estado.
- Preço público: receita originária decorrente da prestação de serviços não obrigatórios, como aluguéis ou passeios públicos.
- Tarifa: considerada por alguns autores como uma espécie de preço público, é comumente associada a serviços prestados por concessionárias, como pedágios.

Essa distinção, embora relevante, é tema de debate entre juristas e deve ser interpretada com cautela, considerando o contexto em que se aplica.