

ESTUDO ECONÓMICO-FINANCEIRO RELATIVO AO VALOR DAS TAXAS

REGULAMENTO DE TAXAS MUNICIPAIS

Lei nº 53-E/2006

Câmara Municipal de Almeirim

Anexos:

*Documentos de Prestação de Contas Relativos ao Ano Financeiro de 2008,
incluindo designadamente:*

Balanço de 2008

Demonstração de Resultados

Notas ao Balanço e Demonstração de Resultados

Plano Plurianual de Investimentos

Orçamento e Controlos de Receita e Despesa

Fluxos de Caixa / 2008

Regulamentos Municipais e Tabelas de taxas em vigor

Organização interna da Câmara Municipal

*Informações específicas fornecidas pela Câmara Municipal necessárias à aplicação
da metodologia de apuramento de custos*

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 órgão deliberativo respectivo», e no nº 2 estipula que o regulamento que crie taxas municipais ou taxas das freguesias conterà 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 Almeirim.

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 Almeirim, 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, compreendendo os casos dos Actos Administrativos, dos Mercados, das Feiras e das Obras e Urbanismo.

2. METODOLOGIA

A fundamentação económica e financeira 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.

A Câmara Municipal de Almeirim não dispõe de um sistema de contabilidade analítica de exploração, que espelhe os custos de funcionamento da organização elencados por centros de custos, e respectivos proveitos, o que constituiria uma base directa para estimar os custos unitários das diferentes actividades desenvolvidas, e no caso das actividades geradoras de taxas o conhecimento do diferencial entre a taxa praticada e o custo real da actividade envolvida. E não dispõe igualmente de um sistema de imputação das despesas de funcionamento pelas diferentes componentes da sua estrutura orgânica.

Assim, com base na informação disponível, vai procurar utilizar-se uma metodologia adaptável à generalidade das organizações e por conseguinte a este caso concreto, para efeitos de calculo de custos de funcionamento, e que assenta:

- Na estrutura organizativa, e sua interacção no que respeita ao desenvolvimento das actividades relevantes em termos de taxas;
- Na estimativa de custos totais correspondentes aos diferentes serviços da estrutura organizativa da Câmara Municipal, com o aprofundamento necessário relativamente aos serviços intervenientes nas actividades em causa – actos administrativos, mercados, feiras e obras e urbanismo.

Assim, a metodologia a desenvolver no que se refere à 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 conducentes à fixação de taxas
- Intervenção dos diferentes serviços integrantes da estrutura organizativa nas actividades desenvolvidas pela organização geradoras de taxas, 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.

Neste enquadramento, a metodologia a desenvolver no que se refere a fundamentação de taxas, contemplará as seguintes fases, em termos genéricos:

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 cálculo de custos, designadamente por não corresponderem directamente a funções de gestão relacionadas 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 cobrança – fluxos funcionais;
- A identificação dos tempos de envolvimento das diferentes áreas funcionais da estrutura organizativa nas actividades geradoras daquelas cobrança – 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 ao caso concreto da Câmara Municipal. Nos casos em que não seja possível relacionar este tipo de custos por centro de custos específico, haverá que os fazer repercutir pelas unidades orgânicas, e serão considerados na fase anterior.

4ª Fase - 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;
- Propôr 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 referidos na Lei em aplicação;
- 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;
- Tabelas de taxas praticadas;

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

1) Documentos de Prestação de Contas Relativos ao Ano Financeiro de 2008, incluindo designadamente:

- Balanço de 2008
- Demonstração de Resultados
- Notas ao Balanço e Demonstração de Resultados
- Plano Plurianual de Investimentos
- Orçamento e Controlos de Receita e Despesa
- Fluxos de Caixa / 2008
- Regulamento Municipal e Tabelas de taxas em vigor
- Organização interna da Câmara Municipal

2) Outras informações relevantes para o desenvolvimento do estudo, informações inerentes à organização e funcionamento interno dos serviços e custos das unidades componentes da organização, esclarecedoras da identificação da contribuição operacional dos diferentes serviços da estrutura organizativa para o desempenho das actividades geradoras de taxas, respeitantes à

respectiva contribuição quantitativa para os diferentes centros de custos identificados, elementos quantitativos relativos a cada centro de custos identificado, unidades de medida a considerar, encargos financeiros e amortizações, investimentos em curso mas ainda não concluídos e investimentos previstos a curto prazo e que devam ser considerados nos termos da Lei em apreço, foram objecto de discussão em reunião que teve lugar na Câmara em 22 de Junho, que contou com a presença do Senhor Presidente da Autarquia e de outros representantes da Câmara Municipal, e deram lugar a troca de informações sequenciais.

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, com as adaptações necessárias em face dos elementos informativos disponíveis na Câmara Municipal, adaptações para ultrapassar a não disponibilidade de contabilidade analítica de exploração e a não imputação das despesas de funcionamento às diferentes unidades componentes da estrutura orgânica da Câmara Municipal.

1ª FASE: IDENTIFICAÇÃO DA ESTRUTURA ORGÂNICA DA CÂMARA MUNICIPAL

A estrutura orgânica da Câmara Municipal consta da Documentação da Prestação de Contas de 2008, na parte relativa à Caracterização da Entidade, e é possível identificar as seguintes áreas:

I Assembleia Municipal

II Câmara Municipal

Presidente

Vereação

III Unidades de Assessoria e Apoio Técnico, na dependência directa do Presidente da Câmara:

Gabinete de Apoio ao Presidente

Consultoria

Gabinete de Coordenação e Planeamento

Gabinete de Obras Participadas

Gabinete de Acção Social

Gabinete de Protecção Civil

Veterinário Municipal

Departamento Municipal (não activo)

IV Unidades Instrumentais e Operativas

Divisão Administrativa, que integra a metrologia, a informática, o armazém, as repartições de contabilidade, de expediente e arquivo, de recursos humanos.

Divisão de Obras, que integra a topografia, os serviços de construção civil, os serviços de saneamento, os serviços de viação e arruamentos, os serviços oficinais e os serviços de apoio relevantes para as diferentes actividades.

Divisão de Serviços Urbanos e Ambiente, que integra os serviços de águas, de higiene e limpeza, espaços verdes e serviços de apoio público.

Divisão de Habitação e Urbanismo, que integra os serviços de estudos municipais e a secção de licenças de obras particulares.

Divisão de Acção Social e Cultura, que integra as áreas de educação, biblioteca e animação cultural.

A Divisão Desportiva, que integra as áreas do desporto, da recreação e dos tempos livres.

2ª FASE: OS CUSTOS DE FUNCIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL

Como já referido, a Câmara Municipal não dispõe de informações contabilísticas de custos relativos às diferentes unidades orgânicas que fazem parte da sua estrutura interna, a que é feita menção na fase anterior. Apenas dispõe de informação agregada. É essa partição da informação global pelas diferentes unidades integrantes da estrutura que se vai construir nesta fase, tomando por base as informações prestadas pela Câmara para o efeito.

A base financeira escolhida pela Câmara Municipal para efeitos do presente estudo corresponde ao ano de 2008, concretamente a Prestação de Contas do Ano de 2008. Foram utilizados os Mapas de Fluxos de Caixa, no que se refere a pagamentos efectuados, admitindo-se que os pagamentos efectuados correspondem aos custos totais reais suportados pela Câmara Municipal com o seu funcionamento ao longo do ano de 2008. Assim, de ora em diante, passaremos a falar de custos, na óptica de pagamentos efectuados.

A análise dos Mapas de Fluxos mostra que a informação está disponível de forma agregada, estando apenas alguma informação ventilada pela Assembleia Municipal, pela Câmara Municipal, por Operações Financeiras, por Classes Inactivas, e os restantes custos aparecem englobados numa categoria «Sem Orgânica». Os custos totais reais suportados pela Câmara Municipal em 2008 constam do Quadro I seguinte, obtido directamente a partir dos Mapas de Fluxos de Caixa.

Quadro I
Custos totais reais (óptica de pagamentos efectuados)– Euros

Área Funcional Identificada na Prestação de Contas	CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA	CUSTOS CORRENTES Montantes (Euros)	CUSTOS CAPITAL Montantes (Euros)	TOTAL Montantes (Euros)
	1	2	3	4
Assembleia Municipal	0101	43 522,59		43 522,59
Câmara Municipal	0102	334 584,63		334 584,63
Operações Financeiras	0103	287 640,07 (Juros)	467 123,61 (Empréstimos)	754 763,68
Classes Inactivas	0104	7 968,28		7 968,28
Sem Orgânica	-	10 677 748,55	2 770 075,43	13 447 823,98
Total		11 351 464,12	3 237 199,04	14 588 663,16

Fonte: CM de Almeirim, Mapas de Fluxos de Caixa, 2008

A informação disponível permite aprofundar um pouco mais a tipologia de custos, por classificação económica, nas áreas funcionais identificadas.

É esse aprofundamento que é espelhado no Quadro II seguinte.

Quadro II
Tipologia de custos

	Assembleia Municipal	Câmara Municipal I	Operações Financeiras	Classes Inactivas	Sem orgânica	Total
Despesas com Pessoal	25 365,83	333 049,57		7 968,28	4 159 486,95	4 525 870,63
Aquisição de bens e serviços	18 156,76	1 535,06			4 860 027,46	4 879 719,28
Juros e outros encargos			754 763,68		7 308,13	762 071,81
Transferências Correntes					939 482,83	939 482,83
Subsídios					653 880,62	653 880,62
Outras despesas correntes					57 562,56	57 562,56
Aquisição de bens de capital					2 583 310,52	2 583 310,52
Transferências de capital					186 764,91	186 764,91
Total	43 522,59	334 584,63	754 763, 68	7 968,28	13 447 823,98	14 588 663,16

Fonte: CM Almeirim, Fluxos de Caixa, 2008

Analisando os Quadros I e II, verifica-se que:

- À excepção da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, não há informação financeira sobre as unidades componentes da estrutura orgânica da Câmara.

- Que mesmo relativamente às unidades Assembleia Municipal e Câmara Municipal, são apenas registados os custos directos com pessoal e alguns outros custos directos ou indirectos: material de escritório e publicidade no caso da Assembleia Municipal, representação no caso da Câmara Municipal.
- Que os custos directos das unidades orgânicas e a prática totalidade dos custos indirectos suportados pela Câmara, como sejam água, electricidade, comunicações, combustíveis, material de escritório, vigilância e segurança, se encontra registada em globo na área «Sem orgânica».

A Lei nº 53-E/ 2006 de 29 de Dezembro, em aplicação, estabelece no seu Artº 8º nº2 alínea c), que a fundamentação económica e financeira dos preços dos bens, dos serviços e das taxas a praticar pelas Autarquias Locais, deve ter por base os custos suportados pelas mesmas no que se refere às actividades que desenvolvem naqueles âmbitos, devendo considerar-se os custos directos, os custos indirectos os encargos financeiros, as amortizações e os investimentos futuros realizados ou a realizar pelas Autarquias.

Desta forma, há que assegurar que os custos de funcionamento englobem os diferentes itens que a Lei considera.

- Os custos correntes de funcionamento, custos directos e custos indirectos.
- Os custos de capital não serão considerados tal como surgem nos Quadros I e II, para efeitos de cálculo dos custos de funcionamento. De facto, nos termos da Lei nº53-E / 2006, de 29 de Dezembro, deverão der considerados os custos com amortizações patrimoniais, informação que a Câmara Municipal disponibilizou, que irão ser considerados enquanto custos de 2008 por incidência, o que conduziria a uma eventual duplicação. Por motivo idêntico, no caso dos encargos financeiros serão considerados os pagamentos de juros, mas serão excluídas as amortizações dos empréstimos, dado que, segundo informação da Câmara Municipal, tais empréstimos se referem a investimentos susceptíveis de amortização patrimonial.
- No entanto, o montante de custos de capital que é evidenciado aconselha consideração particular. De facto, uma parcela destes custos respeitam a investimentos em curso não concluídos em 2008, como tal não constando das amortizações efectuadas, e a sua não consideração poderia conduzir a uma subavaliação de custos influenciando negativamente a comparação custos / taxas. De resto, a Lei nº 53-E/ 2006 de 29 de Dezembro, em aplicação abre espaço à consideração destes casos, quando refere, no seu Artº 8º nº2 alínea c), que a fundamentação económica e financeira dos preços dos bens, dos serviços e das taxas a praticar pelas Autarquias Locais, deve ter por base os custos suportados pelas mesmas no

que se refere às actividades que desenvolvem naqueles âmbitos, devendo considerar-se os custos directos, os custos indirectos os encargos financeiros, as amortizações e os investimentos futuros realizados ou a realizar pelas Autarquias.

Segundo informação prestada pela Câmara Municipal, apenas é compilada informação por unidade orgânica relativa aos custos com pessoal. Assim, terá que ser com base nesse parâmetro que se procurará estimar o custo total real de funcionamento de cada unidade orgânica, englobando os vários itens que a Lei nº 53-E/ 2006 de 29 de Dezembro consagra.

Um modelo possível de utilizar neste domínio será então calcular o peso dos custos com pessoal de cada unidade orgânica no total dos custos com pessoal, e aplicar esse modelo à repartição dos restantes tipos de custos, custos indirectos, encargos financeiros (juros) e amortizações.

O Quadro III mostra a repartição das despesas de pessoal por unidade orgânica. A informação de base foi fornecida pelos serviços da Câmara, sendo que, no quadro em causa as Classes Inactivas foram consideradas no âmbito da Divisão Administrativa, pelo seu diminuto peso no total, e porque a sequência dos processos inerentes a esta classificação recairá na sua prática totalidade nesta divisão.

Quadro III
Repartição de custos com pessoal em 2008
Euros

Unidades orgânicas	Custos com pessoal	%
Assembleia Municipal	25 365,83	0,6
Câmara Municipal	333 049,57	7,3
Divisão Administrativa	664 103,33	14,7
Divisão de Obras	875 773,30	19,4
Divisão S Urb e Ambiente	1 087 385,00	24,0
Div Habitação e Urbanismo	304 705,56	6,7
Divisão Acção Cultural	1 011 522,21	22,4
Divisão Desportiva	223 965,83	4,9
Total	4 525 870,63	100%

Fonte: CM de Almeirim

O Quadro IV seguinte apresenta os custos de funcionamento totais, após imputações, devendo explicitar-se:

Na coluna 1 figuram os custos com pessoal, informados pelos serviços da Câmara;

Na coluna 2 encontra-se a imputação dos custos indirectos apenas registados na área «Sem orgânica», no montante de 6 510 899,47 Euros, correspondentes às Aquisições de bens e serviços, 4 860 027,46 Euros, Transferências correntes, 939 428,83 Euros, Subsídios, 653 880,62 Euros e Outras despesas correntes, 575 625,60 Euros, feita de acordo com o peso das despesas de pessoal em cada unidade, que está indicado na coluna 3;

Na coluna 5 encontra-se a imputação pelas diferentes unidades orgânicas dos encargos financeiros (juros), no montante de 287 640,07 Euros, e das amortizações do exercício registadas no Balanço de 2008, 5 685 594,00 Euros, o que perfaz um total de 5 973 234,07 Euros, imputação para a qual foi utilizado o mesmo modelo de partição considerando o peso das despesas de pessoal em cada unidade, que está indicado na coluna 3;

A coluna 6 espelha os custos de funcionamento por unidade orgânica, contemplando os diferentes itens da Lei nº 53-E/ 2006 de 29 de Dezembro, os custos directos, os custos indirectos os encargos financeiros e as amortizações.

Quadro IV
Imputações de custos indirectos, encargos financeiros e amortizações
Euros

Unidades Orgânicas	Custos com pessoal	Custos indirectos	%	Distribuição proporcional juros, e amortizações	Custos de funcionamento após imputações
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Assembleia Municipal	25 365,83	39 065,41	0,6 (56)	35 839,40	100 270,64
Câmara Municipal	333 049,57	475 295,66	7,3	436 046,09	1 244 391,32
Divisão Administrativa	664 103,33	957 102,22	14,7	878 065,41	2 499 270,96
Divisão de Obras	875 773,30	1 263 114,50	19,4	1 158 807,41	3 297 695,21
Divisão S Urb e Ambiente	1 087 385,00	1 562 615,87	24,0	1 433 576,18	4 083 577,05
Div Habitação e Urbanismo	304 705,56	436 230,26	6,7	400 206,68	1 141 142,50
Divisão Acção Cultural	1 011 522,21	1458 441,48	22,4	1 338 004,43	3 807 968,12
Divisão Desportiva	223 965,83	319 034,07	4,9	292 688,47	835 688,37
	4 525 870,63	6 510 899,47	100%	5 973 234,07	17 010 004,17

Fonte: CM de Almeirim, Mapas de Fluxo de Caixa, Balanço e Demonstração de resultados

Convirá ainda considerar a questão do investimento (despesas de capital) registado pela Câmara Municipal na Prestação de Contas referente a 2008, no que se refere a investimentos em curso, não concluídos em 2008, e portanto não incluídos nas amortizações do exercício.

Como atrás se referiu, os custos de capital registados em 2008 atingiram o montante de 3 237 199,04 Euros, com a seguinte repartição, constante do Quadro V seguinte.

QUADRO V
Repartição dos custos de capital em 2008

Tipologia	Montantes - Euros
Transferências de capital	186 764,91
Amortizações de Empréstimos	467 123,61
Diversos (Conforme Plano Plurianual de Investimentos referentes a 2008)	2 583 310,52
Total	3 237 199,04

Fonte: CM de Almeirim

Analisando o quadro anterior, cumpre fazer notar:

Não deverão considerar-se custos de investimento as transferências de capital e as amortizações de empréstimos. No primeiro caso pela sua natureza intrínseca, destinando-se estas transferências, nos termos do Decreto - Lei nº 26 / 2002 de 14 de Fevereiro, a financiar despesas de capital das entidades receptoras; no segundo caso porque, segundo informação da Câmara Municipal, os empréstimos em causa se relacionam com investimentos sujeitos a amortização, pelo que a sua consideração conduziria a um aumento indevido de custos.

Constituiriam custos de investimento os restantes casos, sendo que segundo informação da Câmara Municipal, dos investimentos previstos para 2008, 2 583 310,52 Euros, apenas não foram concluídos, e como tal sem amortizações registadas no exercício de 2008 os seguintes:

Quadro VI
Imobilizações de 2008 em curso

Designação	Valor (Euros)	Tx Amortz aplicável	Montantes anuais de amortização
Instalações desportivas e recreativas	49 241,78	1,25%	615,53
Creches	149 373,45	1,25%	1 867,17
Viadutos, arruamentos e obras complementares	213 078,00	5,00%	10 653,39
Sistemas de drenagem de águas residuais	114 574,14	1,25%	1 432,18
Total	526 267,37		14 568,27

Fonte: CM de Almeirim

Uma vez que estes custos, não constam das amortizações efectuadas, a sua não consideração traduziria menores custos, influenciando negativamente, ainda que de forma moderada dados os montantes em presença, a comparação custos taxas. De resto, e como atrás se disse, a Lei nº 53-E/2006 de 29 de Dezembro, em aplicação afigura-se abrir espaço à consideração destes casos, quando refere, no seu Artº 8º nº2 alínea c), que a fundamentação económica e financeira dos preços dos bens, dos serviços e das taxas a praticar pelas Autarquias Locais, deve ter por base os custos suportados pelas mesmas no que se refere às actividades que desenvolvem naqueles âmbitos, devendo considerar-se os custos directos, os custos indirectos os encargos financeiros, as amortizações e os **investimentos futuros realizados ou a realizar pelas Autarquias**, afigurando-se que a situação em apreço é enquadrável nesta parte final da redacção legal.

Assim sendo, afigura-se ter enquadramento a antecipação do custo anual por incidência, a amortização anual, que ocorreria se o investimento estivesse concluído, e considerá-la como uma parcela dos custos de funcionamento da Autarquia, o que contribuirá para uma maior aderência dos custos às taxas a fixar.

Afigura-se assim que os montantes de amortização dos investimentos ainda em curso deverão ser considerados, o que soma 14 568,27 Euros, considerando as taxas de amortização aplicáveis.

Assim, é-se conduzido ao Quadro VII, no qual:

A coluna 1 corresponde à coluna 5 do Quadro IV, que mostra os custos directos, indirectos, encargos financeiros e amortizações por unidade orgânica;

A coluna 2 refere-se aos pesos de cada unidade orgânica no custo total;

A coluna 3 refere-se ao montante das amortizações relativas aos investimento em curso se concluídos em 2008.

A última coluna corresponde aos custos por unidade orgânica incluindo todos os itens a que alude o Artº 8 nº 2 alínea c) da Lei nº 53-E/2006 de 29 de Dezembro.

QUADRO VII
Custos totais reais em 2008

Área Funcional	Custos de funcionamento totais após imputações (1)	% (2)	Amortizações dos Investimentos em curso (3)	Custos totais reais (4)
Assembleia Municipal	100 270,64	0,6 (56)	87,37	100 358,01
Câmara Municipal	1 244 391,32	7,3	1 063,49	1 245 454,81
Divisão Administrativa	2 499 270,96	14,7	2 141,54	2 501 412,50
Divisão de Obras	3 297 695,21	19,4	2 826,25	3 300 521,46
Divisão S Urb e Ambiente	4 083 577,05	24,0	3 496,39	4 087 073,44
Div Habitação e Urbanismo	1 141 142,50	6,7	976,08	1 142 118,58
Divisão Acção Cultural	3 807 968,12	22,4	3 263,30	3 811 231,42
Divisão Desportiva	835 688,37	4,9	713,85	836 402,22
	17 010 004,17	100%	14 568,27	17 024 572,44

Fonte: Câmara Municipal de Almeirim

A metodologia que vai ser aplicada, e que se baseia na contribuição das unidades orgânicas para os centros de custo identificados pela Câmara Municipal referentes às actividades geradoras de taxas, levará a que todos os custos directos, indirectos, encargos financeiros, amortizações constantes do balanço e amortizações correspondentes a investimentos em curso, contabilizados nestas áreas, sejam imputados aos centros de custos, por via dessa contribuição, na exacta medida quantitativa da contribuição de cada unidade orgânica.

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 22 de Junho do corrente ano, bem como a documentação sequencial disponibilizada, e os contactos que tiveram lugar no decorrer do trabalho, foram a fonte essencial nesta fase, e permitiram estabelecer as seguintes premissas:

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

- 1 Centro de Custos relativo a Actos Administrativos
- 2 Centro de Custos relativo a Mercados
- 3 Centro de Custos relativo a Feiras
- 4 Centro de Custos relativo a Obras e Urbanismo

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

Quadro VIII
Interacção Unidades Orgânicas / Centros de Custos
% de tempos de afectação

	Centros de Custos Actos Administrativos	Centro de Custos Mercados	Centro de Custos Feiras	Centro de Custos Obras e Urbanismo	Tempos de ocupação com os Centros de Custos
Câmara Municipal	2.5%	3%	2%	20%	27,5%
Divisão Administrativa	10%	5%	3%	10%	28%
Divisão de Obras		5%	3%	2%	10%
Divisão S Urb e Ambiente		30%	10%	1%	21%
Div Habitação e Urbanismo	1%			90%	91%
Divisão Acção Cultural				1%	1%

Fonte: Câmara Municipal de Almeirim

Na base destas premissas, passa a aprofundar-se a informação, passando do custo (pagamentos efectuados segundo a Prestação de Contas de 2008) 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 «Actos Administrativos»

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

De acordo com as informações prestadas pela Câmara Municipal, em face da estrutura orgânica e da organização interna de gestão, intervêm nas actividades conducentes à prática de actos administrativos a Câmara Municipal, a Divisão Administrativa e a Divisão de Habitação e Urbanismo.

Considerando os custos totais reais em 2008 das unidades orgânicas envolvidas, Quadro VII, e os tempos de afectação, Quadro VIII, somos conduzidos ao seguinte mapa de custos:

QUADRO IX CUSTOS TOTAIS REAIS DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

	Custo Total Euros	% afecta à actividade geradora de taxas	Custo Total afecto à actividade Euros
Câmara Municipal	1 245 454,81	2.5%	31 136,37
Divisão Administrativa	2 501 412,50	10%	250 141,25
Div Habitação e Urbanismo	1 142 118,58	1%	11 421, 18
Total			292 698,80

II Centro de Custos «Mercados»

De acordo com as informações prestadas pela Câmara Municipal, em face da estrutura orgânica e da organização interna de gestão, intervêm nas actividades no domínio do mercado a Câmara Municipal, a Divisão Administrativa, a Divisão de Obras e a Divisão de Serviços Urbanos e Ambiente.

Considerando os custos totais reais em 2008 das unidades orgânicas envolvidas, Quadro VII, e os tempos de afectação, Quadro VIII, somos conduzidos ao seguinte mapa de custos:

QUADRO X
CUSTOS TOTAIS REAIS DOS MERCADOS

	Custo Total Euros	% afecta à actividade geradora de taxas	Custo Total afecto à actividade Euros
Câmara Municipal	1 245 454,81	3%	37 363,64
Divisão Administrativa	2 501 412,50	5%	125 070,62
Divisão de Obras	3 300 521,46	5%	165 026,07
Divisão S Urb e Ambiente	4 087 073,44	15%	613 061,01
Total			940 521,34

III Centro de Custos «Feiras»

De acordo com as informações prestadas pela Câmara Municipal, em face da estrutura orgânica e da organização interna de gestão, intervêm nas actividades no domínio da feira a Câmara Municipal, a Divisão Administrativa, a Divisão de Obras e a Divisão de Serviços Urbanos e Ambiente.

Considerando os custos totais reais em 2008 das unidades orgânicas envolvidas, Quadro VII, e os tempos de afectação, Quadro VIII, somos conduzidos ao seguinte mapa de custos:

QUADRO XI CUSTOS TOTAIS REAIS DAS FEIRAS

	Custo Total Euros	% afecta à actividade geradora de taxas	Custo Total afecto à actividade Euros
Câmara Municipal	1 245 454,81	2%	24 909,09
Divisão Administrativa	2 501 412,50	3%	75 042,37
Divisão de Obras	3 300 521,46	3%	99 015,64
Divisão S Urb e Ambiente	4 087 073,44	5%	204 353,67
Total			403 320,77

IV Centro de Custos «Obras e Urbanismo»

De acordo com as informações prestadas pela Câmara Municipal, em face da estrutura orgânica e da organização interna de gestão, intervêm nas actividades no domínio das obras e urbanismo a Câmara Municipal, a Divisão Administrativa, a Divisão de Obras, a Divisão de Serviços Urbanos e Ambiente, a Divisão de Habitação e Urbanismo e a Divisão de Acção Cultural.

Considerando os custos totais reais em 2008 das unidades orgânicas envolvidas, Quadro VII, e os tempos de afectação, Quadro VIII, somos conduzidos ao seguinte mapa de custos:

**QUADRO XII
CUSTOS TOTAIS REAIS OBRAS E URBANISMO**

	Custo Total Euros	% afecta à actividade geradora de taxas	Custo Total afecto à actividade Euros
Câmara Municipal	1 245 454,81	20%	249 090,96
Divisão Administrativa	2 501 412,50	10%	250 141,25
Divisão de Obras	3 300 521,46	2%	66 010, 43
Divisão S Urb e Ambiente	4 087 073,44	1%	40 870,73
Div Habitação e Urbanismo	1 142 118,58	90%	1 027 906,72
Divisão Acção Cultural	3 811 231,42	1%	38 112,31
Total			1 672 132,40

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, por se admitir corresponder a uma melhor sistematização, inferir conclusões já nesta fase.

Centro de Custos «Actos Administrativos»

Este centro de custos engloba diferentes tipos de situações, como sejam as referentes a certidões, averbamentos, licenças de publicidade, licenças de ocupação da via pública.

Analisando o Regulamento e Tabela de Taxas e Licenças do Município de Almeirim, disponibilizado pela Câmara Municipal, as taxas praticadas neste domínio variam consoante a tipologia dos actos a que respeitam, e encontram-se referidas em diferentes capítulos.

A título ilustrativo, refiram-se as seguintes tipologias:

No caso de certidões ou fotocópias, os valores praticados vão desde 1,67 Euros se não for excedida uma lauda ou face, a 5,99 Euros no caso de certidões narrativas;

Por cada face ou lauda adicional, 0,67 Euros;

No caso de fotocópias não autenticadas, 0,21 Euros por cada face A4 e 0,29 Euros por cada face A3;

Autenticação de documentos, 0,36 Euros por folha;

No caso de alvarás para actos não previstos especificamente, o valor fixado é 3,32 Euros (excepto nomeação ou exoneração);

Concessão do alvará de armeiro, 57,24 Euros, e renovação 28,98 euros;

Processos de arranque de árvores, 10,47 Euros;

Registo de minas e de nascentes de água mineromedicinal, 28,31 Euros;

Ações de destruição do revestimento natural para plantação de árvores, 44,09 Euros por hectare ou fracção no caso de plantação de árvores de rápido crescimento, e 9,23 Euros para plantação de outras árvores;

Emissão de pareceres para os dois casos anteriores, 87,29 Euros para o primeiro tipo, 22,45 Euros para o segundo caso;

Nos casos de licenças relacionadas com a condução de velocípedes e veículos agrícolas, o valor máximo da taxa a cobrar pela emissão de licença de condução é de 14,96 Euros, e o valor máximo de matrícula ou registo é de 6,23 Euros para ciclomotores e motociclos, e o mínimo é de 1,35 para veículos de tracção animal;

Nos casos de ocupação do domínio público, cite-se:

Ocupação do espaço aéreo na via pública, 1,97 Euros por m² ou fracção e por ano;

Construções ou instalações especiais no solo ou subsolo, as taxas variam entre 7,91 Euros por m³ ou fracção e por ano, passando por 4,64 Euros por m² ou fracção e por mês para pavilhões,

quiosques e similares, sendo o valor mínimo de 0,36 Euros para situações não especificamente indicadas;

Dispositivos para anúncios ou reclamos, 7,93 Euros por m2 ou fracção e por ano;

Placas publicitárias de orientação, 14,96 Euros por placa e por ano;

Mesas e cadeiras, 0,36 Euros por m2 ocupado e por mês;

Outras ocupações, 0,67 euros por m2 e por mês.

No caso de publicidade sonora, as taxas variam entre 15,56 Euros por semana e 25,94 ou 105,25 Euros por mês ou ano respectivamente;

A publicidade em estabelecimentos ou na fachada de prédios urbanos é taxada entre 2,59 Euros e 5,19 Euros por m2 ou fracção e por ano respectivamente;

A publicidade em veículos de transportes colectivos e outros é taxada por ano entre 5,19 e 10,37 euros.

De acordo com informações prestadas pela Câmara Municipal, em 2008 foram praticados actos das tipologias abrangidas pela actividade deste centro de custos, dos tipos mencionados no quadro seguinte:

Quadro XIII

Tipo de actos	Número
Carta de caçador	62
Divertimentos públicos	1
Queimadas	8
Documentos relativos ao mercado, bancas e lojas (21 ocupantes)	174
Licenças de condução	209
Mapas de horários de estabelecimentos comerciais	101
Licenças para máquinas de diversão	8
Publicidade e ocupação da via pública	98 (1)
Licenças para destruição de coberto vegetal	14
Ligações para ramal de esgoto e limpezas de fossas/esgoto	407
Licenças por averbamentos de novos veículos, taxis	2
Processos de requisição de passes escolares	400
Concessões de cartões de venda ambulante	19

Processos de autorização especial de venda ambulante	5
Licenças de actividade para espectáculos públicos	1
Instrução de processos de vistorias sanitárias	6
Total	1 515

Fonte: Câmara Municipal de Almeirim

(1) Não foi incluído um acto considerado sem efeito pelos serviços da CM

De acordo com as premissas e os critérios definidos, o custo total real suportado pela Câmara com este centro de custos em 2008 montou a 292 698,80 Euros. Como foi registada a prática de 1 515 actos, tal significa que o valor médio de cada acto praticado custou à Câmara Municipal 193 Euros (193,20).

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 diferenças entre os custos das actividades desenvolvidas pela Câmara Municipal e as taxas cobrados por esses mesmos actos. O custo médio unitário a que se é conduzido é em geral superior às taxas praticadas. Poderá haver outras situações, de alguma aproximação e/ou eventual superação, em casos específicos, em que as taxas cobradas são fixadas por ha, m2 ou m3, por exemplo, se as dimensões em causa forem muito significativas, o que não se afigura poder ocorrer de forma generalizada.

No domínio deste centro de custos, pode admitir-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 podendo 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, na maioria dos casos, 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 características sócio 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, superior a 50%, permitiria considerar estar a ser introduzido o princípio utilizador/pagador.
- No caso vertente, esse tecto máximo seria em média de cerca de 116 Euros, 60% do custo médio unitário estimado para 2008 (193,00 Euros).
- Estabelecimento, em termos temporais, de um prazo a contar da data da decisão da revisão de taxas no contexto deste estudo, que se afigura poder corresponder a dois mandatos autárquicos, oito anos, prazo que se afigura ser relevante para a continuidade inter-mandatos do processo de aproximação custo/taxa, aproximação aos custos reais suportados (sempre com o limite de 60%).
- Num primeiro período de 4 anos, poderiam ser estabelecidas taxas anuais que conduzissem a um aumento de 20% das taxas actuais no final desse período, (sempre no respeito pelo tecto máximo admitido, e a partir da diferenciação de valores da tabela em vigor, os quais reflectirão as diferenças de valor inerentes à complexidade dos diferentes tipos de actos). A partir deste ano, poderia ser considerado um novo período de actualização conducente, progressivamente e em anos futuros, à aproximação aos custos efectivamente suportados pela Autarquia.
- Nos casos em que os valores das taxas praticadas forem superiores ao custo médio unitário considerado como tecto, 116 Euros (por exemplo em função da dimensão área ou cubicagem), poderia considerar-se uma actualização anual das taxas com base nos índices de preços divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística.
- Parece ser de referir, no contexto do presente estudo, que uma base possível para a revisão de taxas administrativas que impliquem ocupação de espaço físico poderia levar em conta o preço por m² determinado para os casos do mercado e da feira, centros de custo estudados no âmbito deste trabalho, podendo introduzir-se algum grau de diferenciação em face da ruralidade ou urbanidade dos espaços.

Este modelo de actualização levará a que ainda durante um período longo os custos suportados pela Autarquia sejam superiores aos proveitos obtidos. Mas ter-se-á iniciado um processo que se afigura revelar algum equilíbrio, e que permitirá uma aproximação gradual custo / taxa menos repentina para as populações servidas.

Das informações fornecidas, não ressaltam situações de gratuidade. Se tal prática existir, e sem pôr em causa a sua bondade, será de equacionar a questão de uma reavaliação das situações de gratuidade, 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.

Centro de Custos relativo a «Mercados»

O Regulamento e Tabela de Taxas e Licenças da Câmara Municipal de Almeirim, fixa no Capítulo IX, relativo a Mercados e Feiras, as taxas a cobrar no Mercado Municipal, e no Capítulo XI taxas não específicas referentes a cartões de título, revalidações e 2as vias.

Refira-se:

No que respeita ao Mercado Municipal

1. Ocupação de bancas e tabuleiros:

1.1 Venda de peixe grosso, taxa diária 0,67 Euros, taxa mensal 13,17 Euros

1.2 Venda de peixe miúdo, taxa diária 0,36 Euros, taxa mensal 7,91 Euros

1.3 Frutas, legumes, hortaliças e outros

- Bancas com 1,20m taxa diária 0,36 Euros, taxa mensal 7,91 Euros
- Bancas com 0,80m, junto dos portões, taxa diária 0,36 Euros, taxa mensal 7,91 Euros
- Bancas de topo, 0,70 m, taxa diária 0,36, taxa mensal 7,91
- Tabuleiros de topo, 0,70m, taxa diária 0,67 Euros, taxa mensal 13,17 Euros

1.4 Utilização da balança, taxa diária 0,15 Euros

1.5 Utilização da balança decimal, por pesagem 0,10 Euros

1.6 Entrada de volumes, taxa diária por volume 0,15 Euros

1.7 Emissão de cartão de vendedor no mercado, 2,34 Euros

1.8 Revalidações e 2as vias, 2,59

2. No caso da ocupação de lojas ou torreões, o Regulamento refere que a renda será actualizada de harmonia com o coeficiente legal da tarifa de arredondamento comercial.

A utilização do frigorífico está sujeita a uma taxa diária, que vai de 4,29 Euros para além de 10 caixas diárias, por unidade, a 1,35 Euros até 5 caixas por dia e 0,36 Euros de 6 a 10 caixas diárias, por unidade, no caso de peixes;

No caso de carnes, a taxa diária é fixada em 0,03 Euros por cada kg.

Quadro XIV
Mercado Municipal

DIMENSÃO	1 440m ²
NÚMERO DE BANCAS	100, Ocupadas 30 (30%)
NÚMERO DE LOJAS	16 , Ocupadas 10 (63%)
DIAS DE FUNCIONAMENTO	6 (De 2 ^a feira a sábado, encerra domingo)

Fonte: Câmara Municipal de Almeirim

De acordo com as informações prestadas pela Câmara Municipal, a área do mercado corresponde a 1 440 m².

O mercado funciona diariamente, excepto aos domingos, ou seja, 313 dias por ano (365 dias do ano-52 dias equivalentes aos domingos do ano).

O espaço total disponível para o mercado não está totalmente ocupado. Havendo disponíveis 116 espaços, entre bancas e lojas, e estando ocupados 40 desses espaços, como mostra o quadro anterior, a taxa de ocupação cifra-se em 35%, o que corresponde a 504 m².

Nestas condições, a Câmara disponibiliza para actividade efectiva, por ano, 157 752 m², o que corresponde a 504m² / dia x 313dias.

De acordo com as premissas e critérios definidos, o custo total anual suportado pela Câmara Municipal em 2008 com esta actividade de mercado montou a 940 521,34 Euros. O facto de o mercado não estar totalmente ocupado não implica que a Câmara não tenha que o manter, em geral, em boas condições de propiciar novas ocupações por comerciantes, em qualquer altura, por um lado; por outro lado há custos que têm que ser suportados independentemente da área ocupada, como por exemplo os relativos à manutenção das áreas de acesso e de percurso interno do

mercado, das áreas de utilização comuns de higiene, de recolha de resíduos. Nestas condições, faz sentido que se faça repercutir o custo total estimado para o ano pela parcela do mercado efectivamente em funcionamento, o que nos conduz a um custo médio de 5,97 Euros por m² e por dia de utilização (940 521,34 Euros/ 157 752 m²).

As bancas e tabuleiros pagam por dia entre um máximo de 0,67 Euros e um mínimo de 0,36 Euros. Admitindo que uma banca pode ter, em média, 1,14 m², (1,20 de comprimento por 0,95 de largura); admitindo que lhe corresponda outro tanto em termos de espaço ocupado pelo vendedor, uma banca corresponderá a um espaço de 2,28m². Assim, o custo por m² e por dia de utilização seria de 2,28m² x 5,97Euros, ou seja, 13,61 Euros, o que é inclusivamente superior à taxa mensal referida no Regulamento, sendo as taxas mensais mais próximas as dos tabuleiros de topo e as das bancas de peixe grosso. Mesmo acumulando com outras taxas diárias de utilização de balanças e entrada de volumes, e utilização do frigorífico, dificilmente aquele custo será coberto, sendo que a maior aproximação poderá residir no caso de utilização de frigorífico para além de 10 caixas de peixe por dia, situação que não se afigura generalizável.

No caso das lojas, admitindo um espaço médio de loja de 6m², a taxa mensal, para cobrir os custos, deveria orçar em cerca de 900 Euros /mês (931,32 =5,97 Euros /m²/dia x 6 m² x 26 dias de funcionamento).

Se o mercado estivesse totalmente ocupado, o custo médio por m² por dia de utilização seria mais baixo, montaria a cerca de 2,00 Euros (940 521,34 Euros / 1 440 m² x 313 dias). Mas mesmo neste caso uma banca custaria diariamente 4,56 Euros (2,28m² x 2 Euros), acima da taxa diária cobrada, muito embora pudessem ser em maior número os casos em que a acumulação com as taxas devidas por outros serviços levasse à cobertura de custos efectivos ou a uma maior aproximação, o que, como atrás se mencionou, e atendendo à informação disponível, não se afigura generalizável.

Comparando os custos suportados pela Câmara, calculados na base das premissas e critérios definidos, com as taxas cobradas, tudo parece apontar para que se esteja perante uma situação globalmente deficitária, podendo ocorrer, como se referiu atrás, situações de maior aproximação custo / taxa em casos que se afiguram pontuais.

De resto, tal situação decorre também da comparação dos custos determinados em função deste estudo, com os proveitos obtidos com os mercados e feiras, medidos através dos recebimentos registados nos mapas de Fluxos de Caixa, nas rubricas relevantes, rubricas 02020601 (108 754,54 Euros, parte da rubrica 04012399 (81 791,27 Euros no total) e 07020906 Euros). Sendo o custo correspondente ao mercado com mais peso no total relativamente à feira, até pelas respectivas periodicidades de funcionamento, e pela diferente situação da feira em matéria de custos, o que se abordará seguidamente, será a situação do mercado que assume relevo particular na situação deficitária.

Conclusões:

As estimativas dos custos do mercado, assentes nas premissas e critérios explicitados, e apoiada nas informações facultadas, aponta no sentido da existência de uma diferença entre os custos suportados pela Câmara Municipal que se relacionam com esta actividade e as taxas cobradas, e sendo que os custos suportados pela Câmara afiguram-se ser, de uma forma generalizada, superiores às taxas cobradas, está-se perante uma actividade deficitária.

Trata-se de uma situação diferente da identificada no «Centro de custos actos administrativos». De facto, neste centro de custos pode considerar-se que se está perante uma prestação de serviços aos cidadãos, no âmbito das funções de autoridade do Estado; no caso do mercado está-se perante uma situação de actividade económica, em que a Câmara actua de algum modo como parceiro, como facilitador, disponibilizando espaço para que os agentes económicos exerçam a sua actividade, não excluindo motivações no sentido de contribuição para a promoção do desenvolvimento endógeno do concelho, tanto económico como social, que o apoio ao Mercado Municipal possam configurar.

Poderá, com os adequados contornos, considerar-se estar-se em presença de uma situação de mercado, regulada pelos vectores oferta e procura. Deste modo, esta poderia ser, naturalmente, uma actividade moderadamente superavitária para a Câmara, o que não se verifica.

Não se afigura negativo que, entre as diferentes actividades prosseguidas pela Câmara Municipal, umas surjam como deficitárias e outras superavitárias, estas últimas as ligadas à actividade económica, sendo que umas poderiam subsidiar as outras, no âmbito das competências e objectivos da Autarquia, visando-se aprofundar hipóteses de fontes de financiamento alternativas, que permitam uma menor dependência de recursos financeiros externos, naturalmente sempre inferiores às necessidades.

Atenta a situação atrás identificada, um modelo possível para apoiar decisões relativamente às taxas a cobrar no domínio do mercado poderia passar por:

- Considerar prioritária uma actuação no sentido de promover o desenvolvimento do mercado, visando captar maior número de comerciantes (apenas 35% da área do mercado funciona efectivamente), eventualmente pela inovação e / ou diversificação da oferta; de facto, se o mercado estivesse totalmente ocupado, os custos anuais estimados incidiriam sobre uma dimensão maior, diminuindo o custo por m² e conduzindo a uma actividade menos gravosa e potencialmente rentável para a Câmara Municipal.

- Considerar a actualização anual das taxas em vigor, independentemente da percentagem de ocupação, designadamente em função dos índices de actualização divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística.
- Considerar, a fixação de taxas por metro quadrado de espaço ocupado, quer no caso das lojas quer das bancas e tabuleiros, nestes últimos casos considerando um modelo de ocupação do espaço que contemple a banca, o espaço de movimentação do vendedor e eventualmente o espaço de guarda, se for o caso. Afigura-se que a unidade m2 favorece uma comparação custo/taxa mais imediata.

Centro de Custos «Feiras»

O Regulamento e Tabela de Taxas e Licenças do Município de Almeirim refere-se a taxas a cobrar neste domínio no Capítulo IX, relativo a Mercados e Feiras, e ainda no Capítulo XI, relativamente a taxas não específicas.

Em termos de taxas, são referidas, nos dois capítulos:

No caso da feira mensal mensal, as taxas por dia e por m2 são de 0,82 Euros para feirantes não colectados no concelho e 0,66 Euros para feirantes colectados no concelho.

No caso das feiras anuais há que distinguir:

Barracas de comidas e bebidas, taxa quinzenal por m2, 0,21 Euros

Montanhas russas, pistas de automóveis, carroceis, cavalinhos e idênticos, taxa quinzenal por m2, 0,39 Euros

Circos, taxa quinzenal por m2, 0,10 Euros

Restantes instalações, taxa quinzenal por m2, 0,15 Euros

A emissão de cartão de feirante é taxada em 7,78 Euros, e a renovação ou 2ª via em 2,59 Euros.

A emissão de cartão de vendedor ambulante é taxada em 2,34 Euros, e a renovação ou 2ª via em 2,59 Euros.

Segundo informações fornecidas pela Câmara Municipal, há a considerar apenas uma feira no concelho de Almeirim, a Feira Mensal, que se realiza uma vez por mês, no primeiro domingo de cada mês, abrangendo uma área de 32.761,85m2.

Quadro XV
Feira

Designação da Feira:	Feira Mensal de Almeirim
Dias de Funcionamento:	1º Domingo do Mês
Dimensão do Recinto:	32.761,85m ²
Arruamentos:	13.145,23m ²
Número Total de Terrados:	403
Ocupação de Terrados:	68%
Terrados Livres:	32%

Fonte: Câmara Municipal de Almeirim

A feira disponibiliza 403 terrados, dos quais estão ocupados 274, ou seja, 68%, o que corresponde a 22 278,05 m².

Nestas condições, a Câmara disponibilizará para actividade efectiva, por ano, 1 158 458,60, m², o que corresponde a 22 278,05m² / dia x 52 domingos.

O facto da área da feira não estar totalmente ocupada não implica que a Câmara não tenha que assegurar boas condições à totalidade do espaço.

Há custos relativos a toda a área que têm que ser suportados independentemente da área ocupada, como por exemplo os relativos à manutenção dos arruamentos internos, a par dos custos específicos de higiene e de recolha de resíduos determinados pela ocupação de feirantes e visitantes, e com peso relativo apreciável neste tipo de eventos.

Nestas condições, e como no caso do mercado, anteriormente analisado, faz sentido que se faça repercutir o custo total estimado para o ano pela parcela da feira efectivamente ocupada, sendo que neste caso a taxa de ocupação é sensivelmente superior, aproximando-se mais a área ocupada da área total disponibilizada.

De acordo com as premissas e critérios definidos, o custo total real suportado pela Câmara Municipal com esta actividade ascende a 403 320,77 Euros. Deste modo, será de cerca de 0,34 Euros o custo suportado por m² /dia de utilização (403 320,77 Euros / 1 158 458,60 m²).

Desta forma, o custo suportado pela Câmara Municipal por m²/dia de utilização é inferior ao que é cobrado aos utilizadores por m² e por dia. As diferenças são de 0,32 Euros e de 0,48 Euros por m² e por dia, respectivamente nos casos de feirantes colectados ou não colectados no concelho. A esta diferença acresce a taxa referente ao cartão de feirante. E a diferença será maior, a favor da Câmara Municipal, quanto maior for a taxa de ocupação.

Conclusões:

Também no caso deste centro de custos pode considerar-se que se está perante uma situação de actividade económica no âmbito do sector terciário, subsector do comércio, em que a Câmara actua de algum modo como parceiro, como facilitador, disponibilizando espaço para que os agentes económicos exerçam a sua actividade. Poderá, com os adequados contornos, considerar-se estar-se em presença de uma situação regulada pelos vectores oferta e procura.

As estimativas dos custos totais reais deste centro de custos, assentes nas premissas e critérios explicitados, e apoiada nas informações facultadas, aponta no sentido da existência de uma diferença entre os custos suportados pela Câmara Municipal que se relacionam com esta actividade e as taxas cobradas, e sendo que os custos suportados pela Câmara são inferiores aos preços cobrados aos utilizadores, está-se perante uma situação superavitária.

Não se afigura negativo que entre as diferentes actividades prosseguidas pela Câmara Municipal, umas surjam como deficitárias e outras superavitárias, estas últimas as ligadas à actividade económica, sendo que umas poderiam subsidiar outras, no âmbito das competências e objectivos da Autarquia, visando-se aprofundar hipóteses de fontes de financiamento alternativas, que permitam uma menor dependência de recursos financeiros externos, naturalmente sempre inferiores às necessidades.

Assim sendo, não obstante a situação que este estudo evidencia, mais favorável à Câmara Municipal, e pelo que acabou de se expressar, considera-se que nada obsta à actualização das taxas em vigor no domínio da feira, admitindo-se que tal possa verificar-se através da aplicação dos índices de preços divulgados pela Instituto Nacional de Estatística

Centro de Custos relativo a «Obras e Urbanismo»

O Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação constitui um documento específico, que, a coberto do Aviso nº 20312 / 2008 se encontra publicado no Diário da República, 2ª série, nº 137, de 17 de Julho de 2008. As taxas variam consoante a natureza e complexidade dos processos, e encontram-se fixadas em diversos quadros em tabela anexa ao referido Regulamento.

Nos casos de emissão do alvará de licença, de autorização ou de admissão de comunicação prévia de loteamento e de obras de urbanização, alteração do alvará aditamento ou alteração de comunicação prévia, Quadro I, a taxa de emissão de alvará ou de admissão de comunicação prévia é de 75,00 Euros, acrescida por número de lotes ou fogos (30,00 ou 20,00 Euros consoante os casos respectivamente). A taxa por prazo de execução / mês é de 30,00 Euros. Sobre o valor orçamentado das obras de urbanização a efectuar é cobrado 1%. As alterações de alvará, aditamento ou alteração de comunicação prévia são taxadas a 30,00 Euros, acrescidas de 30,00 Euros por lote ou 20,00 Euros por fogo resultantes do aumento autorizado.

Nos casos de emissão do alvará de licença, de autorização ou de admissão de comunicação prévia de loteamento, Quadro II, a taxa de emissão de alvará ou de admissão de comunicação prévia é de 75,00 Euros, acrescida por número de lotes ou fogos (30,00 ou 20,00 Euros consoante os casos respectivamente). As alterações de alvará, aditamento ou alteração de comunicação prévia são taxadas a 30,00 Euros, acrescidas de 30,00 Euros por lote ou 20,00 Euros por fogo resultantes do aumento autorizado.

A emissão do alvará de licença, de autorização ou de admissão de comunicação prévia de obras de urbanização, Quadro III, é taxada a 75,00 Euros, acrescida de 30,00 Euros por cada mês de prazo e estando regulada a cobrança de 1% sobre o valor orçamentado das obras de urbanização a executar. A alteração de alvará, aditamento ou alteração de comunicação prévia é taxada a 30,00 Euros, acrescida em moldes idênticos aos do parágrafo anterior.

A emissão de alvará para trabalhos de remodelação de terrenos, Quadro IV, é taxada desde 100,00 Euros até 1 000m², até 1 500,00 Euros para 5 001 a 10 000 m², acrescendo ao montante anterior 130,00 Euros por m² ou fracção se estiverem em causa mais de 10 000m².

A emissão de alvará de licença, autorização ou admissão de comunicação prévia para obras de edificação é regulada no Quadro V da Tabela de Taxas, sendo a taxa geral de 7,50 Euros acumulável com taxas aplicáveis aos diferentes casos, desde a habitação unifamiliar ou plurifamiliar, à agricultura, indústria, serviços, taxas fixadas por m² ou fracção. As taxas especiais mais elevadas correspondem a instalações de armazenagem de produtos de petróleo, 250 Euros, e instalação de postos de abastecimento de combustíveis, 750 Euros.

A emissão do alvará ou admissão de comunicação prévia de obras de demolição, Quadro VI da Tabela, é taxada a 10,00 Euros, acrescida de 6,00 Euros por cada 100m³ ou fracção.

No caso de autorizações de utilização e de alteração de uso, Quadro VII, as taxas variam entre 12,50 e 15,00 Euros para fins habitacionais e 22,50 Euros por cada unidade independente de utilização e até 100m², para fins não habitacionais, havendo neste caso acréscimos de 12,50 Euros por cada 100m² ou fracção a mais.

No referente a autorizações de utilização ou suas alterações previstas em legislação específica, Quadro VIII, as taxas são fixadas por estabelecimento e variam entre 30,00 Euros no caso de estabelecimento de bebidas e 750 Euros no caso de postos de abastecimento de combustíveis não localizados nas redes viárias nacionais e regionais.

No caso de emissão de alvarás de licença parcial, Quadro IX, a taxa devida é de 30% do valor da taxa devida pela emissão do alvará de licença ou admissão de comunicação prévia.

Quanto a prorrogações, Quadro X, as taxas variam entre 30,00 Euros e 50,00 Euros por cada mês a mais ou fracção, no caso de obras de urbanização, e 7,00 Euros e 12,50 Euros no caso de obras de edificação. Os valores mais elevados correspondem a fases de acabamento.

No que se refere a obras inacabadas, Quadro XI, a emissão de licença especial para conclusão de obras inacabadas é taxada a 7,50 Euros por cada mês ou fracção.

Os pedidos de autorização ou licença de instalações previstas em legislação específica, Quadro XII,

No caso de informações prévias relativas à possibilidade de realização de operações de loteamento, em terreno ou sua renovação, Quadro XIII, as taxas vão de 100,00 Euros em áreas inferiores a 10 000m² a 150,00 Euros para áreas entre 10 000 e 20 000m², sendo que para áreas superiores a 20 000m², em acumulação está prevista uma taxa de 100,00 Euros por cada 5 000m² ou fracção a mais.

No que respeita a Ocupação da via pública por motivo de obras, Quadro XIV, há taxas fixadas de 2,00 Euros por mês e m² ou fracção no caso de tapumes ou outros resguardos e andaimes, 30,00 Euros por mês e unidade no caso de guias, guindastes e similares, sendo outras ocupações (caldeiras, depósitos de entulhos, estaleiros de apoio etc) taxadas a 5,00 Euros por m² e mês.

Quanto a vistorias, Quadro XV, as taxas mais baixas corresponderão a vistorias a realizar para efeitos de verificação das condições de utilização dos edifícios ou suas fracções, e a vistorias não previstas na tipologia constante do citado quadro. De resto as taxas variam entre 100,00 e 500,00 Euros, sendo que há casos de taxas superiores, dado que está prevista uma taxa base, acrescida de outras taxas (por exemplo no caso de emissão de autorização, licença de utilização ou suas

alterações e autorização de constituição de propriedade horizontal, a taxa base é de 35,00 Euros, acrescida de 15,00 Euros por cada fogo ou unidade independente de utilização.

Para as operações de destaque, Quadro XVI, está fixada a taxa de 75,00 Euros pela emissão da certidão de comprovação.

Nos casos de recepção provisória de obras de urbanização, Quadro XVII, as taxas são de 50,00 Euros por acto de recepção, acrescidas de 5,00 Euros por lote. No caso de auto de recepção definitiva, as taxas anteriores mudam para 100,00 Euros e 20,00 Euros respectivamente.

Das taxas referentes a aspectos de ordem administrativa neste domínio, Quadro XVIII cite-se: 25,00 Euros no caso cada averbamento em procedimentos de licenciamento ou de autorização de utilização, 0,25 e 0,50 Euros por cada fotocópia simples A4 ou A3 respectivamente, 1 ou 3 Euros nos casos de cada fotocópia autenticada, A4 ou A3, 25,00 euros em averbamentos de alvarás (sendo válidos nos casos sanitários), 50,00 Euros nos casos depósitos de 2ª via da ficha técnica da habitação (DL68/04 de 25 de Março).

Segundo informações da Câmara Municipal, foram praticados 3 796 actos específicos no domínio das obras e urbanismo em 2008, sendo referida a elaboração de 1 509 ofícios.

Quadro XV
OBRAS E URBANISMO
ACTOS PRATICADOS EM 2008

Tipos de actos	Nº
N.º de pedidos de informação ao abrigo do artº 110º	73
N.º de pedidos de informação prévia	3
N.º de requerimentos diversos	646
N.º de processos de obras isentas de controlo prévio	4
N.º de processos de obras – Pedido de licença administrativa	112
N.º de processos de obras – Pedido de autorização administrativa	12
N.º de comunicações prévias apresentadas	44
N.º de processos referentes a estabelecimentos de restauração e bebidas	3
N.º de requerimentos referentes a processos de obras	1973
Alvarás de licença de construção emitidos	145
Alvarás de licença de ocupação da via pública emitidos	3
N.º de processos de loteamentos	4
N.º de requerimentos referentes a loteamentos	23
Emissão de Alvarás de loteamento	3
N.º de pedidos de autorização de utilização	206
Alvarás de licença de utilização emitidos	186
Alvará de licença de utilização emitidos para estabelecimentos comerciais	5

Alvará de licença de utilização emitidos para estabelecimentos de restauração e bebidas	6
N.º de pedidos de vistoria ao abrigo da Lei 6/06	3
N.º de Certidões emitidas	342
N.º de Ofícios expedidos	1509
Total incluindo ofícios expedidos	5 305
Total excluindo ofícios expedidos	3 796

Fonte: Câmara Municipal de Almeirim

De acordo com as premissas e os critérios atrás estabelecidos, o custo total real suportado pela Câmara com este centro de custos em 2008 rondou 1 672 132,40 Euros, o que significa que tendo o número de actos praticados naquele ano sido de 3 796 (não considerando autonomamente os ofícios, por se afigurarem partes integrantes dos processos nos casos a que se refiram), em média cada acto terá custado à Câmara Municipal 440 Euros (315 Euros se fossem considerados autonomamente os ofícios).

Conclusões:

O centro de custos referente a obras e urbanismo surge como mais oneroso, se comparado com os anteriores. Tal reflecte uma realidade intrínseca muito específica, designadamente uma maior exigência, sobretudo em matéria de competências humanas, quer em termos de tecnicidade quer de diversidade de formações. O mapa de custos de obras e urbanismo, Quadro XII, espelhando a mais acentuada participação da orgânica da Câmara Municipal relativamente aos restantes centros de custos, reflecte claramente essa situação.

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 cálculo 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 fundamental de conciliar o crescimento económico com o desenvolvimento e o ordenamento do território.

De acordo com as premissas e os critérios estabelecidos, verifica-se que o custo unitário estimado é superior às taxas praticadas em alguns casos e seguramente inferior em outros, comparando-o com as tabelas de taxas anexas ao Regulamento. Atingirão facilmente valores superiores ao custo médio unitário estimado os casos em que o Regulamento prevê a acumulação de taxas, por exemplo nas obras, uma taxa básica crescida de taxas por fogos ou lotes e a cobrança de um adicional de 1% sobre o valor das obras.

Considerando que se estará em presença de casos em que o custo médio é superior à taxa, de outros de maior aproximação e de outros em que se verifica mesmo superação do custo médio, mas que em todos os casos o que estará em causa poderá ser a geração de proveitos a favor da Câmara Municipal, o que implicará tendencialmente a prática de taxas iguais ou superiores aos custos;

Considerando que este domínio configura uma área delicada pela dificuldade de quantificação dos benefícios que derivam para os particulares;

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

- Considerar aumentos anuais superiores à taxa de actualização oficial publicada pelo Instituto Nacional de Estatística, aumentos incidentes sobre a tabela constante do Regulamento em vigor;

- Admitindo que essa taxa rondou, em termos médios, no passado mais recente, cerca de 2%, fixar os aumentos anuais neste domínio, para todas as taxas, num intervalo entre 3% e 5%, que poderia ser graduado, aplicando o limite inferior do intervalo para os casos menos complexos e o limite superior para os mais complexos, como os loteamentos, as alterações, os destaques;
- Tal permitiria a obtenção de proveitos adicionais, o que se afigura justificável nos termos da argumentação anterior, nos casos em que as taxas cobrem ou excedem os custos, e em paralelo uma aproximação mais rápida do que a simples actualização pelos índices de inflação, nos casos em que as taxas são inferiores.

CONSIDERAÇÃO FINAL

Não obstante os resultados do presente estudo, apresentados por centros de custo, e a diferenciação de conclusões relativas a cada um deles, a caracterização da situação financeira, económica e social entretanto surgida, e as perspectivas temporais da sua superação poderão justificar a não aplicação ou a aplicação mitigada dos índices de actualização das taxas propostas neste estudo durante um período que se afigura razoável estender até dois anos.

Caberá agora aos Órgãos do Município, de acordo com o princípio da autonomia local, equacionar a questão acima colocada e fixar o valor das taxas.