

Estudo acerca da instituição da taxa de turismo no município de Morretes

Study about institution of turism tax in city of Morretes

Carolina Poltronieri Bassani (BASSANI, C. P.)*

RESUMO - O objetivo deste estudo é analisar a regularidade da taxa de turismo instituída no município de Morretes, no Estado do Paraná. Este tributo foi assim nomeado por possuir vinculação direta ao exercício da atividade turística, e por designar como contribuinte as pessoas identificadas como turistas. O presente estudo possui abordagem qualitativa pautada no procedimento metodológico da análise documental das leis através dos critérios legais para instituição de taxas pelo poder de polícia ou pela prestação de serviço potencial ou efetivamente fruível pelos contribuintes. Ficou evidenciada que a taxa instituída em razão de serviços públicos não possui parâmetros para mensuração em unidades autônomas, desnaturando os critérios legalmente exigidos para instituição deste tributo.

Palavras-chave: Taxas; Taxas de Turismo; Constitucionalidade.

ABSTRACT - The purpose e of this study is to analyze the regularity of the tourism rate established in Morretes, Paraná. This tribute was thus designate because it has a link to the tourism activity, and the taxpayer are the people identified as tourists. The present study has a qualitative approach based on the methodological procedure of documental analysis of the laws through the legal criteria for the establishment by police power or for the provision of potential or effectively fruible public services by the taxpayers. It was evidenced that the rate established for public services does not have parameters for measurement in autonomous units, disqualifying the legal criteria for the institution of this tax.

Key words: Tax; Tourism Tax; Constitutionality.

* Advogada. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Curitiba, Mestranda em Turismo pelo Programa de Pós Graduação da Universidade Federal do Paraná. E-mail: carolpbassani@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 145, inciso II autoriza a instituição de 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. Mas faltam estudos acerca da constitucionalidade da taxa de turismo, imposta em diversas localidades brasileiras sem a observância dos critérios estabelecidos em lei e das limitações ao poder de tributar. Apesar do pequeno valor envolvido, considerando a cobrança individual por contribuinte, ao analisar o montante arrecadado, trata-se, na maioria dos casos, de uma quantia significativa de receita.

Inserida nesse contexto a cidade de Morretes, reconhecido destino turístico do estado Paraná, principalmente em função de sua gastronomia, criou a sua taxa de turismo pela Lei Municipal nº 16/2005 de 31 de agosto de 2005, alterada pela Lei Municipal nº 186 de 13 de agosto de 2012, como uma alternativa de arrecadação de fundos para investimentos públicos em infraestrutura destinada ao desenvolvimento da atividade turística e preservação ambiental.

Por isso, partindo do enquadramento legal da espécie da taxa, o objetivo deste estudo é analisar a regularidade da taxa de turismo instituída no município de Morretes. Para tanto o utilizou-se inicialmente uma fundamentação teórica para contextualizar o assunto, bem como os dispositivos legais - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o Código Tributário Nacional (Lei Complementar 5.172, de 25 de outubro de 1966), abordagem qualitativa pautado no procedimento metodológico da análise documental das leis através dos critérios legais para instituição de taxas. A seguir é exposto o referencial teórico que fundamenta a análise apresentadas no terceiro capítulo, e então são expostas as considerações finais a respeito da pesquisa.

2 TURISMO E SETOR PÚBLICO: UM ENFOQUE NA LEGISLAÇÃO E NAS TAXAS

De acordo com Valls (2006) o setor público pode atuar na tributação, promoção e oferta e manutenção da infraestrutura, criação e manutenção dos atrativos turísticos,

no fornecimento de informação turística, na ordenação do território e na proteção do patrimônio natural e cultural. Gomes (2015) ressalta o papel do setor público na oferta de infraestrutura necessária ao turista no destino (como segurança, saneamento, saúde, transporte e comunicação) assim como o dever deste em defender os interesses da sociedade, o que pode implicar em restringir o desenvolvimento do turismo.

Esta restrição se deve ao impacto que a atividade turística proporciona nos espaços geográficos. Por isso faz-se necessária a atuação do setor público por meio da regulamentação e o controle dessa cadeia de atividades produtivas interligadas. Para John Swarbrooke o setor público deve assumir o planejamento do desenvolvimento da atividade turística para viabilizar a promoção de valores sustentáveis, uma vez que ele tem a prerrogativa de representar toda a população sem segregar grupos de interesses distintos. O autor ainda explica que para o planejamento das atividades os organismos governamentais se utilizam do aparato legislativo, dos fundos de financiamento e incentivos fiscais, do fornecimento e adequação da infraestrutura, bem como do controle sobre o número de turistas nos destinos.

A Constituição da República de 1988 prevê no artigo 180 a responsabilidade dos entes federados promoverem e incentivarem a atividade turística como fator de desenvolvimento econômico. Além disso, a competência para legislar sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, previstos no artigo 24, incisos VII e VIII é concorrente entre os entes da federação.

Diante dos dispositivos constitucionais acima mencionados cabe ao setor público, controlar o fluxo de turistas e estabelecer critérios de operação visando equilibrar o desenvolvimento econômico da atividade com a preservação de valores históricos, culturais, artístico, paisagístico e proteção ao meio ambiente.

Além disso, a Constituição de 1988 promoveu um processo de descentralização de políticas públicas dando maior grau de autonomia política e administrativa aos estados e municípios que acarretou no crescimento da busca por meios de arrecadação própria destes entes federados (Carneiro e Brasil, 2010). Uma alternativa encontrada pelos órgãos planejadores do turismo para angariar recursos e viabilizar a fiscalização pelo setor público de espaços que sofrem o impacto da atividade foi a instituição de

taxas. Estas, comumente designadas de taxas de turismo, visam financiar as atividades de fiscalização decorrentes do poder de polícia para preservação das áreas onde se desenvolvem atividades turísticas.

Além do exercício do poder de polícia, em alguns destinos são instituídas taxas que visam financiar serviços públicos à disposição dos turistas. Mas deve-se atentar para que esses serviços oferecidos tenham um interesse público relevante, prestigiado pela Constituição Federal. No caso dos serviços, a exigência legal para haver a contraprestação por taxas, pressupõe que o serviço seja de utilização compulsória, prestado de forma específica e divisível, possibilitando a mensuração das unidades autônomas de utilização.

Tributos instituídos para o financiamento do exercício do poder de polícia, ou para a contraprestação de um serviço público específico e divisível prestado ou posto à disposição dos turistas se enquadram no conceito de taxa, previsto nos artigos 77 a 80 do Código Tributário Nacional e do artigo 145, inciso II da Constituição de 1988.

Em razão do caráter vinculado a uma atuação estatal de fiscalização ou, de prestação ou disposição de um serviço específico e divisível, o sistema constitucional condiciona o legislador a designar como contribuinte da relação tributária que objetiva a cobrança de uma taxa, apenas as pessoas que de fato se relacionem com a atuação estatal. Ou seja, o legítimo contribuinte da obrigação tributária será, quem, na hipótese das taxas de turismo, desempenha uma atividade que se submete a fiscalização do ato de polícia, ou desencadeia a prestação de um serviço público específico e divisível.

A contraprestação ao serviço estatal prestado ou posto à disposição do contribuinte é elemento fundamental para a regularidade da norma. Assim como as circunstâncias posteriores a instituição, como o emprego que se fará das quantias arrecadadas através das taxas devem estar diretamente ligados ao custeio da atividade estatal.

Caso o produto da arrecadação da taxa de turismo seja desviado do custeio da atividade pública prestada ao contribuinte, haverá a concreta invalidade da norma, e a conseqüente descaracterização do tributo, vez que este não estará mais vinculado a contraprestação da atividade prestada ou posta à disposição aos turistas.

Com base nessas premissas, o presente estudo visa analisar a regularidade da instituição da Taxa de Turismo criada em Morretes – PR, pela Lei Ordinária Municipal nº 186/2012.

3 TAXA DE TURISMO DE MORRETES – PR

Apresentadas as premissas iniciais acerca da regulamentação das taxas em nosso ordenamento jurídico, passo a analisar o texto da Lei Ordinária Municipal nº 186/2012 que institui a taxa de turismo em Morretes - PR.

A taxa foi instituída como contraprestação a utilização, efetiva ou potencial, por parte de pessoas visitantes, da infraestrutura física implantada no Município de Morretes e do acesso e fruição ao patrimônio natural e histórico deste Município:

Art. 2º A Taxa de Turismo tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, por parte de pessoas visitantes, da infraestrutura física implantada no Município de Morretes e do acesso e fruição ao patrimônio natural e histórico deste Município (MORRETES, 2012).

Como se verifica pelo próprio texto legal essa taxa decorre aparentemente da utilização de um serviço público, que, deve ser utilizado efetiva ou potencialmente pelo contribuinte. Este é prestado especificamente e suscetível de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. Ocorre que não há previsão legal de serviços efetivamente prestados aos turistas, nem parâmetros para mensurá-los em unidades autônomas uma vez que as atividades previstas no artigo 2º da lei possuem caráter geral e não específico.

As atividades definidas no referido artigo, são atividades fins do Estado, prestadas universalmente a todos os cidadãos, sem distinção de fruição particular entre usuários, sejam eles visitantes ou moradores. Estas devem, portanto, serem financiadas por meio da receita proveniente dos impostos, não passíveis de contraprestação através de taxa.

Se fosse considerada regular a instituição da taxa como contraprestação à utilização, ainda que potencial, da infraestrutura física implantada no município, seria legítimo também cobrar taxas similares pela utilização de praças, viadutos, e vias

públicas. Ressalva-se que nesse último caso ocorre a cobrança de pedágio, preço público constitucionalmente autorizado e que de imediato se esclarece não ser de mesma natureza jurídica da taxa em análise.

No mesmo sentido, estabelecer uma taxa em função da utilização ou fruição do patrimônio natural e histórico ensejaria a admissão da instituição desta exação em todos os municípios brasileiros que possuem atratividade turística. Consequentemente, o exercício da contemplação e fruição do patrimônio restaria condicionado ao cumprimento da obrigação tributária.

Além disso, não há uma delimitação no texto legal especificando o tipo de serviço público que será prestado ao contribuinte da exação. A taxa foi instituída de forma genérica para a manutenção das condições ambientais e ecológicas, sendo impossível identificar o contribuinte beneficiado pela atuação estatal que exige a contraprestação através da taxa. Resta ainda limitada a liberdade de locomoção, uma afronta ao princípio da trafegabilidade de pessoas assegurados pelo artigo 150, inciso V e artigo 5º, XV, respectivamente, ambos da Constituição Federal.

O artigo 1º da norma jurídica em análise prevê que a base de cálculo da taxa possui vários critérios para quantificação. Ela incide sobre a validação do alvará, para o comércio varejista, pela ocupação mensal dos hotéis e pousadas, conforme o relatório mensal dos estabelecimentos gastronômicos, além disso, incide por passageiros nos ônibus, e similares e trem de turismo e ônibus da linha turística:

Art. 1º Fica instituída no âmbito do município de Morretes, Estado do Paraná, a Taxa de Turismo/COMTUR Morretes, dentro das normas e limitações da presente Lei que incidirá sobre:

- a) Comércio varejista na validação anual do Alvará;
 - b) Hotéis e Pousadas por hóspede conforme ocupação no mês;
 - c) Bares e Restaurantes por pessoa conforme Relatório Mensal fornecido pelo estabelecimento;
 - d) Ônibus, Micro ônibus e para Vans e similares;
 - e) Passageiros de Trem de turismo e Ônibus de linha turística
- (MORRETES, 2012).

Se utilizarmos a base de cálculo em sua função afirmativa para encontrar a verdadeira natureza jurídica do tributo, temos nesta lei um desvio na finalidade da exação. Ela não é arrecadada como contraprestação ao serviço público ou ao financiamento das atividades de poder de polícia, mas pauta-se em outros critérios como a ocupação mensal de hotéis e pousadas. Ela também possui a mesma base de cálculo

utilizada para a mensuração do imposto sobre a renda, contrariando a vedação à mensuração de taxas com a mesma base de cálculo de imposto, prevista no artigo 145, §2º da Constituição Federal.

Pela previsão legal os recursos arrecadados serão encaminhados diretamente à conta específica do Fundo Pró-Turismo e deverão ser empregados prioritariamente no desenvolvimento e fomento do turismo local, bem como no desenvolvimento de políticas públicas de infraestrutura, observando as seguintes atividades:

- I - garantia das condições gerais de acesso e preservação dos locais turísticos e dos ecossistemas naturais existentes no Município;
- II - execução geral de obras e benfeitorias em benefício da população local e dos visitantes;
- III - remuneração de pessoal com exercício de função na execução das mencionadas atividades;
- IV - conservação de praças, parques, jardins e reservas ecológicas;
- V - manutenção de teatro e centro histórico.

O emprego que se fará das quantias arrecadadas por meio das taxas devem estar diretamente vinculadas ao custeio da atividade estatal. Portanto, a destinação do produto da arrecadação da taxa de turismo de Morretes a outras atividades que não a manutenção da infraestrutura física implantada no Município e do acesso e fruição ao patrimônio natural e histórico, conforme previsto no artigo 2º, leva a previsão legal a concreta invalidade. Essa destinação distinta gera também a descaracterização do tributo que não está mais vinculado a contraprestação da atividade prestada ou posta à disposição, afrontando os princípios da retribuição, e da proporcionalidade.

Por isso, além da irregularidade na destinação da receita arrecadada, a instituição da taxa de turismo no município de Morretes de forma genérica para a manutenção das condições ambientais e ecológicas, não possibilita a identificação do contribuinte beneficiado pela atuação estatal, e sua quantificação com base na ocupação mensal dos hotéis e pousadas caracteriza a mesma base de cálculo utilizada para a mensuração do imposto sobre a renda, contrariando a vedação à mensuração de taxas com a mesma base de cálculo de imposto.

CONCLUSÃO

Com o objetivo de estabelecer uma relação entre os preceitos legais que regulamentam a possível instituição das taxas de turismo, esta pesquisa analisou a Taxa de Turismo de Morretes, conforme sua previsão legal aos fins a que a que foi instituída. A referida taxa foi instituída em face dos turistas que se hospedam ou visitam o município para custear a prestação de serviços de infraestrutura física implantada e ao acesso e fruição ao patrimônio natural e histórico do Município.

Diante dos pressupostos para a instituição de taxas e da contextualização da taxa de turismo pelo exemplo analisado, essa taxa possui a finalidade de custear as ações de fiscalização e manutenção dos impactos ambientais que os turistas, sujeitos passivos da relação jurídica tributária, causam no espaço geográfico pelo exercício de atividades relacionadas ao desenvolvimento da atividade turística.

A taxa de turismo, portanto, caracteriza-se como uma exação finalística, uma espécie tributária instrumental, cobrada com base na competência instituída pela norma constitucional para atender finalidades estatais específicas e os desvios legais e executivos dos pressupostos para a sua instituição acarretam a invalidade da norma instituidora.

O desvio da destinação da arrecadação em relação à finalidade proposta para a taxa acarreta a invalidade da norma que instituiu a obrigação tributária, e além da irregularidade na destinação da receita arrecadada, a instituição da taxa de turismo no município de Morretes de forma genérica para a manutenção das condições ambientais, não possibilita a identificação do contribuinte beneficiado pela atuação estatal, e sua quantificação com base na ocupação mensal dos estabelecimentos hoteleiros caracteriza a mesma base de cálculo utilizada para a mensuração do imposto sobre a renda, contrariando a vedação à mensuração de taxas com a mesma base de cálculo de imposto.

Assim, a incidência tanto sobre a utilização da infraestrutura física implantada, quanto sobre o acesso e fruição ao patrimônio natural e histórico pressupõe atividades estatais de caráter geral e não divisível, não passível de taxação. Logo, não há parâmetros para mensurar essas atividades em unidades autônomas, desnaturando os critérios legalmente exigidos para a instituição de uma taxa.

REFERÊNCIAS

Carneiro R. Brasil, F. P. D. Descentralização e Financiamento dos Municípios no Brasil Contemporâneo. **Revista Administração Pública**. FACES Journal Belo Horizonte. Vol. 9, n. 2, p. 87-104, abr./jun., 2010.

GOMES, B. M. A. **Políticas públicas de turismo**: interação empresários-setor público em Curitiba sob a ótica institucional. 203f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

MACHADO, H. B. **Curso de Direito Tributário**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MONTEJANO, J. M. **Estrutura do mercado turístico**. 2.ed. São Paulo: Roca, 2001.

MORRETES, 2012 - Lei Ordinária Municipal nº 186/2012.

SWARBROOKE, J.; HORNER, S. **O comportamento do consumidor no turismo**. São Paulo: ALEPH, 2002.

VALLS, J. F. **Gestão Integral de Destinos Turísticos Sustentáveis**. Tradução Cristiano Vasques e Liana Wang. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.