CENTRO DE ESTUDOS
PARA O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E LOCAL

CEDREL

CÂMARA MUNICIPAL DE VILA NOVA DA BARQUINHA

ESTUDO ECONÓMICO-FINANCEIRO RELATIVO AO VALOR DAS TAXAS

Lei nº 53-E/2006

Anexos:

Estrutura Orgânica / Aviso nº 9840 / 2001 (2ª Série) D.R. nº 299 de 28/12/01
Orçamento para 2008 e Grandes Opções do Plano para 2008
Plano Plurianual de Investimentos
Regulamento Municipal de Edificações Urbanas e Tabela de Taxas

Avª da República, 56 - 6º Dto. . 1050-196 LISBOA . Telef.: 217 979 058 / 9 . Fax: 217 979 060 . Email: cedrel@mail.telepac.pt . http://www.cedrel.pt

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 53–E/2006 regula as relações jurídico-tributárias geradoras da obrigação de pagamento de taxas às autarquias locais. No seu artº 8º, nº 1, a Lei estipula que «As taxas das Autarquias Locais são criadas por regulamento aprovado pelo orgão deliberativo respectivo», e no nº 2 estipula que «o regulamento que crie taxas municipais ou taxas das freguesias conterá obrigatoriamente, sob pena de nulidade, requisitos definidos nas várias alíneas integrantes, entre os quais, na alínea c) a fundamentação económico-financeira relativa aos valores das taxas».

Em cumprimento do preceituado, apresenta-se de seguida o estudo de fundamentação económica-financeira relativa aos valores apurados para efeitos de consideração em matéria de fixação de taxas para os casos identificados pela Câmara Municipal de Vila Nova da Barquinha.

De acordo com o estabelecido na Lei nº53-E / 2006, de 29 de Dezembro, no seu artº 6º, nº 1, as taxas a cobrar pelas Câmaras Municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade das mesmas, designadamente:

a) Pela realização manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias;

b) Pela concessão de licenças, prática de actos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular;

c) Pela utilização e aproveitamento de bens do domínio público e privado municipal;

d) Pela gestão de tráfego e de áreas de estacionamento;

e) Pela gestão de equipamentos públicos de utilização colectiva;

f) Pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da protecção civil;

g) Pelas actividades de promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental;

h) Pelas actividades de promoção do desenvolvimento local.

Para efeitos do presente estudo, no caso concreto da Câmara Municipal de Vila Nova da Barquinha, as taxas a cobrar que são objecto da presente proposta de regulamento correspondem ao previsto nas alíneas a), b), c) e g) do acima citado artº 6º.

2. METODOLOGIA

A fundamentação económica e financeira dos preços dos bens, dos serviços e das taxas a praticar pelos Municípios, deve ter por base os custos suportados pelos mesmos no que se refere às actividades que desenvolvem naqueles âmbitos, devendo considerar-se, nos termos da Lei nº 53-E/ 2006 de 29 de Dezembro, Artº 8º nº 2 alínea c), os custos directos, os custos indirectos, os encargos financeiros, as amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia.

Neste enquadramento, a metodologia a desenvolver no que se refere a fundamentação de taxas, passa pela consideração dos seguintes itens gerais:

- Estrutura organizativa da instituição
- Custos suportados, no total e por cada uma das diferentes unidades da estrutura organizativa
- Actividades desenvolvidas pela organização
- Intervenção dos diferentes serviços integrantes da estrutura organizativa nas actividades desenvolvidas pela organização, identificação e quantificação de tempos de imputação de cada serviço a cada actividade
- Comparação entre os custos apurados e as taxas praticadas, análise e propostas

Assim sendo, a aplicação da metodologia que se propõe contemplará as seguintes fases:

1ª Fase - Estrutura orgânica

Esta fase destina-se a identificar a estrutura orgânica da Câmara Municipal, e a proceder à sua análise, de forma a evidenciarem-se as atribuições de cada componente, o que permitirá conhecer as que não devam ser consideradas para efeitos do calculo de custos, designadamente por não corresponderem directamente a funções de gestão relacionadas com a fixação de preços de bens e serviços e com a fixação de taxas.

2ª Fase - Determinação de custos de funcionamento da estrutura orgânica

Esta fase destina-se a identificar os custos de funcionamento de cada uma das diferentes áreas funcionais integrantes do organograma da Câmara Municipal, no total, por unidade orgânica e por tipologia da despesa.

3ª Fase - Centros de custos

Nesta fase procede-se à construção de centros de custo a considerar para a Câmara Municipal, respeitantes às actividades de que resultem a fixação de taxas.

Tal implica:
A identificação das actividades geradoras de cobrança de taxas aos cidadãos;

- A identificação do envolvimento das diferentes áreas funcionais da estrutura organizativa nas actividades geradoras daquelas cobranças – fluxos funcionais;
- A identificação dos tempos de envolvimento das diferentes áreas funcionais da estrutura organizativa nas actividades geradoras daquelas cobranças – fluxos de contribuições temporais.
- Em casos específicos, a inclusão de custos não vertidos na estrutura de funcionamento.De facto, poderá pôr-se a questão de deverem ser considerados custos não vertidos nos custos de funcionamento da estrutura, no respeito pelo conteúdo da Lei em aplicação, como sejam, designadamente, custos de investimentos e /ou amortizações, ou outros, dependendo dos casos concretos cuja presença venha a justificar-se no decurso da aplicação da metodologia no terreno

4ª Custos unitários

Nesta fase, conhecidos e quantificados os diferentes centros de custos, deve proceder-se à determinação dos custos unitários suportados, de acordo com as diferentes unidades específicas de medida, adequadas ao caso de cada centro de custos.

5ª Fase – Conclusões

No conhecimento da situação a que se foi conduzido pelo completamento das fases anteriores, trata-se, nesta fase final da aplicação metodológica, de:

- Analisar comparativamente as situações custo suportado/taxas praticadas;
- Propor modelo(s) de orientação para fundamentar as decisões a tomar em matéria de fixação de taxas.

3. INFORMAÇÕES DE BASE

Os elementos de base necessários à elaboração deste estudo cobrem, designadamente, os seguintes domínios:

- Estrutura organizativa;
- Custos de funcionamento da estrutura organizativa e outros custos relevantes;
- Actividades prosseguidas que dão origem à cobrança de taxas;
- Interacção inter-serviços, em termos das respectivas contribuições operacionais e quantitativas para as actividades que originam a cobrança de taxas;
- Identificação de unidades para cálculo de custos unitários;
- Listas de taxas praticadas;

As fontes de informação utilizadas neste estudo, disponibilizadas pela Câmara Municipal, foram:

- Estrutura Orgânica / Aviso nº 9840 / 2001 (2ª Série) Diário da República nº 299 de 28/12/01
- Orçamento para 2008 e Grandes Opções do Plano para 2008
- Plano Plurianual de Investimentos
- Regulamento Municipal de Edificações Urbanas e Tabela de Taxas
- Outras informações relevantes para o desenvolvimento do estudo, como informações inerentes ao funcionamento interno dos serviços, quer respeitantes à identificação da contribuição operacional dos diferentes serviços da estrutura organizativa para o desempenho das actividades em causa, quer respeitantes à respectiva contribuição quantitativa para os diferentes centros de custos identificados, quer no que se refere a unidades de medida a considerar, foram obtidas em reunião com o Sr Presidente da Câmara Municipal, em reunião que teve lugar no dia 1 de Abril do corrente ano, e em documentação disponibilizada em sequência, esta relativa a montantes de amortizações e a investimentos previstos.

4. DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO

Com base nas informações obtidas através das fontes atrás identificadas, iniciou-se a aplicação da metodologia, de acordo com o faseamento atrás indicado.

1ª Fase: Identificação da estrutura orgânica da Câmara Municipal

De acordo com o Aviso nº 9840 / 2001, publicado no Diário da República de 28 de Dezembro de 2001, a estrutura organizacional da Câmara Municipal de Vila Nova da Barquinha configura o seguinte esquema estrutural:

Orgãos da Autarquia

- Assembleia Municipal
- Câmara Municipal

Orgãos Consultivos previstos em Leis, o Conselho Local de Educação, o Conselho Local de Acção Social, o Conselho Municipal de Segurança, a Comissão de Protecção de Crianças e Jovens.

Serviços de Apoio Técnico, que engloba os Gabinetes de Apoio aos Orgãos Municipais, Serviço Municipal de Protecção Civil, Gabinete de Assessoria Jurídica, Gabinete de Informações e Relações Públicas, Conselho Consultivo para o Desenvolvimento.

Serviços de Apoio Administrativo, que compreende a Divisão Municipal de Administração e Finanças, na qual residem as actividades relativas a recursos humanos, expediente e arquivo, taxas e licenças, tesouraria, contabilidade e aprovisionamento, informática;

Serviços Operativos, que englobam a Divisão Municipal de Urbanismo, a Divisão Municipal de Obras, a Divisão Municipal de Manutenção de Equipamento Rural e Urbano, a Divisão Municipal de Desenvolvimento Social, o Serviço de Fiscalização Municipal e o Serviço de Sanidade Animal.

2ª Fase: Os custos de funcionamento da Câmara Municipal

A base considerada para cálculo de custos de funcionamento é o ano de 2008, sendo que os custos totais reais da Câmara foram considerados na óptica da despesa orçamentada (corrente e de capital) constante do Orçamento para 2008.

Nesta base, os custos totais reais a suportar pela Câmara Municipal em 2008 constam do Quadro I seguinte, obtido directamente a partir do orçamento da despesa, por classificação orgânica.

Em decorrência das actividades residentes, que se referiram atrás a propósito da estrutura orgânica, refira-se:
Os orgãos consultivos não acarretam custos para a Câmara Municipal;
As áreas que evidenciam os maiores custos são a Divisão de Intervenção Social, a Câmara Municipal (que englobas os custos com os serviços de apoio técnico) a Divisão Municipal de Obras e a Divisão Municipal de Equipamento Rural e Urbano.

QUADRO I

Custos totais reais (Despesa Orçamentada) – Euros

Área Funcional	Classificação orgânica	Montantes (Euros)	%
Assembleia Municipal	02 02 02	23 250,00	0,20
Câmara Municipal	02 02 01	1 783 630,00	19,0
Operações Financeiras	01	460 000,00	5,0
Divisão Municipal de Administração e Finanças	03	669 945,00	7,0
Divisão Municipal de Obras	04	1 752 337,50	18,o
Divisão Municipal de Urbanismo	05	418 900,00	4,4
Divisão Municipal de Equipamento Rural e Urbano	06	1 616 155,00	17,0
Seviços de Fiscalização Sanitária	07	26 600,00	0,20
Divisão Municipal de Desenvolvimento Social	08	2 655 740,00	28,0
Serviços Municipais de Habitação	09	111 120,00	1,2
Total		**9 517677,50**	**100,00**

Fonte: Orçamento de 2008

O QUADRO II seguinte mostra os diferentes custos, pela tipologia da despesa, geral e por unidades orgânicas, e a sua análise, em articulação com o quadro anterior, sugere desde já a opção de algumas hipótese de base para a continuação dos trabalhos.

1ª Os custos, directos e indirectos, podem considerar-se que estão atribuídos a cada unidade orgânica, de acordo com as suas competências específicas e as funções que lhe estão atribuídas.

2ª Poderá considerar-se que o funcionamento da Assembleia Municipal não terá a ver directamente com as funções de gestão que importa reter no âmbito deste estudo. Esta situação, aliada ao facto e os seus respectivos custos de funcionamento representarem 0,2% do total da despesa orçamentada, justificará a opção de não considerar estes custos no desencolvimento do estudo, para efeitos de cálculo dos centros de custos.

3ª A divisão orgânica 01 Operações financeiras, refere-se a encargos financeiros assumidos pela Câmara Municipal para financiamento de diferentes projectos de investimento incluídos nos Planos de Actividades, encargos esses de cariz plurianual, como consta do plano plurianual de investimentos.
No ambito da Lei nº 53- E / 2006, estes encargos, capital e juros, deverão ser considerados no âmbito da justificação das taxas. Neste enquadramento, e para fazer reflectir estes custos anuais, relativos a investimentos e encargos sobre os mesmos, pela estrutura orgânica da Câmara Municipal de forma a reflectirem-se nos centros de custos, optou-se por seguir um critério de proporcionalidade, respeitando os pesos dos serviços no total do orçamento da despesa.

Face a estas considerações, elaborou-se o Quadro III, de reconfiguração da despesa orçamentada, do qual constam os custos a considerar para efeitos da identificação e quantificação dos diferentes centros de custos relacionados com as diferentes actividades geradoras da cobrança de taxas pela Câmara Municipal.

QUADRO II

Custos (Orçamento da Despesa) – Tipologia

Dotações Euros Tipologia	Assemb. Municip. 1	Câmara Municipal 2	Op. Financeiras 3	Admin. e Finanças 4	Div. Mun. de Obras 5	Div. Mun. de Urbanismo 6	Div. Mun. Eq. Rural e Urbano 7	Serviço de Fiscalização 8	Div. Mun. Desenv. Social 9	Serviços Muni. Habitação 10	Total (1 a 10)
01 Despesas com pessoal	9 000,00	416 875,00		441 345,00	138 125,00	182 220,00	680 725,00	25 850,00	509 075,00		**2 403 215,00**
02 Aquisição de Bens e Serviços	13250,00	276 110,00		168 400,00	180 650,	27 210,00	778 910,00	750,00	920 030,00	6 110,00	**2 371 420,00**
03 Juros e outros encargos			185 000,00								**185 000,00**
04 Trans-ferências Correntes		67 000,00							170 500,00		**237 500,00**
05 Subsídios									30 000,00		**30 000,00**
06 Outras despesas correntes		493 505,00		200,00							**493 705,00**
07 Aquisição de Bens de Capital	1 000,00	117 515,00		60 000,00	1 433 562,00	209 465,00	156 520,00		1 026 135,00	105 110,00	**3 043807,00**
08 Trans-ferências de capital		412 625,00				5,00					**478 030,00**
10 Passivos financeiros			275 000,00								**275 000,00**
Total	**23 250,00**	**1 783 630,00**	**460 000,00**	**669 945,00**	**1 752 337,00**	**418 900,00**	**1 616 155,00**	**26 600,00**	**2 655740,00**	**111 120,00**	**9 517 677,50**

Fonte: Orçamento 2008

QUADRO III

Custos totais reais (Despesa Reconfigurada) – Euros

Área Funcional	Custos (Orçamento 2008) (1)	%	Custos resultantes da distribuição proporcional de encargos financeiros (460 000,00 Euros) (2)
Câmara Municipal	1 783 630,00	20,0	1 898 885,50
Divisão Municipal de Administração e Finanças	669 945,00	7,4	702 588,00
Divisão Municipal de Obras	1 752 337,50	19,0	1 803 941,00
Divisão Municipal de Urbanismo	418 900,00	5,0	474 721,00
Divisão Municipal de Manutenção de Equipamento Rural e Urbano	1 616 155,00	18,0	1 708 997,00
Seviços de Fiscalização Sanitária	26 600,00	0,3	28 483,00
Divisão Municipal de Desenvolvimento Social	2 655 740,00	29,0	2 753 384,00
Serviços Municipais de Habitação	111 120,00	1,3	123 428,00
Total	**9 034 427,50**	100%	**9 494 427,50**

Fonte: Orçamento de 2008

(1) Retirando o custo da Assembleia Municipal e das Operações Financeiras

(2) Incluindo o custo das Operações Financeiras, repartido, e mantendo retirado o custo da Ass. Municipal

Os valores das amortizações, referentes a 2007, já são conhecidos nesta data, montam a 211.405,00 Euros, e deverão, de acordo com a Lei subjacente a este estudo, ser considerdos para efeitos de cálculo de custos. Como a questão da amortização se coloca directamente apenas em relação a um dos centros de custos identificados, o valor respectivo vai ser directamente incluído no centro de custos a que respeita.

3ª Fase: O custo das actividades geradoras de taxas

Conhecidos os custos por área funcional, há que passar à identificação das actividades que as diferentes áreas funcionais desempenham e que se relacionam com a cobrança de taxas, bem como à estimativa das contribuições quantitativas de cada área para tais actividades.
As informações prestadas pela Câmara Municipal na reunião de 1 de Abril do corrente ano, bem como a documentação sequencial disponibilizada, foram a fonte essencial nesta fase, e permitiram estabelecer as seguintes premissas:

1. A existência de três «centros de custos» diferentes, relacionados com outras tantas tipologias de actividades geradoras de taxas, a saber:

- 1 Centro de Custos relativo a Serviços Administrativos
- 2 Centro de Custos relativo ao Cemitério;
- 3 Centro de Custos relativo a Serviços de Urbanização e Edificação

2. As interacções entre os serviços da estrutura orgânica em cada um dos Centros de Custos, identificando quem contribui para o quê e quanto, esquematizada no quadro seguinte, Quadro IV:

QUADRO IV
Interacção Unidades Orgânicas / Centros de Custos
% de tempos de afectação

Unidades Orgânicas	CC Serv. Administrativos	CC Cemitérios	CC Urbanização e Edificação
Câmara Municipal	2	2,5	30
Div Mun. AdministrFinanças	5	2,5	10
Div Mun. Obras			20
Div Mun. Urbanismo			50
Div Mun. Manutenção Equip. Rural e Urbano		5	20

Como se verifica, há duas unidades orgânicas que, pela sua própria natureza, intervêm na actividade de todos os Centros de Custos, a Câmara Municipal e a Divisão Municipal de Administração e Finanças. No Centro de Custos Urbanização e Edificação intervêm o maior número de unidades orgânicas, sendo que as actividades de fiscalização se reflectem através da DM de Obras e da DM de Urbanismo.

Na base destas premissas, passa a aprofundar-se a informação, passando do custo (despesa orçamentada) por área operacional ao custo directamente ligado às actividades relacionadas com as taxas cobradas pela Câmara Municipal, apresentando-se esse trabalho por cada um dos Centros de Custo.

I CENTRO DE CUSTOS «SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS»

Este centro engloba as actividades administrativas relacionadas com atestados, certidões e licenças diversas.

Intervêm nestas actividades a Câmara Municipal e a Divisão Municipal de Administração e Finanças, com os tempos de afectação constantes do Quadro IV.

Nesta actividade, por parte da Câmara Municipal, afigura-se que apenas intervêm os titulares do executivo, o que não sucederá com os restantes centros de custos. Nessas condições, o custo a imputar não deverá ser a totalidade do custo orçamentado para a Câmara Municipal, mas apenas uma parte do mesmo. Assume-se que essa parcela possa ser a determinada em função do peso das remunerações do Executivo no total dos custos com pessoal, 29%

Somos assim conduzidos ao seguinte mapa de custos:

QUADRO V
Custos totais reais dos Serviços Administrativos

	Custo Total Euros	**% afecta à actividade geradora de taxas**	**Custo Total afecto à actividade Euros**
Câmara Municipal	55 068,00	2	11 014,00
Divisão de Administração e Finanças	702 588,00	5	35 129,00
Total			**46 143,00**

II CENTRO DE CUSTOS «CEMITÉRIO»

A área do cemitério vai ser ampliada a curto prazo. Como tal, afigura-se que essa situação deverá já reflectir-se nos cálculos relativos a este centro de custos.

Contribuem para as actividades no domínio do Cemitério, a Câmara Municipal, a Divisão Municipal de Administração e Finanças, a Divisão Municipal de Obras e a Divisão Municipal

de Manutenção de Equipamento Rural e Urbano. As contribuições percentuais estão indicadas no Quadro IV, e incidirão sobre os custos totais orçamentados.

A Câmara Municipal contabilizou a amortização anual referente a 2007 e ao cemitério municipal da Moita, na actual dimensão, no montante 3 783,67 Euros. E, de acordo com informações fornecidas pela Câmara Municipal, no próximo ano contabilizará, já, a amortização anual relativa ao investimento decorrente da ampliação do cemitério, que rondará montante semelhante, estime-se em cerca de 4 000,00 Euros. Desta forma, deverá ser contabilizado neste centro de custos o montante total de 77 783,67 Euros, dado que a Lei nº 53-E/2006 prevê expressamente a consideração de encargos futuros .

Somos assim conduzidos ao seguinte mapa de custos:

QUADRO VI
Custos totais reais do Cemitério

	Custo Total Euros	**% afecta à actividade geradora de taxas**	**Custo Total afecto à actividade Euros**
Câmara Municipal	1 898 885,50	2,5	47 472,00
Divisão Municipal de Administração e Finanças	702 588,00	2,5	17 564,70
Divisão Municipal de Equipamento Rural e Urbano	1 708 997,00	5	85 450,00
Amortizações			7 783,67
Total			**158 270,37**

III Centro de Custos Serviços de «Urbanização e Edificação»

Contribuem para as actividades no domínio deste Centro de Custos a Câmara Municipal, a Divisão Municipal de Administração e Finanças, a Divisão Municipal de Obras, a Divisão Municipal de Urbanismo e a Divisão de Manutenção do Equipamento Rural e Urbano.

As contribuições percentuais estão indicadas no Quadro IV, e incidirão sobre os custos totais orçamentados para cada área orgânica.

Somos assim conduzidos ao seguinte mapa de custos:

QUADRO VII
Custos totais reais de Urbanização e Edificação

	Custo Total Euros	% afecta à actividade geradora de taxas	Custo Total afecto à actividade Euros
Câmara Municipal	1 898 885,50	30	569 666,00
Divisão Municipal de Administração e Finanças	702 588,00	10	70 259,00
Divisão Municipal de Manutenção de Equipamento Rural e Urbano	1 708 997,00	20	341 799,00
Div. Mun.de Obras	1 803 941,00	20	360 788,20
Div. Mun. de Urbanismo	474 721,00	50	237 360,50
Total			**1 579 872,70**

4ª Fase: Os custos das actividades e as taxas cobradas. Conclusões

Determinados os custos das actividades desenvolvidas pela Câmara Municipal nos centros de custos que integram as diferentes actividades geradoras de taxas, na presente fase procura-se estimar custos unitários anuais, estabelecer paralelos com as taxas praticadas, e inferir conclusões.

Centro de Custos «Serviços Administrativos»
Este centro de custos engloba diferentes tipos de situações, atestados, certificações e licenças.

Analisando o Regulamento Municipal de Edificações Urbanas e tabela de taxas, disponibilizado pela Câmara Municipal, as taxas praticadas neste domínio variam consoante a tipologia dos actos a que respeitam. A título exemplificativo, refira-se:

- No caso de fotocópias, os valores praticados vão desde 0,35 Euros por fotocópia avulsa a 1,70 por uma página de fotocópia autenticada;
- No caso dos atestados o valor está fixado em 2,68 Euros
- No caso das certidões de narrativa os valores são de 3,39 Euros por lauda
- No caso de alvarás para actos específicos não previstos, o valor fixado é de 6, 60 Euros
- Nos casos de licenças relacionadas com a condução de veículos, o valor máximo da taxa a cobrar é de 24,63 Euros.
- Nos casos de ocupação de via pública por mobiliário urbano, o preço máximo a pagar por m2 (ou fracção) e por mês é de 3,38 Euros, no caso dos quiosques, o que dá um máximo anual de 40,56 / m2.

De acordo com informações prestadas pela Câmara Municipal, em 2007 foram praticados 519 actos no âmbito deste centro de custos, 419 licenças e 100 certidões.

De acordo com as premissas e os critérios definidos, o custo total real a suportar pela Câmara com este centro de custos em 2008 rondará 46 143,00 Euros, o que significa que, se o número de actos a praticar em 2008 for da mesma ordem de grandeza dos praticados em 2007, em média cada acto custou à Câmara Municipal 88,90 Euros. Admitindo um aumento de 20% dos actos a praticar em 2008, o que nos conduz a 623 actos, o custo médio em 2008 rondará os 74,00 Euros por acto (46 143,00 Euros / 623 actos).

CONCLUSÕES:

A estimativa dos custos totais reais deste centro de custo, assente nas premissas e critérios explicitados, e apoiado nas informações facultadas, aponta no sentido da existência de uma diferença entre os custos das actividades desenvolvidas pela Câmara Municipal que se relacionam com a passagem de atestados, certificações e licenças e os preços cobrados por esses mesmos actos, sendo que o custo médio unitário a que se é conduzido é superior às taxas praticadas.

No domínio deste centro de custos, afigura-se que se está perante uma prestação de serviços aos cidadãos, no âmbito da autoridade do Estado, na sua vertente local.

Tem-se presente que, no domínio da teoria das Finanças Públicas uma taxa é definida como devendo corresponder a uma participação no custo efectivo do serviço prestado, e não à sua totalidade, e que as Autarquias Locais, porque numa primeira linha de proximidade das populações da respectiva área geográfica, prosseguem objectivos de desenvolvimento sustentável em prol das populações que servem, nos quais a vertente social assume um relevo específico. Assim, estes dois aspectos poderão constituir factores condicionantes na fixação dos valores das taxas.

Não obstante, o diferencial entre os custos suportados pela Câmara Municipal e as taxas em prática, como este estudo mostra na base das premissas definidas, dos critérios estabelecidos e da informação disponibilizada, permitirá colocar a questão da actualização, em certo grau, das taxas cobradas, num processo a desenvolver ao longo de um período de tempo que permita uma adaptação gradual das populações servidas pela Autarquia.

Um modelo susceptível de apoiar esse processo de actualização, poderia assentar nos seguintes princípios:

- Estabelecimento de um tecto máximo para as taxas a cobrar, em função dos custos totais reais suportados pela Autarquia. Atendendo ao que atrás se mencionou em termos do conteúdo teórico da designação «Taxa», e á vertente social a considerar, às característica socio económicas do concelho, admite-se que seria possível prever como limite máximo para a fixação de taxas 60% do custo real suportado pela Autarquia. Tal percentagem permitiria considerar estar a ser introduzido o princípio utilizador/pagador.

- No caso vertente, esse tecto máximo seria de 44,00 Euros, 60% do custo médio unitário estimado para 2008.

- Estabelecimento, em termos temporais, de prazos diferenciados para actualização das taxas até ao limite máximo fixado: um prazo mais curto de actualização, com aumentos menos pronunciados, e um prazo mais longo, durante o qual se efectuaria a aproximação aos custos reais suportados (sempre com o limite de 60%).

- Esse prazo mais curto poderia ser de 5 anos, a começar em 2009 e prolongando-se até 2013. Tal asseguraria actualizações ainda no actual mandato, e possibilitaria a automática continuação do processo para o mandato seguinte.

- Nesse período de 5 anos, poderiam ser estabelecidas taxas anuais que conduzissem a um aumento de 50% das taxas actuais em 2013 (sempre no respeito pelo tecto máximo admitido), aumento esse tendo em conta o actual leque de diferenciação de valores consoante o tipo de actos em causa, segundo a tabela de taxas actualmente em aplicação.

- A partir deste ano, poderia ser considerado um novo período de actualização conducente, progressivamente, à aproximação ao limite de 60% do custo efectivamente suportado pela Autarquia.

- Das informações fornecidas, não ressaltam situações de gratuitidade. Se tal prática existir, e sem pôr em causa a sua bondade, será de equacionar a questão de uma reavaliação das situações de gratuitidade, eventualmente na base da aplicação de critérios subjectivos, em função das características do interessado, em detrimento de critérios mais objectivos em função do tipo de licença, atestado ou certidão.

Este modelo de actualização a curto prazo levará a que no final de 2013 boa parte das taxas e licenças praticadas esteja ainda muito abaixo do custo suportado pela Autarquia. Mas ter-se-à iniciado um processo que se afigura revelar algum equilíbrio e que permitiria uma aproximação gradual custo / taxa, menos repentina para as populações servidas.

Centro de Custos relativo ao «Cemitério»

De acordo com o Regulamento Municipal de Edificações Urbanas e Tabela de Taxas, disponibilizado pela Câmara Municipal, as taxas praticadas neste domínio variam consoante a situação em causa.

No caso das inumações, variam entre 15,42 Euros e 18,43 Euros, consoante as sepulturas são temporárias ou perpétuas, e são fixadas em 30,78 Euros no caso de jazigos.

No caso das exumações, a taxa é de 30,78 Euros, incluindo limpeza e trasladação dentro do cemitério.

Os ossários municipais são taxados a 153,71 Euros, perpétuos.

No caso das trasladações para outros cemitérios, a taxa é fixada em 30,78 Euros.

As concessões a título perpétuo variam entre 1 229,12 Euros paras sepulturas e 3 072,75 Euros para jazigos, até 5 m2, com aumento de preço de 614,56 Euros para cada m2 adicional.

Os averbamentos em alvarás variam entre 30,78 Euros e 460,96 Euros, estando em causa jazigos ou sepulturas perpétuas e as classes sucessíveis.

Relativamente a este centro de custos, haverá que considerar duas unidades para aferir custos unitários, obtidas a partir da mesma realidade, o custo total real deste centro.

No caso deste centro de custos, as taxas a cobrar podem integrar duas realidades, espaço e serviços, pelo que há que conhecer os dois tipos de custo.

De facto, há a considerar:

- As inumações, que implicam a ocupação de solo, quer em sepulturas em terra, em princípio individuais, quer em jazigos, ocupação efectiva no caso das sepulturas em terra, e por uso de espaço no caso dos jazigos, espaço que nesta última realidade se multiplicará tantas vezes quantos os lugares disponíveis por jazigo, isto para além de serviços ;

- As exumações em sepulturas, que implica utilização de serviços de levantamento e limpeza;

- A guarda de ossadas em gavetões ou em outra forma, que implica serviços e eventualmente ocupação de espaço, consoante as opções de destino;

- As transladações, que implicam serviços e ocupação de espaço, se estiver em causa o mesmo cemitério.

- A concessão de terrenos para sepulturas perpétuas, os averbamentos diversos.

Uma vez que, de acordo com as premissas e os critérios definidos, o custo total real estimado relativamente a este centro de custos em 2008 montará a 158 270,37 Euros, esta será a base para o cálculo do custo médio do espaço e do custo médio dos serviços.

De acordo com as informações prestadas pela Câmara Municipal, o Cemitério irá abranger a partir do próximo ano uma área total de 10 680m2 (área do cemitério velho, 4 380 m2, área de ampliação 6 300 m2) e estará aberto 360 dias por ano.

Assim, o custo unitário médio, por m2, em 2008, vai fixar-se em cerca de 15 Euros (158 270,37 Euros / 10 680m2).

Quanto ao custo diário dos potenciais serviços oferecidos, face ao quadro de imputações, poderá assumir-se que as amortizações, e 2/3 do custo da Divisão Municipal de Manutenção do Equipamento Rural e Urbano reflectirão em particular os custos com a infraestrutura, de conservação e de investimento e que poderão não ser considerados nesta vertente - serviços -, teremos um custo de serviços 122 004,00 Euros por ano, (158 270,37 Euros – 36 266,33 Euros), o que corresponde a 34 Euros por dia (122 00,00 Euros / 360 dias de abertura).

Deste modo, e consoante a realidade a considerar, inumação, exumação, trasladação, e também concessões perpétuas e averbamentos vários, a taxa a cobrar pode basear-se no custo unitário por m2 e/ou no custo diário dos serviços, ou em ambos.

No caso de inumação, a taxa resultará, naturalmente, do somatório entre o custo dos m2 ocupados, e o serviço inerente à inumação, que pode ser ajustado à hora se tal for considerado adequado.

A estimativa dos custos totais reais do centro de custo *cemitério*, assente nas premissas e critérios explicitados, e apoiado nas informações facultadas, aponta no sentido da existência de uma diferença entre os custos das actividades desenvolvidas e as taxas cobradas.

Comparando estes valores com as taxas praticadas, verifica-se que estas são inferiores aos custos a que se foi conduzido, com diferenças mais acentuadas nuns casos e menos noutros.

Uma inumação (ocupação normal de $2m^2$) custaria 64 Euros se se considerar um dia de ocupação de serviços (2 x 15 Euros + 34 Euros), ou 47 Euros se se considerar meio dia de serviços (2 x 15 Euros + 17 Euros), e a taxa máxima praticada é de 30,78 Euros no caso dos jazigos; uma exumação, se corresponder a um dia de trabalho, custaria 34 Euros, ao que acresceria o novo espaço de ocupação no cemitério, e a taxa máxima praticada é de 30,78, incluindo limpeza e trasladação.
O mesmo se pode concluir com as taxas de perpetuidade; assumindo que o regime perpétuo poderá corresponder a 100 anos, uma sepultura perpétua custaria só em termos de ocupação de espaço 3 000,00 Euros (2 x 15 Euros/an0 x 100 anos), e a taxapraticada é de 1 229,12 Euros.

Conclusões:

No domínio deste centro de custos, afigura-se poder assumir-se que se está perante uma situação complexa na qual convergem questões sociais, religiosas e culturais, assumindo a vertente local especificidades próprias.

Tem-se presente que, no domínio da teoria das Finanças Públicas uma taxa é definida como podendo corresponder a uma participação no custo efectivo do serviço prestado, e não à sua totalidade, e que as Autarquias Locais, porque na primeira linha de proximidade das populações da respectiva área geográfica, prosseguem objectivos de desenvolvimento sustentável em prol das populações que servem, nos quais as vertente sociais e culturais assumem um relevo específico. Assim, estes dois aspectos poderão constituir factores a ter em conta na fixação dos valores das taxas.

Não obstante, o diferencial entre os custos suportados pela Câmara Municipal e as taxas em prática, como este estudo mostra na base das premissas definidas, dos critérios estabelecidos e da informação disponibilizada, permitirá colocar a questão da actualização, em certo grau, das taxas cobradas, num processo a desenvolver ao longo de um período de tempo que permita uma adaptação gradual das populações servidas pela Autarquia.

Um modelo susceptível de apoiar esse processo de actualização, poderia assentar nos seguintes princípios:

- Estabelecimento de um tecto máximo para as taxas a cobrar, em função dos custos totais reais suportados pela Autarquia. Atendendo ao que atrás se mencionou em termos do conteúdo teórico da designação «Taxa», e á vertente socio-cultural a considerar, às taxas fixadas e ao diferencial custo /taxa, admite-se que seria possível prever como limite para a fixação de taxas 70% do custo real suportado pela Autarquia. Tal percentagem, em que o cidadão participaria visivelmente com mais de metade do custo do acto, permitiria considerar a introdução do princípio utilizador/pagador.

- No caso vertente, esse tecto máximo seria de 10,5 Euros por m2 e 23,80 Euros por serviços/ dia;

- Estabelecimento, em termos temporais, de prazos diferenciados para actualização das taxas até ao limite máximo fixado: um prazo mais curto de actualização, com aumentos menos pronunciados, e um prazo mais longo, durante o qual se efectuaria a aproximação aos custos reais suportados (sempre com o limite de 70%).

- Esse prazo mais curto poderia ser de 5 anos, a começar em 2009 e prolongando-se até 2013. Tal asseguraria actualizações ainda no actual mandato, e possibilitaria a automática continuação do processo para o mandato seguinte.

- Nesse período de 5 anos, poderiam ser estabelecidas taxas anuais que conduzissem a um aumento de 25% das taxas actuais em 2013 (superior, se se pretender uma convergência mais rápida e sempre no respeito pelo tecto máximo admitido). A partir deste ano, poderia ser considerado um novo período de actualização conducente, progressivamente, à aproximação ao limite de 70% do custo efectivamente suportado pela Autarquia.

Este modelo de actualização a curto prazo, se se optar por um modelo de crescimento menos rápido, levará a que no final de 2013 algumas das taxas praticadas estejam ainda abaixo do custo suportado pela Autarquia. Mas ter-se-à iniciado um processo que se afigura

revelar algum equilíbrio e que permitiria uma aproximação gradual custo / taxa, menos repentina para as populações servidas.

Centro de Custos relativo a «Urbanização e Edificação»

O Regulamento Municipal de Edificações Urbanas e Taxas, disponibilizado pela Câmara Municipal, fixa as taxas a cobrar no domínio da urbanização e da edificação, consoante os casos em presença. Assim, a título exemplificativo, refiram-se:

Nos casos de emissão, alteração ou aditamento do alvará de licença ou autorização de loteamento, a taxa de emissão de alvará é de 31,69 Euros, acescida por número de lotes ou fogos (9,57 ou 3,38 consoante os casos respectivamente), os aditamentos são taxados a 15,85 Euros (acrescidos se da alteração resultar mais lotes ou fogos) e para a reapreciação de processos a taxa é de 12,70Euros;

Nos casos de emissão, alteração ou aditamento do alvará de licença ou autorização de obras de urbanização, a taxa de emissão custa 15,34 Euros, a de aditamento ou alteração 15,85;

No caso da remodelação de terrenos a emissão de licença é taxada em 5,11 Euros, acrescida de 0,10 Euros por m2 a remodelar;

Nos casos de emissão do alvará de licença ou autorização de obras de construção, reconstrução, alteração ou ampliação de edificação, as taxas variam consoante as peças em causa, entre um mínimo de 0,20 Euros nos casos de estufas para hortofruticultura ou similar, e 35,80 Euros por unidade nos casos corpos salientes de construção, casos de instalação de ascensores, monta-cargas, escadas rolantes;

As licenças ou autorizações de utilização de edificação e de alteração de uso variam entre 3,97 Euros para fins habitacionais e 4,09 Euros para fins diferentes deste;

Para as operações de destaque está fixada a taxa de 15,91 Euros;

Para as vistorias são fixadas taxas entre 12,70 Euros (constituição de propriedade horizontal, por fracção) e 63,23 Euros nos casos de recepção provisória ou definitiva de obras de urbanização de loteamentos;

As taxas devidas, no caso de recepção de obras de urbanização, são fixadas em 30,69 Euros por auto de recepção, com acréscimos de 5,11 Euros por lote em acumulação;

As taxas devidas em casos especiais, demolições e outras construções, quando não integradas em procedimento de licença ou autorização, atingem o valor máximo de 30,69 Euros no caso de parques de sucata;

A ocupação de espaço do domínio público por motivo de obras atinge a taxa máxima de 20,46 Euros/mês, ou seja 245,50 Euros / ano, no caso de gruas ou guindastes;

As taxas máximas referentes a aspectos de ordem administrativa neste domínio da urbanização atingem, 31,69 Euros nos casos de averbamentos não especialmente previstos, elaboração de pareceres, apreciação de pedidos de viabilidade de localização, registos de minas, nascentes de água, pedreiras, saibreiras e areeiros.

Segundo as informações fornecidas pela Câmara Municipal, os registos dos processos de obras, entre 2005 e 2007 foram os seguintes:

QUADRO XVIII

Tipos de obras	2005 Nº	2006 Nº	2007 Nº
Loteamentos	6	7	1
Vistorias	20	24	70
Informação prévia	40	23	48
Destaques	10	12	10
Processos de obras novas	29	48	55
Total	105	114	184

Fonte: Câmara Municipal de Vila Nova da Barquinha

De acordo com as premissas e os critérios definidos, o custo total real a suportar pela Câmara com este centro de custos em 2008 rondará 1 579 872,70 Euros, o que significa que, se o número de actos a praticar em 2008 for da mesma ordem de grandeza dos praticados em 2007, em média cada acto custará à Câmara Municipal 8 586,26 Euros.

No entanto, analisando a evolução dos registos entre 2005 e 2007, verifica-se uma tendência crescente dos actos praticados, podendo assumir-se que em alguma medida essa tendência se mantenha. Admitindo que em 2008 o crescimento possa ser apenas metade do verificado em 2007 relativamente ao ano anterior, (61 %), o número de actos poderá aumentar 30%, fixando-se em 239.
Nestas condições, o custo médio unitário de cada acto, em 2008, terá um valor aproximado de 6 610,35 Euros.

Conclusões

De acordo com as premissas e os critérios estabelecidos, verifica-se que o custo unitário estimado é superior às taxas praticadas. Trata-se de um centro de custos particularmente oneroso, por exigente, sobretudo em matéria de competências humanas, quer em termos de tecnicidade quer de diversidade de formações.

Nos termos do artº 3º da Lei nº 53-E/2006, as taxas das autarquias locais são uma contrapartida por três tipos de benefícios:

- Prestação concreta de um serviço público local
- Utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias
- Remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares

As taxas referentes a urbanismo são fundamentalmente do primeiro e do terceiro tipo, embora possam corresponder, em alguns casos, ao segundo tipo.

Enquanto que relativamente ao primeiro e segundo tipo de benefícios, o cálculo das taxas a cobrar pode assentar em critérios objectivos e quantificáveis, o cáculo da taxa correspondente ao terceiro tipo de benefícios tenderá, por natureza, a assentar em critérios menos tangíveis sob o ponto de vista económico e financeiro.

As taxas relativas a licenças de obras particulares, licenças de loteamentos e licenças de obras de urbanização correspondem a uma contrapartida sobretudo pelo benefício que o titular da licença vai obter pela autorização para uma actividade que sem o licenciamento lhe estaria vedada.

Assim, a taxa a cobrar nestes casos pode constituir uma fonte de financiamento do Município, e desempenhar uma função redistributiva sob o ponto de vista económico e social municipal, na medida em que pode funcionar como um instrumento para reverter no interesse de todos os benefícios colhidos individualmente.

Para além disto, o montante da taxa a fixar poderá também ser ditado pela política municipal, em função do interesse do Município em estimular mais ou menos a actividade da construção, tendo em vista o objectivo fudamental de conciliar o crescimento económico com o desenvolvimento e o ordenamento do território.

Tendo em conta o contexto socio-económico do Município, o seu cariz rural, a aproximação entre custos e taxas configura um processo delicado, mas que não obstante poderá ocorrer em algum grau, atendendo por um lado às diferenças encontradas, e por outro às potenciais funções redistributivas e de operacionalização da política municipal que as taxas neste domínio podem desempenhar.

Um modelo susceptível de apoiar esse processo de actualização, poderia assentar nos seguintes princípios:

- Estabelecimento de um tecto máximo para as taxas a cobrar, em função dos custos totais reais suportados pela Autarquia. Admite-se que seria possível prever como limite máximo para a fixação de taxas 60% do custo real suportado pela Autarquia.

- Esse tecto máximo, 60%, seria de 3 966,00 Euros.

- Estabelecimento, em termos temporais, de prazos diferenciados para actualização das taxas até ao limite máximo fixado: um prazo mais curto de actualização, com aumentos menos pronunciados, e um prazo mais longo, durante o qual se efectuaria a aproximação aos custos reais suportados (sempre com o limite de 60%).

- Esse prazo mais curto poderia ser de 5 anos, a começar em 2009 e prolongando-se até 2013. Tal asseguraria actualizações ainda no actual mandato, e possibilitaria a automática continuação do processo para o mandato seguinte.

- Nesse período de 5 anos, poderiam ser estabelecidas taxas anuais que conduzissem a um aumento de 50% das taxas actuais em 2013 (sempre no respeito pelo tecto máximo admitido e tendo em conta o actual leque de diferenciação de valores consoante o tipo de actos em causa). A partir deste ano, poderia ser considerado um novo período de actualização, conducente, progressivamente, à aproximação ao limite de 60% do custo efectivamente suportado pela Autarquia.

Este modelo de actualização a curto prazo levará a que no final de 2013 as taxas praticadas possam continuar abaixo do custo suportado pela Autarquia. Mas ter-se-à iniciado um processo que se afigura revelar algum equilíbrio, que permitiria por um lado uma aproximação gradual custo / taxa, e por outro evidenciar as potenciais funções redistributivas e de operacionalização da política municipal que as taxas neste domínio podem desempenhar.

Caberá agora aos Órgãos da Câmara Municipal, de acordo com o princípio da autonomia local, considerar a questão da fixação do valor das taxas, tarefa em que poderão apoiar-se nas propostas / reflexões expostas neste estudo relativamente aos casos identificados.

Julho, 2008
(Corrigido em Out. 03)