

FUNDAMENTAÇÃO ECONÓMICO – FINANCEIRA

REGULAMENTO DO EXERCÍCIO DE DIVERSAS ACTIVIDADES

INTRODUÇÃO

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

Licenciar actividades diversas, que anteriormente estavam cometidas aos governos civis e que passaram para as Câmaras Municipais consiste em verificar pressupostos e emitir as respectivas licenças previstas no *Regulamento do Exercício de Diversas Actividades sujeitas a licenciamento municipal*. No caso concreto, estaremos perante remoções de obstáculos jurídicos ao comportamento dos particulares.

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

É complexo em alguns casos, no entanto, quantificar o benefício auferido pelo particular (BAP). O conceito não será inequívoco nem, por essa via, isento de ambiguidades. Não obstante, no caso concreto das reproduções será mais simples e correcto aferir o valor da taxa tendo por base o BAP. Noutros casos, nomeadamente no das transcrições, será mais fácil, certamente, quantificar os custos da actividade pública local, isto é, o custo em afectar recursos. Contudo, será verosímil assumir que a partir de determinado valor, é posto em causa o benefício do particular, pelo que é importante assumir uma postura de boa-fé e de bom-senso na criação da taxa, para que esta não se torne, quando esse não seja o objectivo, um critério de desincentivo à prática de certos actos.

MÉTODO DE CÁLCULO

Pressupostos Fundamentais

Unidades de tempo

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

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

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

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

Custos com o pessoal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RB: Remuneração Base;

SA: Valor diário Subsídio de Alimentação;

E: custo unitário por minuto do Enxoval;

f: número médio de dias de férias;

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

y: número de dias efectivos de trabalho anuais.

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

Custos de estrutura

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

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

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

«Taxa Referência»

A taxa referência é expressa em euro/unidade.

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

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

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

Licenciamento de actividades

Tabela 1 Apuramento do custo (taxa referência) para licenciamento da actividade de guarda-nocturno

i	Estrutura de Custos Directos (Ci)	Pressupostos
1	Custos de decisão	Inclui 10 minutos do custo de um dirigente
2	Verificação de pressupostos	Inclui 30 minutos do custo de um coordenador técnico
3	Expediente	Inclui 30 minutos do custo de um assistente técnico
4	Emissão da licença	Economato
CUSTO POR MÁQUINA		$\sum_{i=1}^4 C_i$

Exploração de máquinas automáticas, mecânicas, eléctricas e electrónicas de diversão

Tabela 2 Apuramento do custo (taxa referência) para o registo da máquina

i	Estrutura de Custos Directos (Ci)	Pressupostos
1	Custos de decisão	Inclui 30 minutos do custo de um dirigente
2	Verificação de pressupostos	Inclui 2 horas do custo de um coordenador técnico
3	Expediente e fiscalização	Inclui 90 minutos do custo de um assistente técnico
4	Emissão da licença	Economato
CUSTO POR MÁQUINA		$\sum_{i=1}^4 C_i$

Tabela 3 Apuramento do custo (taxa referência) para a emissão da Licença de Exploração

i	Estrutura de Custos Directos	Pressupostos
1	Custos de decisão	Inclui 30 minutos do custo de um dirigente
2	Verificação de pressupostos	Inclui 2 horas do custo de um coordenador técnico
3	Expediente	Inclui 45 minutos do custo de um assistente técnico
4	Emissão da licença	Economato
CUSTO POR MÁQUINA		$\sum_{i=1}^4 C_i$

Tabela 4 Apuramento do custo (taxa referência) para averbamento por transferência de propriedade da máquina

i	Estrutura de Custos Directos	Pressupostos
1	Custos de decisão	Inclui 15 minutos do custo de um dirigente
2	Verificação de pressupostos	Inclui 1 hora do custo de um coordenador técnico
3	Expediente	Inclui 45 minutos do custo de um assistente técnico
4	Emissão da licença	Economato
CUSTO POR MÁQUINA		$\sum_{i=1}^4 C_i$

Tabela 5 Apuramento do custo (taxa referência) para segunda via do título de registo

i	Estrutura de Custos Directos	Pressupostos
1	Custos de decisão	Inclui 10 minutos do custo de um dirigente
2	Verificação de pressupostos	Inclui 1 hora do custo de um coordenador técnico
3	Expediente	Inclui 45 minutos do custo de um assistente técnico
4	Emissão da licença	Economato
CUSTO POR MÁQUINA		$\sum_{i=1}^3 C_i$

Realização de espectáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares públicos ao ar livre

Tabela 6 Apuramento do custo (taxa referência) para licenciamento de provas desportivas

i	Estrutura de Custos Directos	Pressupostos
1	Custos de decisão	Inclui 10 minutos do custo de um dirigente
2	Verificação de pressupostos	Inclui 30 minutos do custo de um coordenador técnico
3	Expediente	Inclui 20 minutos do custo de um assistente técnico
4	Emissão da licença	Economato
CUSTO TOTAL		$\sum_{i=1}^4 C_i$

Tabela 7 Apuramento do custo (taxa referência) para licenciamento de arraiais, romarias e bailes e fogueiras populares (santos populares) e outros divertimentos públicos

i	Estrutura de Custos Directos	Pressupostos
1	Custos de decisão	Inclui 5 minutos do custo de um dirigente
2	Verificação de pressupostos	Inclui 30 minutos do custo de um coordenador técnico
3	Expediente	Inclui 20 minutos do custo de um assistente técnico
4	Emissão da licença	Economato
CUSTO TOTAL		$\sum_{i=1}^4 C_i$

Tabela 8 Apuramento do custo (taxa referência) para licenciamento leilões em locais públicos

i	Estrutura de Custos Directos	Pressupostos
1	Verificação de pressupostos	Inclui 20 minutos do custo de um coordenador técnico
2	Expediente	Inclui 10 minutos do custo de um assistente técnico
3	Emissão da licença	Economato
CUSTO TOTAL		$\sum_{i=1}^3 C_i$

Tabela 9 Apuramento do custo (taxa referência) para licenciamento de queimadas

i	Estrutura de Custos Directos	Pressupostos
1	Verificação de pressupostos	Inclui 15 minutos do custo de um Técnico Superior
2	Controlo e Fiscalização	Inclui 10 minutos do custo de um assistente técnico e 5 minutos de um Coordenador Técnico
3	Emissão da licença	Economato
CUSTO TOTAL		$\sum_{i=1}^3 C_i$

Tabela 10 Apuramento do custo (taxa referência) para licenciamento de espectáculos e actividades ruidosas

i	Estrutura de Custos Directos	Pressupostos
1	Verificação de pressupostos	Inclui 10 minutos do custo de um Assistente Técnico
2	Controlo e Fiscalização/Sapadores Florestais	Inclui 25 minutos do custo de um assistente técnico
3	Emissão da licença	Economato
CUSTO TOTAL		$\sum_{i=1}^3 C_i$

Tabela 11 Justificação do valor das taxas.

Taxa	Valor (EUR)	Cij	Justificação
Actividade de Guarda Nocturno	30,00	0,000	Não há razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo. Para efeitos de simplificação o valor foi arredondado para a unidade de euro mais próxima.
Exploração de máquinas automáticas, mecânicas, eléctricas e electrónicas de diversão			
Registo (por máquina)	70,00	0,000	Não há razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo. Para efeitos de simplificação o valor foi arredondado para a unidade de euro mais próxima.
Licença de Exploração (por máquina)	62,00	0,000	Não há razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo. Para efeitos de simplificação o valor foi arredondado para a unidade de euro mais próxima.
Averbamento por transferência de propriedade da máquina (por máquina)	35,00	0,000	Não há razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo. Para efeitos de simplificação o valor foi arredondado para a unidade de euro mais próxima.
Segunda Via do título de registo (por máquina)	26,00	0,000	Não há razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo. Para efeitos de simplificação o valor foi arredondado para a unidade de euro mais próxima.
Realização de espectáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares públicos ao ar livre			
Espectáculos e Actividades Ruidosas	7,00	0,000	Não há razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo. Para efeitos de simplificação o valor foi arredondado para a unidade de euro mais próxima.
Provas desportivas	45,00	0,000	Não há razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo. Para efeitos de simplificação o valor foi arredondado para a unidade de euro mais próxima.
Arrais, romarias e bailes e outros divertimentos públicos	16,00	0,000	Não há razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo. Para efeitos de simplificação o valor foi arredondado para a unidade de euro mais próxima.
Fogueiras populares (Santos Populares)	16,00	0,000	Não há razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo. Para efeitos de simplificação o valor foi arredondado para a unidade de euro mais próxima.
Venda de Bilhetes para Espectáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de vendas	isento	N/A	No sentido de incentivar a promoção de espectáculos por parte das entidades privadas, isenta-se de taxa a venda de bilhetes. Esta medida é um dos meios para territórios de baixa densidade incrementarem a sua actividade lúdico-cultural.
Realização de queimadas	6,00	0,000	Não há razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo. Para efeitos de simplificação o valor foi arredondado para a unidade de euro mais próxima.
Realização de Leilões em lugares públicos	8,00	0,000	Não há razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo. Para efeitos de simplificação o valor foi arredondado para a unidade de euro mais próxima.

CONCLUSÃO

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

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