

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.