

FUNDAMENTAÇÃO ECONÓMICO – FINANCEIRA

REGULAMENTO DA PUBLICIDADE E OCUPAÇÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO

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 (RGTA).

A Câmara Municipal é responsável pela gestão do domínio público. Conforme se afirma *supra*, é devida uma taxa pela utilização privativa de bens do domínio público das autarquias locais. Como o próprio nome indica é disso que se trata quando se pretende taxar a *ocupação do domínio público*. Coisa diversa, porém, é o que se pretende taxar com a atribuição de uma licença de publicidade. Aqui estaremos perante a remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, porquanto é proibida a afixação de publicidade sem a devida autorização. Resumindo, estamos perante duas taxas de natureza distinta.

No Regulamento anterior a ratio subjacente à cobrança de uma taxa de publicidade assentava numa lógica anual. Este facto, foi por muitos percepcionado como um imposto e não uma taxa, o que se nos afigura correcto. A cobrança daquelas taxas tinha como objectivo o desincentivo à proliferação de poluição visual, o que redonda não numa verdadeira taxa, que pressupõe sempre a existência de um sinalagma, ou seja, uma prestação e uma contra-prestação, enquadrando-se na figura do imposto. Pelo exposto resultava clara a incompetência municipal na fixação daquele imposto, reserva legal da Assembleia da República.

No artigo 5.º do RGTA, 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

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

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

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 RGTL 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 discricionariedade 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:

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

Coeficiente de Incentivo j (CI_j)

O coeficiente de incentivo pretende desincentivar ou incentivar a prática dos actos a que respeita a cobrança da taxa. O facto de Melgaço ser um concelho do interior, não permite que o mercado funcione de forma eficiente, tendo muitas vezes a autarquia que funcionar como impulsor e incentivador da economia. Assim:

$$ci_j > 0 \Rightarrow \text{incentivo}$$

$$ci_j = 0 \Rightarrow \text{neutro}$$

$$ci_j < 0 \Rightarrow \text{desincentivo}$$

A bem do princípio da equivalência económica, a tendência será para que a taxa reflecta aquele custo, mas, por outro, lado será sempre tido em conta, dentro dos princípios da razoabilidade e do bom-senso, o benefício do particular e, se for o caso, políticas de desincentivo de determinadas práticas.

Taxa proposta

A «taxa proposta» será o valor que o sujeito passivo vai efectivamente pagar. Como se depreende do esquema anterior, a taxa será, genericamente, assim definida:

$$Tx_j = \sum_{i=1}^n C_i \times (1 - CI_j)$$

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

EXPLICITAÇÃO DO VALOR DAS TAXAS

Licenciamento de publicidade

Tabela 1 Apuramento do custo (taxa referência) com o licenciamento de publicidade.

i	Estrutura de Custos Directos (Ci)	Pressupostos
1	Expediente	Inclui 30 minutos do custo com um assistente técnico.
2	Análise técnica do pedido e comunicação da decisão	Engloba 45 minutos do custo com um técnico superior e 5 minutos do custo com um assistente técnico.
3	Emissão da licença	Engloba 32 minutos do custo com um coordenador técnico e ainda custos com economato.
CUSTO TOTAL		$\sum_{i=1}^3 C_i$

Ocupação do domínio público municipal - O critério do Benefício Auferido pelo Particular (BAP)

Sem querer discorrer sobre o conceito, até porque não acrescentaria valor ao trabalho que se pretende aqui desenvolver, é de referir que seria incomensuravelmente complexo aferir o custo do domínio público municipal. Citemos, a título de exemplo, algumas questões que se poderiam levantar a este respeito. De quantos minutos despende anualmente o pessoal na gestão do domínio público? E quantos desses minutos são imputáveis ao espaço y? Como delimitar o espaço y? Só estas duas ou três questões fazem antever o quão complexo (e, porque não dizê-lo, inusitado) seria conceber e executar este cálculo.

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 espaço, 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*. Por outro lado, o que se pretende tributar não é a capacidade contributiva do sujeito passivo, daí que seja, para o cálculo da «taxa referência», irrelevante se, por exemplo, a actividade é mais ou menos rendível.

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 do m² de domínio público, 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 2 Apuramento do BAP (taxa referência) para o valor do m² do domínio público.

Utilização/Afectação	Ca	Vb (em EUR/m ²)	V ⁴
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 utilização privativa do domínio público, uma vez que se trata de um valor que qualquer agente privado informado cobraria pela cedência onerosa de uma “fracção” de terreno.

Outra questão que se coloca é a de que o domínio público integra também o espaço aéreo e o espaço do subsolo. Daí que tenhamos de estabelecer um critério para podermos, com o rigor exigível, estabelecer aquilo que vai ser objecto de uma taxa. Assim, nas situações em que não haja contacto com o solo, considera-se a ocupação da sua projecção no solo. Fica também, desde já estipulado que o Vb, apesar de expresso em euro por m², é equivalente a 3 m³, ou seja, 1 m² x 3 m de altura. A título de exemplo refira-se que, para taxar a ocupação de um poste, ter-se-á em conta a área que ele ocupa no solo, bem como a sua altura, medida em módulos de 3 metros:

$$V = Vb \times Ca \times Cl \times \frac{h}{3}, \forall h = 3n, n \in \mathbb{N}, \text{ onde } h \text{ representa a altura, em metros, do objecto da}$$

ocupação.

A variável altura é medida em blocos indivisíveis de 3 metros porque, para efeitos de IMI, esse valor considera-se como a média do pé-direito dos prédios avaliados.

Resta apenas tecer uma breve consideração acerca do valor do Cl. O Cl pode ser obtido através da aplicação informática que a administração fiscal coloca ao dispor do contribuinte: o SIGIMI. Não existindo, porém, um coeficiente de localização específico para todas as ocupações que se pretendem taxar, dever-se-á optar pelo coeficiente que, em função da utilização dominante na zona da ocupação deva ser considerado como aceitável.

Para periodizar o valor, aplicamos, mais uma vez, o princípio da prevalência da substância económica sobre a forma jurídica, no sentido em que, apesar de tal ocupação não conferir ao sujeito passivo quaisquer direitos reais, trata-se de uma cedência temporária, onerosa, que poderá ser entendida como uma renda. Partindo de tal pressuposto, V deverá ser multiplicado por 4% e teremos o valor anualizado. Este valor foi inspirado no NRAU que o impõe como medida para o cálculo do valor máximo actualizado de uma renda. A partir daí será fácil converter esse valor para quaisquer outras unidades de tempo, designadamente o dia:

⁴ O valor de V aqui explicitado não inclui ainda a ponderação do coeficiente de localização.

Tabela 3 Justificação do valor das taxas

Descrição	Taxa proposta (valor por m ² e por dia)	Cl _j	Justificação
Ocupação do domínio público por dia.	$V = Vb \times Ca \times Cl \times \frac{h}{27375}, \forall h = 3n, n \in \mathbb{N}$ $V = Vb \times Ca \times Cl \times \frac{1}{9125}, h < 3$	0,000	Não existem razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo.

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, nomeadamente no que à ocupação do domínio público diz respeito, o BAP é um exercício com alguma carga de abstracção, porquanto nenhum particular pode onerar o domínio público. O máximo que pode acontecer é que o sujeito passivo consiga substituir a porção de domínio público que pretende por idêntica porção de domínio privado dos particulares. Para algumas situações é completamente impossível tal acontecer. 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.