
FUNDAMENTAÇÃO ECONÓMICO – FINANCEIRA

REGULAMENTO DO TRANSPORTE PÚBLICO DE ALUGUER EM VEÍCULOS AUTOMÓVEIS DE PASSAGEIROS

INTRODUÇÃO

«As taxas das autarquias locais são tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada¹ de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei.», Artigo 3.º da Lei 53-E/2006 de 29 de Dezembro, doravante designada por Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTAL).

A Câmara Municipal é responsável por atribuir espaços, vulgo licenças, para a exploração de praças de táxis, segundo os limites fixados para o contingente no respectivo Regulamento do Transporte Público de Aluguer em Veículos Automóveis de Passageiros. Atendendo ao princípio da prevalência da substância económica sobre a forma jurídica, tal autorização consubstancia uma ocupação do domínio público municipal, porquanto se trata de autorizar o sujeito passivo a ocupar uma “fracção” de terreno mediante uma retribuição pecuniária. Nessa medida, será de optar pelo critério do Benefício Auferido pelo Particular (BAP), uma vez que é complexa e, quiçá, despropositada a utilização do critério do custo. Não obstante, este deve ser o critério utilizado para obter a taxa referência dos averbamentos e da emissão de 2.ªs vias do documento que titula a autorização.

No artigo 5.º do RGTAL, está previsto que «o valor das taxas das autarquias locais seja fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade [equivalência económica] e não deve ultrapassar o custo da actividade pública local ou o benefício auferido pelo particular» e pode ser fixado «com base em critérios de desincentivo à prática de certos actos ou operações», respeitando, obviamente, o citado princípio da proporcionalidade. Com efeito, «o sentido essencial do princípio da equivalência [proporcionalidade] está em proibir que se introduzam nos tributos comutativos, diferenciações alheias ao custo ou ao benefício, assim como em proibir que o valor desses tributos ultrapasse esse mesmo benefício» (Vasques, 2008)². Assim, é natural que quando tratamos de taxas, a base de incidência objectiva se fragmente, dando origem a um número elevado de taxas, mas que se tornam necessárias à prossecução do *princípio da equivalência económica*.

MÉTODO DE CÁLCULO

Pressupostos Fundamentais – Critério do Custo

Unidades de tempo

É pressuposto fundamental considerar um ano com $\overbrace{[52 \times 5 - (f + p)]}^y \times 7 \times 60$ minutos efectivos de trabalho, onde f representa o número médio de férias gozadas (em dias) e p o número médio de dias perdidos (por faltas ao serviço, feriados, etc.). Assim sendo, y representará o número efectivo de dias anuais de trabalho. Considera-se, assim, normal um valor de 25 para f e de 15 para p .

Para os custos, que não os custos com pessoal, faz sentido considerar o ano completo, como um todo (com 365 dias, com 24 horas de 60 minutos cada).

¹ Parece-nos que Vasques (2008) tem toda a razão quando afirma que a expressão utilizada não é feliz, uma vez que o legislador quer significar *utilização privativa* e não *utilização privada*.

² Vasques, Sérgio (2008); *O princípio da equivalência como critério de igualdade tributária*; Edições Almedina; Coimbra.

Custos com o pessoal

Estes custos foram obtidos com base na lista nominativa da CM Melgaço. Para efeitos de simplificação, todos aqueles funcionários que, por força da reclassificação (ao abrigo da Lei 12-A/2008), estão situados entre duas posições remuneratórias foram colocados na posição remuneratória imediatamente superior.

A partir dessa tabela, obteve-se a média ponderada do custo base unitário por categoria:

- × Assistente Operacional
- × Encarregado Operacional
- × Encarregado Geral Operacional
- × Assistente técnico
- × Coordenador técnico
- × Técnico Superior
- × Dirigente

Obtido esse custo base, estipulou-se, com base nos dados relativos a 2008 um custo médio de encargos (seguros, TSU, etc.), chegando-se à conclusão que os encargos com remunerações representam cerca de 45% do valor da remuneração base.

Por outro lado, nenhum funcionário trabalha sem material associado. Convencionou-se, assim, que cada funcionário inserido na categoria de assistente técnico, coordenador técnico, técnico superior e dirigente precisa, para trabalhar, do seguinte *enxoval*: secretária; cadeira; armário; bloco de gavetas e computador com ligação à Internet, software e servidores associados.

Para as restantes categorias, por ser muito difícil estandardizar um *enxoval*, achou-se que seria um cálculo inadmissivelmente *ad hoc* e, sobretudo, materialmente pouco relevante, para ser aqui considerado, pelo que, a bem do princípio da razoabilidade e da materialidade, não foi considerado.

Voltando ao *enxoval*, consideramos uma vida útil de 8 anos para o material de escritório. Quanto ao computador, o custo que se apresenta divide-se em três: custo de investimento do computador e dos servidores (hardware), custo de licenciamento de software e custos operacionais de manutenção. Os custos de investimento com hardware são amortizáveis em 4 anos e com software em 3 anos. O restante material do *enxoval* é amortizável em 8 anos, como referido supra (cf. POCAL).

Resumindo, o custo por minuto com o pessoal técnico e dirigente³ será:

$$\frac{1,45RB + SA \times y}{420y} + E, \text{ onde:}$$

RB: Remuneração Base;

SA: Valor diário Subsídio de Alimentação;

E: custo unitário por minuto do Enxoval;

f: número médio de dias de férias;

p: número médio de dias perdidos por faltas ao serviço, feriados, etc.;

y: número de dias efectivos de trabalho anuais.

Custos de estrutura

³ Em relação ao pessoal operacional, apenas desaparece da fórmula o *Enxoval*.

Sem embargo do que tem sido referido, os chamados custos de estrutura, embora concorram, obviamente, para a globalidade dos custos do Município e, indirectamente, para a afectação de recursos aos procedimentos que justificam a aplicação de uma taxa, não constituem, a nosso ver, custos imputáveis a uma taxa. Isto porque a sua base de repartição iria ser completamente discricionária, devido à falta de um critério racionalmente objectivo de repartição desses custos.

No limite, estar-se-ia a pôr em causa o princípio da materialidade, **pois a actividade municipal não se reduz à aplicação de taxas** e, por isso é claramente impossível, com o mínimo rigor exigido, afirmar que percentagem desses custos deveriam ser afectos a uma qualquer taxa.

O objectivo do legislador ao incluir no RGTAL a obrigatoriedade de todas as taxas municipais apresentarem nos seus regulamentos a respectiva fundamentação económico-financeira, espelha a tentativa de informar o Município sobre o método usado para chegar ao valor da taxa e reduzir a discricionarieidade que os Municípios potencialmente poderiam usar na constituição das mesmas.

«Taxa Referência»

A taxa referência é expressa em euro/unidade.

Esta taxa vai reflectir os custos com os recursos afectos aos procedimentos e tarefas necessários. C_i irá representar o custo do item i que concorre directamente para a formação da taxa, pelo que, cada taxa referência j (txr_j) é, genericamente, dada por:

$$txr_j = \sum_{i=1}^n C_i^4, \text{ sendo apurados com base no custo histórico, com referência ao ano de 2008.}^5$$

De seguida apresenta-se a explicitação do valor de cada uma das taxas.

⁴ Os C_i incluem os custos comuns com electricidade.

⁵ À excepção dos custos com pessoal bem como os custos com electricidade, explicitados supra.

EXPLICITAÇÃO DO VALOR DAS TAXAS

Averbamentos

Tabela 1 Apuramento do custo (taxa referência) com o averbamento de uma licença de exploração de uma praça de táxis.

i	Estrutura de Custos Directos (Ci)	Pressupostos
1	Tarefas administrativas	Engloba o custo de 10 minutos de um dirigente e 1 hora de um coordenador técnico.
2	Expediente	Reflecte o custo de 45 minutos de um assistente técnico.
3	Fiscalização dos requisitos	Reflecte o custo de 45 minutos de um assistente técnico.
4	Emissão da licença	Economato
CUSTO TOTAL		$\sum_{i=1}^4 Ci$

Tabela 2 Apuramento do custo (taxa referência) com a emissão de 2ª via de uma licença de exploração de uma praça de táxis.

i	Estrutura de Custos Directos (Ci)	Pressupostos
1	Tarefas administrativas	Engloba o custo de 10 minutos de um dirigente e 30 minutos de um coordenador técnico.
2	Expediente	Reflecte o custo de 45 minutos de um assistente técnico.
3	Emissão da licença	Economato
CUSTO TOTAL		$\sum_{i=1}^3 Ci$

Licenciamento - O critério do Benefício Auferido pelo Particular (BAP)

A questão fundamental que se coloca é saber qual o valor do m² por ocupação do domínio público. Há um conjunto de diversos factores, cuja inclusão no apuramento de tal valor é passível de discussão. Refira-se, a título de exemplo, a natureza e a qualidade do pavimento, a localização, etc. Não obstante, acaba por ser improcedente considerar todos os factores, pois objectivamente estar-se-ia a complicar a tabela de taxas sem justificação objectiva, uma vez que não se trata aqui de utilidades de diferente natureza e, por conseguinte, não está em causa o *princípio da equivalência económica*, pelo simples facto de, por exemplo, a natureza do piso ser diversa.

Contudo, é importante assumir que há factores que, manifestamente, acabam por diferenciar a relação custo/benefício, nomeadamente, a questão da localização. Ao considerar tal critério, está-se a salvaguardar o *princípio da equivalência económica*, bem como a garantir que não se ponha em causa o BAP. Genericamente, o valor do m² pretendido é dado por:

$$V = Vb \times Ca \times Cl, \text{ onde}$$

V = Valor por m², expresso em euro por m²;

Vb = Valor base, nos termos do CIMI (valor por m² de construção), expresso em euro por m²

Ca = Coeficiente de afectação, nos termos do CIMI

Cl = Coeficiente de localização, nos termos do CIMI

O raciocínio que está na base do cálculo do valor da taxa, como se depreende, tem muita ligação com o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI). A tabela a seguir descrita explicita o valor das variáveis utilizadas:

Tabela 3 Apuramento do BAP (taxa referência) para o valor da emissão de uma licença para exploração de uma praça de táxis.

Utilização/Afectação	Ca	Vb (em EUR/m ²)	V ⁶
Comércio	1,2	609,00	730,80
Serviços	1,1		669,90
Habitação	1		609,00
Habitação social sujeita a regimes legais de custos controlados	0,7		426,30
Armazéns e actividade industrial	0,6		365,40
Comércio e serviços em construção tipo industrial	0,8		487,20
Estacionamento coberto e fechado	0,4		243,60
Estacionamento coberto e não fechado	0,15		91,35
Estacionamento não coberto	0,08		48,72
Prédios não licenciados, em condições muito deficientes de habitabilidade	0,45		274,05
Arrecadações e arrumos	0,35		213,15

Face ao exposto, é perfeitamente verosímil aceitar que o valor que resulta da fórmula apresentada espelha com um grau elevado de rigor, o BAP pela disponibilização de uma praça de táxis, uma vez que se trata de um valor que qualquer agente privado informado cobraria pela cedência onerosa de uma “fracção” de terreno para um *estacionamento não coberto*.

Achou-se por bem, não incluir nesta taxa o custo administrativo espelhado nas Tabelas 1 e 2, pois que consideramos que é desajustado acrescer ao BAP o custo da actividade municipal, uma vez que estar-se-ia a incrementar o seu valor e, por conseguinte, a por em causa esse mesmo benefício.

Resta apenas tecer uma breve consideração acerca do valor do CI. Não existindo um coeficiente de localização específico, pressupõe-se como critério, que o transporte de pessoas em veículos de aluguer, vulgo táxis, é um serviço. Assim, o CI pode ser obtido através da aplicação informática que a administração fiscal coloca ao dispor do contribuinte: o SIGIMI.

Tabela 4 Justificação do valor das taxas

Descrição	Taxa proposta	Cl _j	Justificação ⁷
Licenciamento	$Vb \times Ca \times Cl$	0,000	Não existem razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo.
Averbamentos	39,00	0,000	Não existem razões objectivas para estabelecer coeficientes de (des)incentivo.
Emissão de 2 ^{as} vias da licença	32,00	0,000	Não existem razões objectivas para estabelecer coeficientes de (des)incentivo.

⁶ O valor de V aqui explicitado **não inclui ainda a ponderação do coeficiente de localização**.

⁷ Para efeitos de mera simplificação, que não põe em causa os princípios do RGTAL as taxas foram arredondadas para a unidade de euro mais próxima, à excepção da taxa de licenciamento que resultará da aplicação da fórmula apresentada.

CONCLUSÃO

Todos os cálculos aqui apresentados baseiam-se em dados objectivos quanto aos custos, mas em dados estimados quanto às quantidades, porque foram aferidos na observação e na experiência de pessoas ao serviço no Município. Apesar de não ser um cálculo rigorosamente científico (se é que existe algum) é um cálculo válido.

Estamos cientes de que o BAP é um exercício com alguma carga de abstracção. Não obstante, parece-nos que o exercício proposto é válido e desejável, porquanto simplifica, sem por em causa os princípios do RGTAL, um cálculo que à partida se afigura bastante complexo.

Para termos uma base de cálculo rigorosamente científica, teria de existir uma equipa de especialistas que observasse o comportamento de cada técnico, o desempenho dos programas informáticos, etc., as vezes necessárias para conseguir padronizar os tempos de execução de cada tarefa numa distribuição probabilística. Ora, tal procedimento levaria a um arrastar de processos e a uma escalada nos custos que contrariam qualquer princípio de bom senso e de proporcionalidade, uma vez que o custo de tal método seria incomensuravelmente superior ao seu benefício. Neste caso, parece, preferível utilizar métodos mais simplificados (mas nem por isso menos válidos) de aferição dos tempos de execução das subtarefas que contribuem para a tarefa ou acto a ser tributado.