

BENS SEMIPÚBLICOS E TAXAS

INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos, a polémica relativa às taxas tem-se revelado cada vez mais viva na sociedade portuguesa; acompanhando a tentativa governamental, quer de implementar taxas quer de aumentar o valor de taxas já existentes. Veja-se, como exemplo, o que tem sucedido na sequência da tentativa de aumentar as propinas do ensino superior.

A polémica a respeito deste tema não é algo de novo. Provavelmente, ela é tão velha como a existência das taxas; e na história recente da sociedade portuguesa até se tornou tema de destaque o sucedido na sequência do aumento da portagem da ponte 25 de Abril, em 1994.

Não é objectivo deste artigo procurar a causa última do reacender da polémica. Contudo, temos notado que, frequentemente, esta não é devidamente sustentada em termos teóricos; assumindo a argumentação um carácter, ora superficial ora incoerente. Assim sendo, com o presente artigo pretendemos clarificar determinados aspectos teóricos relativos às taxas; e, desta forma, contribuir para que os técnicos oficiais de contas possam assumir no quotidiano uma postura qualificada no âmbito da polémica sobre o tema.

1. DEFINIÇÃO de TAXA E RESPECTIVA EXPLICAÇÃO.

As taxas são preços autoritariamente estabelecidos que o Estado ou outro ente público (ou um seu concessionário) recebem pelo

fornecimento de bens (ver **NOTA**) que são politicamente entendidos como semipúblicos.

NOTA "Fornecimento de bens" no sentido literal ou no sentido de "prestação de serviços".

Alternativamente, pode dizer-se que as taxas são prestações coactivas, pecuniárias, **bilaterais** (o que as distingue dos impostos), a favor do Estado ou de outro ente público (ou de um seu concessionário), sem carácter de sanção.

Taxas são preços estabelecidos autoritariamente. Na perspectiva da teoria do valor-trabalho, são preços porque reflectem (de forma mais ou menos perfeita) o tempo de trabalho, imediato e mediato, socialmente necessário para a produção dos bens e dos serviços. Na perspectiva utilitarista, são preços porque reflectem aquilo que é necessário prescindir ("desutilidade") para se obter um bem ou um serviço (utilidade).

Do ponto de vista financeiro, enquanto espécie de receita efectiva do Estado ou de outro ente público, as taxas são uma subespécie da espécie "preços"; paralelamente às receitas patrimoniais e por oposição aos impostos. Do ponto de vista jurídico, as taxas não resultam de negócio jurídico (ver **NOTA**), mas sim da decisão de uma colectividade dotada de supremacia ou *poder de império* – o Estado. Nesta perspectiva, enquanto espécie de receita efectiva do Estado ou de outro ente público, as taxas são uma subespécie da espécie "receitas coactivas"; paralelamente aos impostos e por oposição às receitas patrimoniais.

NOTA Facto jurídico = acto humano ou acontecimento natural juridicamente relevante. O facto jurídico pode ser *voluntário* (acto jurídico) ou *involuntário*.

Os *actos jurídicos* podem ser *simples*, quando os efeitos se produzem, mesmo que não tenham sido previstos ou queridos pelos seus autores; ou podem ser ***negócios jurídicos***, quando existe uma ou mais declarações de vontade a que o ordenamento jurídico atribui efeitos jurídicos concordantes com o conteúdo da vontade das partes, tal como este conteúdo é objectivamente (= de fora) apercebido (por exemplo, o contrato de compra e venda).

Taxas resultam do fornecimento de bens semipúblicos. Os bens semipúblicos caracterizam-se por beneficiar globalmente a sociedade e, simultaneamente, gerar benefícios individualizáveis para aqueles que utilizam tais bens. Dito por outras palavras, satisfazem necessidades colectivas e, simultaneamente, satisfazem necessidades individuais. Há uma dupla relevância nos mesmos, que assume algum equilíbrio. Numa perspectiva utilitarista, a sua utilidade é divisível pelos cidadãos.

As taxas não resultam sempre de *solicitação* dos utilizadores / pagadores dos bens semipúblicos. Martinez (1987, p. 35) cita o caso "...das taxas judiciais exigidas dos réus, que não solicitaram os serviços prestados pelos tribunais".

As taxas, mesmo que resultem de solicitação, não resultam sempre de uma *atitude voluntária*: o camionista que transporta brita da margem sul do Tejo para Lisboa é obrigado a solicitar a utilização de uma das duas pontes e tem, necessariamente, de pagar portagem (ver **NOTA**) ; embora o mesmo camionista, se seguir para

o Porto, já não se veja obrigado a pagar portagem – só a pagará se solicitar a utilização da auto-estrada.

NOTA Ignoramos, por desajustada face à realidade, a possibilidade de o camionista em apreço utilizar a ponte de Vila Franca de Xira.

Existem bens semipúblicos que são fornecidos por empresas privadas (= entidades que visam exclusivamente o lucro). Ribeiro (1995, p. 27) refere, como exemplo, o pão. A justificação do autor para isto é simples: o abastecimento de pão, tal como efectuado pelas padarias, é socialmente entendido como satisfatório; e, portanto, dispensa a intervenção do Estado ou de outro ente público.

As taxas repartem, sempre, o custo dos bens semipúblicos. Se a procura é inelástica (caso das pontes 25 de Abril e Vasco da Gama, para o camionista que transporta brita da margem sul do Tejo para Lisboa) ou se os bens semipúblicos, mesmo sendo oferecidos, ainda sobram (a oferta excede a procura ao preço 0, caso da auto-estrada Lisboa-Porto), as taxas **apenas** podem visar a repartição do custo. Eventualmente, as taxas têm como função primordial limitar a procura dos bens semipúblicos (refere-se, a este respeito, o caso das taxas pela utilização de serviços ligados à justiça). Em qualquer dos casos, a *bilateralidade* exige que as taxas tenham que ver com o respectivo bem semipúblico: é incorrecto implementar taxas no Serviço A alegando que as mesmas visam, também, financiar o Serviço B. Ou seja, a bilateralidade implica que a taxa é paga em contrapartida de um bem semipúblico que é fornecido.

Há, conforme Xavier (02.07.94, p. 4), "...uma contraprestação *específica* [o itálico é nosso], individualizável, divisível...".

2. BENS SEMIPÚBLICOS VERSUS BENS PÚBLICOS E BENS PRIVADOS.

Quando os benefícios sociais se sobrepõem esmagadoramente aos individualizáveis estamos perante **bens públicos**. Numa perspectiva utilitarista, a sua utilidade não é divisível pelos cidadãos (ver **NOTA**) . Poderá ser entendido que é este peso do "social" o motivo, por exemplo, da não cobrança de taxas no serviço de ensino básico (= escolaridade obrigatória). Efectivamente, se entendermos que o ensino básico é imprescindível ao bem-estar da sociedade, justifica-se que o benefício individualizável para aqueles que frequentam tal tipo de ensino, sendo incomensuravelmente escasso quando comparado com o benefício social, não justifique a existência de taxa. Resumindo:

Ensino básico = bem público [implica] escolaridade obrigatória (inelasticidade do bem) + isenção de taxas.

NOTA "Será impossível avaliar em termos patrimoniais a utilidade para cada particular dos serviços diplomáticos ou da organização da defesa nacional" (Martinez, 1987, p. 34).

De igual modo, em relação às estradas. Se entendermos que as estradas são imprescindíveis ao bem-estar da sociedade, justifica-se que o benefício individualizável para aqueles que as utilizam, sendo incomensuravelmente escasso quando comparado com o benefício social, não justifique a existência de taxa. Já o caso das

auto-estradas pode ser encarado de forma diferente: o benefício individualizável de viajar de Lisboa ao Porto, utilizando a auto-estrada, é suficientemente relevante para justificar a consideração desta via como um bem semipúblico. Ao fim e ao cabo, onde o benefício social se sobrepõe esmagadoramente ao benefício individualizável é na existência de uma estrada que permita viajar de Lisboa ao Porto. Ora, esta já existe – é a Estrada Nacional 1 - e a sua utilização é gratuita.

Finalmente, quando os benefícios individualizáveis se sobrepõem esmagadoramente aos sociais estamos perante **bens privados**.

Para terminar, realçamos um aspecto da máxima importância: A determinação concreta do universo dos bens que se englobam nas categorias "semipúblicos", "públicos" e "privados" resulta dos interesses e das subsequentes concepções dos diferentes grupos sociais, ponderados pela respectiva força política.

3. O PREÇO dos BENS SEMIPÚBLICOS.

Os bens semipúblicos podem ser fornecidos:

- gratuitamente;
- a preço inferior ao respectivo custo de produção;
- a preço igual ao respectivo custo de produção;
- a preço superior ao respectivo custo de produção, mas inferior ao que se estabeleceria se fossem fornecidos por empresas privadas.

Em qualquer dos casos supracitados, os utilizadores dos bens semipúblicos são beneficiados financeiramente face ao fornecimento destes bens por parte de empresas privadas. Atenção, todavia, que os preços estabelecidos por empresas públicas (ver **NOTA**) são, por vezes, inferiores ao custo de produção dos bens / serviços ou, pelo menos, inferiores aos preços que seriam praticados por empresas cuja finalidade fosse, exclusivamente, o lucro. Neste caso, estamos perante situações em que a finalidade lucrativa – embora existindo – é subalternizada face a outras finalidades económicas. Só que, estas finalidades económicas são a redistribuição do rendimento, a estabilização económica e social, o desenvolvimento económico e social – ou seja, tais empresas também contribuem para a produção de bens públicos. É caso para perguntar: se satisfazem necessidades individuais e colectivas, então produzem bens semipúblicos; e se produzem bens semipúblicos, porque não dizer que os seus preços são "taxas"? Apenas porque, apesar de tudo, as empresas públicas mantêm a finalidade lucrativa? De um ponto de vista jurídico, faz sentido este argumento, mas um economista poderá considerá-lo irrelevante.

NOTA A sua propriedade pertence maioritariamente ao Estado ou a outro ente público (por exemplo, a uma autarquia local).

Quais os parâmetros do montante das taxas?

Os bens semipúblicos cujo custo marginal de produção seja nulo devem ser fornecidos gratuitamente (taxa = 0). Ribeiro (*op. cit.*, pp. 254-255) refere, como exemplo, as pontes de pedra e cimento (na sua opinião, um bem tecnicamente semipúblico), cujo custo de

manutenção é tendencialmente nulo, sejam elas atravessadas por poucos ou por muitos veículos. Assim sendo, não há justificação para exigir taxa àqueles que solicitem a utilização destas pontes.

Ressalvada a situação exposta no parágrafo anterior, o princípio genérico subjacente ao montante da taxa é o seguinte: deve existir **proporcionalidade** entre o montante da taxa e o valor do bem semipúblico que é fornecido. Assim, numa perspectiva utilitarista, para Martinez (02.07.94, p. 4), "...deverá excluir-se que a taxa possa exceder a avaliação razoável da utilidade do serviço prestado...". No mesmo sentido, Ferreira (*op. cit.*, p. 4) refere que "Para se saber se há taxa ou se há imposto, importará já examinar se pelo valor fixado a título daquela o ente público procura obter dos utentes... contraprestação excessiva (desproporcionada), valor que não se considere comportável no conceito de taxa, exactamente por isso". Finalmente, refere Xavier (*op. cit.*, p. 4) a propósito do bloqueio da ponte 25 de Abril, em 1994, que "... tudo o que vai dito não exclui que a portagem em causa [na ponte 25 de Abril] seja ilegal por violação da proporcionalidade".

Começando a concretizar o princípio genérico supracitado, se as taxas tiverem como função, apenas, repartir o custo de produção dos bens semipúblicos, as mesmas devem ser de um montante que, no máximo, atinja esse custo.

Então, o que é o custo de produção dos bens semipúblicos?

O custo é a medida monetária do consumo de bens e serviços necessários para produzir outros bens e outros serviços. Ou seja, todo um conjunto de custos variáveis e fixos, de exploração e

financeiros, são de considerar para efeito de fixação do montante das taxas. Alegar que os investimentos não podem ser suportados por taxas é uma incorrecção: uma máquina que, ao longo dos cinco anos da sua vida económica, ajuda a produzir um determinado bem, transfere uma fracção do seu valor para cada unidade produzida desse bem; logo, o custo de produção de cada unidade do bem em apreço engloba uma fracção do valor da máquina. Ora, como a taxa visa repartir o custo de produção do bem fornecido...

Poderá alguém referir que os investimentos a considerar para a fixação da taxa no Serviço A são os que permitem *manter as condições de funcionamento* do Serviço A. É de notar que, mesmo nesta perspectiva - que consideramos restritiva - englobam-se os investimentos que visam atender ao aumento da procura. Se um determinado serviço municipal é cada vez mais solicitado, apenas porque a população do concelho aumenta, **manter o serviço** pode, até, obrigar a um acréscimo da capacidade instalada do mesmo. Neste caso extremo, o montante da taxa pode, legitimamente, reflectir os investimentos necessários a este acréscimo da capacidade instalada; e, assim sendo, o conceito *custo de produção* assume parcialmente um carácter previsional.

O mesmo "alguém" do parágrafo anterior dirá, complementarmente, que a *melhoria* do Serviço A deve ser sustentada por outro tipo de receita, efectiva (impostos, receitas patrimoniais) ou não efectiva (empréstimos). Consideramos esta perspectiva pouco explícita. Defendemos que os investimentos visando a melhoria do Serviço A, no âmbito da sua capacidade instalada, podem ser considerados para efeito de fixação do montante da taxa a cobrar pelo Serviço A. Se um determinado

serviço público pretende melhorar o seu serviço de fotocópias, substituindo as actuais fotocopiadoras por outras mais sofisticadas e mais dispendiosas, o montante da taxa pode, legitimamente, reflectir os investimentos necessários a esta melhoria do serviço no âmbito da capacidade instalada.

Nos parágrafos anteriores referimos a expressão "capacidade instalada". Ora, a capacidade instalada define-se tipicamente de forma pouco operacional. A microeconomia permite definir como "capacidade instalada" um conjunto interligado de factores produtivos que permite uma produção até um determinado nível máximo. Nesta perspectiva, só se ultrapassará a capacidade instalada quando o factor produtivo com maior capacidade de produção tiver de ser alterado. É uma perspectiva demasiado restritiva: determinados factores de produção, menores, poderão sustentar níveis relativamente muito superiores de produção. Veja-se o caso em que os veículos pesados do serviço – um elemento menor no âmbito do respectivo imobilizado – comportam uma capacidade de produção muito superior à dos restantes elementos do imobilizado. Respeitar a definição supra de "capacidade instalada" significa afirmar que, tendo já sido acrescentados todos os restantes elementos do imobilizado, como continuamos com o mesmo número de veículos pesados ainda não podemos dizer que houve acréscimo da capacidade instalada. Não pode ser assim. Para definir "capacidade instalada" teremos de atender à capacidade máxima de produção de um conjunto financeiramente determinante de factores produtivos, a determinar casuisticamente.

De qualquer forma, citando Martinez (*op. cit.*, p. 4), "..todos os empreendimentos relativamente aos quais se estabeleça uma ponderada previsão de assinalável interesse para as gerações futuras são suportados, normalmente, pelos empréstimos públicos". Se os empreendimentos interessam substancialmente às gerações futuras, elas que colaborem no respectivo pagamento. E, como tal, não há cobrança de taxas ou de impostos para atender a estes empreendimentos.

E se as taxas tiverem como função primordial limitar a procura? Aqui, já existe a possibilidade de a taxa ser superior ao custo de produção do bem semipúblico, embora inferior ao que se estabeleceria se o mesmo fosse oferecido por empresas privadas.

Conforme refere Xavier (*op. cit.*, p. 4), "Cobranças superiores ao custo da intervenção pública não deixam, por isso, de qualificar-se como taxas, desde que o critério de determinação do respectivo montante se mantenha nos limites de uma certa equivalência entre o pagamento e a actividade pública". Lá vem a proporcionalidade, anteriormente enunciada. Ressalvamos, no entanto, citando Cunha (02.07.94, p. 4), que no caso concreto de se visar "...a criação de novos bens públicos (para além do custeio do bem por cuja utilização a taxa foi especificamente criada) deixaremos de estar em presença de uma verdadeira taxa, por, nesta medida, se tratar já de um imposto". Aqui, nem vale a pena o debate sobre proporcionalidade... Recordamos, apenas, que englobamos na "criação de novos bens públicos" as **melhorias** dos serviços já existentes **acima da sua capacidade instalada**.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

- Cunha, Paulo de Pitta e, "Cobranças difíceis - Necessidade de análise pormenorizada", *Expresso*, 02.07.94, página 4.
- Ferreira, Rogério Fernandes, "Cobranças difíceis - Aumentos constitucionais", *Expresso*, 02.07.94, página 4.
- Martinez, Pedro Soares (1987), *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, pp. 594.
- Martinez, Pedro Soares, "Cobranças difíceis - Recurso a empréstimos públicos", *Expresso*, 02.07.94, página 4.
- Pinto, Carlos Alberto da Mota (1980), *Teoria geral do Direito Civil*, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 506.
- Ribeiro, José Joaquim Teixeira (1995), *Lições de Finanças Públicas*, 5ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 468.
- Xavier, António Lobo, "Cobranças difíceis - Violação da proporcionalidade", *Expresso*, 02.07.94, página 4.

FIM