

FUNDAMENTAÇÃO ECONÓMICO – FINANCEIRA

TAXAS DOS ESPAÇOS CULTURAIS DO CONCELHO DE MELGAÇO

DIVISÃO CULTURA, MUSEUS E PATRIMÓNIO (DCMP)

INTRODUÇÃO

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

À Divisão de Cultura Museus e Património (DCMP), de acordo com o Regulamento Interno dos Serviços, entre outras competências e atribuições, incumbe dinamizar a actividade cultural do município através da valorização, do apoio e promoção de iniciativas, projectos e acções nesta área; apoiar e coordenar a acção dos agentes culturais, incentivando o associativismo, no âmbito da difusão e da defesa do património cultural e das actividades ou eventos estratégicos para o município e promover o intercâmbio das diversas formas de expressão cultural, tradicionais e emergentes que coloquem o município na rota dos acontecimentos nacionais e internacionais.

O âmbito do presente estudo recaiu sobre três dos espaços aos quais compete à DCMP a sua gestão, a saber: Porta de Lamas de Lamas de Mouro – PNPG; Casa da Cultura e Rede de Museus (Núcleo Museológico e de Pesquisa Torre de Menagem, Núcleo Museológico de Castro Laboreiro, Museu de Cinema de Melgaço – Jean Loup Passek e Espaço Memória e Fronteira)

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

É complexo em alguns casos, no entanto, quantificar o benefício auferido pelo particular. O conceito não será inequívoco nem, por essa via, isento de ambiguidades. Mais fácil será, 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.

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.

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).

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:

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

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

RB: Remuneração Base;

SA: Valor diário Subsidio de Alimentação;

E: custo unitário por minuto do Enxoval;

f: número médio de dias de férias;

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

y: número de dias efectivos de trabalho anuais.

Custos de estrutura

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

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

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

Pressupostos específicos adoptados no cálculo da taxa para os Programas Educativos

Os serviços Educativos da Câmara Municipal de Melgaço (Rede Museus – Melgaço Museus, na Porta de Lamas de Mouro, Casa da Cultura, Biblioteca Municipal e Arquivo Municipal, entre outros) elaboram ciclicamente um Plano de Actividades que engloba proposta de programas educativos transversais aos espaços culturais e lúdico-pedagógicos do Município. Foi assumido que esse plano tem um ciclo de vida com 300 utilizações.

Os programas educativos foram estruturados para um grupo de 25 pessoas. Desta capacidade ideal resulta o sucesso do cumprimento dos objectivos fixados e apresentados na proposta do Plano de Actividades desenvolvidos pelos serviços educativos da Câmara Municipal. Os Programas educativos que impliquem a realização simultânea de actividades em locais distintos pressupõem a coordenação adicional entre as mesmas.

Pressupostos específicos adoptados no cálculo das taxas da Porta de Lamas de Mouro – PNPG

O valor da conta final financeira da empreitada, e consecutivamente o das amortizações, foi distribuído de acordo com as seguintes percentagens: Oficina Temática: 50%; Auditório: 20% e Edifício Recepção: 30%. O mesmo critério foi adoptado para a distribuição dos custos com materiais de limpeza, economato, iluminação, climatização e do Seguro dos Edifício e respectivo recheio.

No que toca às amortizações, foram usados os valores do CIBE, de acordo com a Portaria 671/2000 de 17 de Abril.

Para o apuramento do custo unitário da entrada na Oficina Temática assumiu-se uma situação de afectação de recursos óptima. Aferida a capacidade instantânea do espaço (25 pessoas), a duração média da visita (45 minutos) e o horário de funcionamento, o resultado obtido revelou contudo que estávamos perante uma impossibilidade de reafectação de factores produtivos de forma a melhorar a situação de alguns utilizadores sem prejudicar simultaneamente qualquer outro. Conceptualmente esta

situação constitui um “*Ótimo de Pareto*”, em linguagem comum, “o Ótimo é inimigo do Bom”. Deste modo, assumiu-se que a utilização diária máxima para a concretização dos objectivos do espaço é de 175 visitantes, o que corresponde a 54.600 visitantes/ano. De igual modo, este princípio foi utilizado no apuramento dos custos com a utilização do Auditório e da Recepção, diferenciando apenas no pressuposto de que a utilização diária máxima é calculada numa base de 310 dias de funcionamento por ano

A Porta de Lamas de Mouro disponibiliza também o espaço e equipamentos a empresas de promoção turística através de “pacotes” de actividades. Estes foram desenhados para grupos organizados de 80 pessoas.

Pressupostos específicos adoptados no cálculo das taxas de Melgaço Museus

Para o apuramento do custo unitário da entrada num dos espaços da rede de Museus de Melgaço assumiu-se uma situação de afectação de recursos ótima. Aferida a capacidade instantânea de cada um dos espaços (25 pessoas), a duração média da visita (45 minutos) e o horário de funcionamento, o resultado obtido revelou contudo que estávamos perante uma impossibilidade de reafectação de factores produtivos de forma a melhorar a situação de alguns utilizadores sem prejudicar simultaneamente qualquer outro. Conceptualmente esta situação constitui um “*Ótimo de Pareto*”, em linguagem comum, “o Ótimo é inimigo do Bom”. Deste modo, assumiu-se que a utilização diária máxima para a concretização dos objectivos de cada um dos espaços é de 125 visitantes, o que corresponde a 154.809 visitantes/ano para a rede de museus.

Uma vez que os Museus de Melgaço estão organizados em rede sob a tutela da mesma unidade orgânica da Câmara Municipal, admitiu-se agregar os custos que concorrem para o seu funcionamento numa lógica de Centro de Custos.

Pressupostos específicos adoptados no cálculo das taxas da Casa da Cultura

Para o cálculo da amortização, foi utilizado como base o valor do imóvel que consta no arrolamento de bens elaborado em 2003. e a taxa da tabela do CIBE, de acordo com a Portaria 671/2000 de 17 de Abril.

A distribuição do custo anual apurado, foi efectuada segundo:

-o critério da ocupação, em que o Auditório tem 74, 4 m² e o espaço para Exposições tem 90 m² · num total de 836 m² da Casa da Cultura.

-o critério da utilização temporal: A Utilização máxima possível coincidente com os dias de funcionamento da Casa da Cultura por ano (296) e uma exposição mês (duração média de uma exposição)

«Taxa Referência»

A taxa referência é expressa em euro/unidade.

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

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

Coeficiente de Incentivo j (CI_j)

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

$CI_j > 0 \Rightarrow$ incentivo

$CI_j = 0 \Rightarrow$ neutro

$CI_j < 0 \Rightarrow$ desincentivo

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

Taxa proposta

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

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

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

Programas Educativos

Tabela 1 Apuramento do custo (taxa referência) para Programas Educativos

I	Estrutura de Custos Directos (C_i)	Pressupostos
1	Desenvolvimento e planeamento da actividade lúdico-pedagógica	Custo de 30 minutos de um Dirigente e 5 horas com um Técnico Superior.
2	Montagem e experimentação da actividade	Custo de 2,5 horas de um Assistente Técnico
3	Economato	Despesas com material de escritório e expediente
4	Execução e acompanhamento da actividade	Custo de 2,5 horas de um Assistente Técnico
CUSTO TOTAL		$\sum_{i=1}^4 C_i$

Tabela 2 Apuramento do custo (taxa referência) para Programas Educativos do tipo II

I	Estrutura de Custos Directos (C_i)	Pressupostos
1	Desenvolvimento, planeamento e coordenação das actividades lúdico-pedagógicas	Custo de 30 minutos de um Dirigente e 5,5 horas com um Técnico Superior.
2	Montagem e experimentação da actividade	Custo de 2,5 horas de um Assistente Técnico
3	Economato	Despesas com material de escritório e expediente
4	Execução e acompanhamento da actividade	Custo de 2,5 horas de dois Assistentes Técnicos
CUSTO TOTAL		$\sum_{i=1}^4 C_i$

Tabela 3 Apuramento do custo (taxa referência) para as Oficinas Lúdico- Pedagógicas

I	Estrutura de Custos Directos (Ci)	Pressupostos
1	Materiais diversos	Por simplificação, tipificou-se uma oficina ludico pedagogica com os seguintes materiais: tintas, pincel, cola, cartolinas, lápis de cor e um DVD, sem o prejuízo de na realidade se usarem outros e de natureza diversa
CUSTO TOTAL		<i>Ci</i>

Porta de Lamas de Mouro

Tabela 4 Apuramento do custo (taxa referência) para a entrada na Oficina Temática

I	Estrutura de Custos Directos (Ci)	Pressupostos
1	Amortização	Taxa de amortização de acordo com a tabela do CIBE. 50 % do valor da amortização
2	Seguro	50 % do prémio do Seguro do Imóvel e respectivo recheio
3	Materiais de limpeza e economato	50 % das despesas com material de escritório e expediente e limpeza
4	iluminação e climatização	50 % dos custos directos
5	Custos com o pessoal	10 minutos por dia de um dirigente, 50 % do custo anual de um Técnico Superior, 40% com o custo anual de um Assistente Operacional, custo anual de um Assistente Técnico.
CUSTO TOTAL ANUAL		$\sum_{i=1}^5 Ci$
CUSTO TOTAL POR ENTRADA		$\frac{1}{54.600} \sum_{i=1}^5 Ci$

Tabela 5 Apuramento do custo (taxa referência) para o Auditório

I	Estrutura de Custos Directos (Ci)	Pressupostos
1	Amortização	Taxa de amortização de acordo com a tabela do CIBE. 20 % do valor da amortização
2	Seguro	20 % do prémio do Seguro do Imóvel e respectivo recheio
3	Materiais de limpeza	20 % das despesas com material limpeza
4	iluminação e climatização	20 % dos custos directos
5	Custos com o pessoal	10% com o custo anual de um Assistente Operacional.
6	Assistência Técnica	Manutenção e reparação de equipamento electrotécnico
CUSTO TOTAL ANUAL		$\sum_{i=1}^6 Ci$
CUSTO TOTAL POR UTILIZAÇÃO		$\frac{1}{310} \sum_{i=1}^6 Ci$

Tabela 6 Apuramento do custo para a Recepção

I	Estrutura de Custos Directos (Ci)	Pressupostos
1	Amortização	Taxa de amortização de acordo com a tabela do CIBE. 30 % do valor da amortização
2	Seguro	30 % do prémio do Seguro do Imóvel e respectivo recheio
3	Materiais de limpeza	30 % das despesas com material limpeza
4	iluminação e climatização	30 % dos custos directos
5	Custos com o pessoal	30% com o custo anual de um Assistente Operacional e 30 % do custo anual de um Assistente Técnico
6	Economato	30% do material de escritório e expediente
CUSTO TOTAL ANUAL		$\sum_{i=1}^6 Ci$
CUSTO TOTAL DIÁRIO		$\frac{1}{310} \sum_{i=1}^6 Ci$

Tabela 7 Apuramento do custo (taxa referência) para a utilização dos Espaços por “pacotes”

I	Estrutura de Custos Directos (Ci)	Pressupostos
1	Custo unitário do Auditório	Apurado na tabela 5
2	Custo diário com a recepção	Apurado na tabela 6
3	Custos com pessoal	215 minutos do custo com Assistentes Técnicos
CUSTO TOTAL DO PACOTE		$\sum_{i=1}^3 Ci$
CUSTO TOTAL UNITÁRIO		$\frac{1}{80} \sum_{i=1}^3 Ci$

Melgaço-Museus

Tabela 8 Apuramento do custo (taxa referência) para a entrada num Espaço Museológico

I	Estrutura de Custos Directos (Ci)	Pressupostos
1	Amortização dos Espaços da Rede Museus	Taxas de amortização de acordo com a tabela do CIBE.
2	Comunicações	Custos com Telefone, internet, etc
3	Materiais de limpeza e economato	despesas com material de escritório e expediente e limpeza
4	iluminação e climatização	custos directos
5	Custos com o pessoal	20 minutos por dia de um dirigente, custo anual de seis Assistentes Operacionais, 1 hora diária de um Assistente Técnico.
CUSTO TOTAL ANUAL		$\sum_{i=1}^5 Ci$
CUSTO TOTAL POR ENTRADA		$\frac{1}{154.809} \sum_{i=1}^5 Ci$

Tabela 9 Apuramento do custo (taxa referência) de uma visita guiada

I	Estrutura de Custos Directos (Ci)	Pressupostos
1	Custos com Pessoal	45 minutos de um Assistente Técnico
	CUSTO TOTAL	C_i

Casa da Cultura

Tabela 10 Apuramento do custo (taxa referência) da utilização do Auditório e do Espaço da Exposição

I	Estrutura de Custos Directos (Ci)	Pressupostos
1	Amortização	Taxas de amortização de acordo com a tabela do CIBE.
2	Comunicações	Custos com Telefone, internet, etc
3	Materiais de limpeza e economato	despesas com material de escritório e expediente e limpeza
4	iluminação e climatização	custos directos
5	Custos com o pessoal	Custo anual de um Técnico Superior, dois Assistentes Técnicos e um Assistente Operacional.
	CUSTO TOTAL ANUAL	$\sum_{i=1}^5 C_i$
	CUSTO TOTAL DO AUDITÓRIO	$8,9\% \times \sum_{i=1}^5 C_i$
	CUSTO DO AUDITÓRIO POR UTILIZAÇÃO	$8,9\% \times \sum_{i=1}^5 C_i / 296$
	CUSTO TOTAL DO ESPAÇO DA EXPOSIÇÃO	$10,76\% \times \sum_{i=1}^5 C_i$
	CUSTO DO ESPAÇO DA EXPOSIÇÃO POR UTILIZAÇÃO	$10,76\% \times \sum_{i=1}^5 C_i / 12$

Tabela 11 Justificação do valor das taxas propostas

Taxa	Taxa proposta (em EUR)	Cl _j	Justificação
Taxas transversais aos serviços educativos da DCMF			
Programas Educativos Base	1,50 por pessoa	0,000	Não há razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo. Para efeitos de simplificação o valor foi arredondado para a décima de euro mais próxima.
Programas Educativos do tipo II	2,20 por pessoa	0,000	Não há razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo. Para efeitos de simplificação o valor foi arredondado para a décima de euro mais próxima.
Oficinas Lúdico-Pedagógicas	0,70 por pessoa	0,000	Não há razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo. Para efeitos de simplificação o valor foi arredondado para a décima de euro mais próxima.
Porta de Lamas de Mouro - PNPG			
Entrada na Oficina Temática	1,00 por pessoa	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.
Auditório	30,00 por dia	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.
Utilização dos Espaços por "pacotes":		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.
Programa I	Gratuito		
Programa II	1,50 por pessoa e por pacote		
Programa III	Acresce ao Programa II a taxa de entrada na oficina temática		
Rede Melgaço Museus			
Entrada num Espaço Museológico taxa base	1,00 por pessoa		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.
Estudantes e / ou maiores de 65 anos	0,50 por pessoa	0,500	Com o objectivo de incitar o acesso ao espaço cultural a camadas da população menos susceptíveis a esses locais
Rede Melgaço Museus	2,50 por pessoa	0,375	Divulgação o conhecimento de todos os espaços museológicos, criando o circuito de turismo cultural do Concelho.
Visita guiada	7,50 por pessoa (acresce à taxa de entrada)		Não há razões objectivas para estabelecer critérios de (des)incentivo. Para efeitos de simplificação o valor foi arredondado para a décima de euro mais próxima.
Casa da Cultura			
Auditório	35,00 por utilização	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.
Exposição	104,00 por mês	0,900	Com o objectivo de divulgar, promover e sensibilizar o público para as várias correntes de expressão artística, torna-se fundamental incentivar o uso do Espaço de exposições da Casa da Cultura. 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.