

## IMPÔSTO E TAXA — TAXA DE SERVIÇOS — IMPÔSTO DE TRANSPORTE SOBRE PASSAGENS DE ÔNIBUS DE LINHAS INTERMUNICIPAIS

— Taxa é uma contribuição feita ao poder público, por serviços divisíveis, não comerciais nem industriais, prestados a determinada categoria de indivíduos ou por êsses provocados.

— Aplicação do art. 25 da Constituição.

### PARECER

Na técnica financeira sempre se distinguiu o impôsto da taxa. Em sua conhecidíssima obra — *Riqueza das Nações* — ADAM SMITH já esboçara êsse traço diferencial entre as duas categorias de tributos. As despesas feitas pelo Poder Público visando beneficiar a coletividade inteira eram supridas por meio de tributos que se denominavam impostos. As despesas feitas visando determinada categoria de indivíduos ou por êstes provocadas eram retribuídas por meio de tributos denominados taxas.

Aquêlê esbôço de ADAM SMITH é hoje um princípio que domina tôda a Ciência de Finanças. O impôsto é uma tributação para compensar as despesas feitas pelo Poder Público com a coletividade em geral. A taxa, ao contrário, é a retribuição exigida pelo mesmo Poder Público, ou alguém por êle autorizado, quando põe à disposição de certos indivíduos um dos seus serviços, ou que êsses serviços sejam criados mediante provocação individual.

Inúmeras definições encontramos na Ciência de Finanças, procurando caracterizar o conceito de taxa. Para OLIVER a taxa é uma quantidade pega pelos particulares ao Estado em compensação de serviços que êste lhes presta individualmente.

Não destoa, em sua essência, a definição de WAGNER, para o qual a taxa é uma contribuição arrecadada a diferentes particulares em troca de uma contra-prestação especial que consiste num serviço que o Estado lhe fez, ou, ainda, é uma despesa provocada por êlea no exercício de uma atividade do Estado.

Da mesma opinião é VEIGA FILHO, quando escreve: "Taxa é a contribuição exigida em virtude de um serviço especial, divisível, provocado, sendo cobrada como remuneração ou contribuição".

Para NETTI as taxas são estabelecidas por serviços particulares de natureza divisível. O elemento que caracteriza a taxa é, segundo DUBINÉ de VÉLIA, a comutatividade. Finalmente, confirmando todas as definições tratadas, o insigne DE GIZER sentença:

"On donne le nom de taxes à certaines ressources publiques (de L'Etat, des provinces ou des communes) provenant de services spéciaux ou frappant certains articles spéciaux divisibles quant à leur usage et quant à leur perception; des articles et services sont considérés isolément pour chaque citoyen qui en use et qui paie le droit d'en user (L'Economie Publique et la Science des Finances, edição de 1907, pág. 143).

Consoante a opinião do professor FRANCISCO CAMPOS, quando a imposição tributária for incondicionada, trata-se de imposto, quando for condicionada trata-se de taxa. Portanto, escreve aquêl professor: "O elemento característico da taxa é a relação de dependência existente entre ela e uma prestação especial do ente público" (*Direito Constitucional*, pág. 169).

Decorre das diversas definições que acabamos de citar que a taxa é uma retribuição feita ao Poder Público pelos serviços divisíveis postos à disposição de certa categoria de particulares, ou por eles provocados. E' preciso, portanto, que êses serviços sejam prestados diretamente, pois do contrário não haveria uma relação de dependência entre a contribuição feita e os serviços prestados.

R. G. CAMPOS, em seu livro *Finanzas*, discrimina quais os elementos que caracterizam as taxas, diferenciando-as do imposto. Assim, esclarece o mestre argentino, a taxa implica sempre uma contraprestação do indivíduo; quem paga a taxa recebeu um serviço ou prestação particular do Estado por intermédio de seus agentes ou funcionários. Ainda mais: os serviços prestados pelo Estado não são de natureza comercial, nem industrial. De acôrdo com êste conceito, seriam somente taxas as retribuições por serviços do Estado que fazem parte de suas funções essenciais. Como acentua o professor FRANCISCO CAMPOS, tal elemento é por demais duvidoso, pois as grandes transformações operadas no regime constitucional moderno obriga o Poder Público integrar em suas funções essenciais serviços que anteriormente não pertenciam a essa classificação. Entretanto o próprio professor, no decorrer de seus pareceres, fala várias vezes que os serviços que são prestados mediante a contribuição de taxas são aquêles essenciais à vida e função do Estado.

Proseguindo em sua exposição, acentua R. G. CAMPOS que as taxas são contribuições para um serviço particular de natureza divisível. Ora, sabemos que serviço divisível, em Ciência de Finanças, é aquêl que pode ser fracionado em um número indeterminado de atos e fatos, sem que isso importe adulteração de sua substância.

Achamos que, em face das várias definições que citamos, está perfeitamente esclarecido o conceito de taxa. Assim a definimos como sendo uma contribuição feita ao Poder Público, por serviços divisíveis, não comerciais nem industriais, prestados a determinada categoria de indivíduos ou por êses provocados.

Agora vamos verificar se o tributo que o D.A.E.R. pretende cobrar sobre a venda de passagens na linha de ônibus intermunicipais é realmente uma taxa na técnica financeira. Os passageiros das linhas de ônibus intermunicipais, ao servirem-se dêsse meio de transporte pagam o bilhete de passagem, indenizando a companhia concessionária pelo serviço. Que serviço diretamente é prestado aos passageiros pela contribuição de 10% entregue ao Estado?

Dir-se-á que é a conservação das estradas da rêde ferroviária estadual. Entretanto, com a devida vênia, isso não é serviço que diga diretamente com os passageiros. Quem paga um bilhete de passagem deseja ser transportado a determinado lugar. E' claro que só é possível o transporte onde houver estradas e não é curial que se constitua empresa de transporte, onde não existem estradas. Ainda mais: não se coaduna com o conceito de taxa — usando uma expressão do Poder Judiciário — o fato de só alguns contribuintes pagarem, ou custearem um serviço que a todos beneficia ou beneficia o público em geral. Ninguém poderá pôr em dúvida esta verdade: sòmente aquêles que trafegarem nas linhas intermunicipais contribuirão para a conservação e melhoria das estradas, conservação e melhoria que beneficiará o público em geral. Por que motivo sòmente os passageiros dos ônibus das linhas intermunicipais serão obrigados a pagar uma contribuição de 10% sôbre o valor das passagens, quando essa contribuição irá ser aplicada numa obra que beneficiará a todos indistintamente?

Poder-se-á argumentar que o calçamento de uma via pública também beneficia a todos os habitantes da cidade e no entanto, é denominada taxa na técnica financeira. Tal argumento é inconsistente, porquanto aqui se trata de taxa de melhoria e não de taxa de serviços. Apesar de vários financistas não admitirem a diferença entre as taxas de serviços e as de melhoria, achamos que a mesma é clara e infosismável. A taxa de serviços é uma contribuição paga ao poder público pela prestação de serviços indivisíveis, não comercial nem industrial, a determinada categoria de indivíduos ou por êstes provocados, ao passo que a taxa de melhoria é uma prestação especial imposta aos particulares em troca de algum benefício especial trazido ao seu respectivo patrimônio por uma obra qualquer realizada pela Administração Pública (BIELSA).

Como esclarece R. G. CAMPOS, a taxa de serviços é devida quando a administração presta serviços a determinada categoria de indivíduos, ao passo que a taxa de melhoria tem sua causa no enriquecimento que a obra realizada trouxe ao patrimônio do particular.

Não existe, assim, no caso em exame, uma relação de dependência entre o tributo (10%) e o serviço prestado (que será prestado futuramente, em qualquer estrada que o D.N.E.R. julgar mais necessitada de reparos).

Trata-se de um impôsto pròpriamente dito a pretendida contribuição de 10% sôbre a venda das passagens. E' bem o característico do impôsto de transporte, o qual, como sabemos, incide sôbre os bilhetes vendidos nas estradas de ferro e de rodagem. Aliás êsses conceitos foram tirados da definição de VEIGA FILHO, quando escreve:

“O impôsto de transporte é aquêlle que incide sôbre os bilhetes de passagens, terrestre, fluvial ou marítima, quando tomada por viajantes” (*Manual de Ciência de Finanças*).

Esclarecida a preliminar, devemos abordar outra questão importante: pode o Estado cobrar impostos de transporte na linha de ônibus intermunicipais?

A Constituição Federal, em seu art. 25, preceitua:

“O território nacional constituirá uma unidade do ponto de vista alfandegário, econômico e comercial, não podendo no seu interior estabelecer-se quaisquer barreiras alfandegárias ou outras limitações ao tráfego, vedado assim aos Estados, como aos Municípios, cobrar, sob qualquer denominação, impostos interestaduais, intermunicipais, viação ou transporte, que gravem ou perturbem a livre circulação de bens ou pessoas e dos veículos que os transportarem.”

Em face da clareza do texto legal é impossível atender os desejos do DD diretor do D.A.E.R. Tratado-se de um imposto de transporte, é o mesmo vedado pela Carta Constitucional. A maneira da arrecadação e o destino especial do tributo não lhe modifica a natureza, consoante expressa o professor FRANCISCO CAMPOS. Daí decorre a certeza de que, embora seja a pretendida taxa de passagem, não altera a natureza de imposto de transporte. Assim, somos pela desaprovação do referido projeto de decreto-lei. Entretanto, o egrégio Conselho Administrativo decidirá, como sempre, com clarividência, pois sobra aos seus membros aquilo que falece a esta Consultoria Jurídica: cultura geral e conhecimentos jurídicos. Este é o nosso parecer — S.M.J. — Porto Alegre, 1944. — *Raul Gudolle*, Consultor Jurídico do Conselho Administrativo do Estado do Rio Grande do Sul.

---