



ASSEMBLEIA REGIONAL

AÇORES

Número N.º 821 Data 11-12-29

ANTE-PROPOSTA DE LEI

1. O art. 231-1 da Constituição diz o seguinte :

"Os órgãos de soberania asseguram, em cooperação com os órgãos de governo regional, o desenvolvimento económico e social das regiões autónomas, visando, em especial, a correcção das desigualdades derivadas da insularidade".

Os raros comentários feitos por constitucionalistas a este preceito põem em relevo que se trata de uma directiva constitucional relativamente à qual a inércia do Estado pode configurar inconstitucionalidades por omissão, nos termos do art. 279 ("quando a Constituição não estiver a ser cumprida por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar executáveis as normas constitucionais") : cf. G. Canotilho e V. Moreira, "Constituição Anotada", p. 426, nota II.

O teor deste art. 231-1 foi reproduzido, "ipsis verbis", no Estatuto Provisório desta Região (art. 51).

Mas esta reprodução literal exprimia ~~uma~~ uma vontade política negativa : ela significava apenas que o VI Governo Provisório afastara o texto proposto, nesta matéria, pela Junta Regional dos Açores, mesmo depois de retocado pela chamada "Comissão de Análise".

Este texto dizia o seguinte :

"Art. 58 - A unidade da comunidade nacional obriga esta a superar as desigualdades dos custos derivados da insularidade, em especial no que toca a comunicações, transportes, educação, cultura e saúde, incentivando-se a circulação de pessoas e bens, e a progressiva inserção da região em espaços económicos amplos de dimensão nacional e internacional".

"Art. 66 - De harmonia com o princípio da solidariedade nacional, a região receberá apoio financeiro do Estado ou para o mesmo contribuirá com parte das suas receitas, conforme anualmente for acordado entre ambos" (cf. "Uma Autonomia para os Açores", pp. 135/136 e 443/445).

2. Ora, se em 1976 - e apesar da Constituição - houve uma vontade política no sentido de não concretizar minimamente os deveres financeiros do Estado para com esta Região, está fora de dúvida que tal vontade política mudou em 1980.

A Lei 39/80, de 5 de Agosto, reproduziu, sem quaisquer emendas, o projecto de Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores, que ~~foi~~ fora proposto por esta Assembleia Regional.

O novo Estatuto inclui justamente dois artigos que se filiam naquelas acima reproduzidos, e que o VI Governo Provisório rejeitara.

Ambos se inserem no Título VI (Regime Económico e Financeiro) e são os seguintes.



ASSEMBLEIA REGIONAL

Art. 80 (incluído no Capítulo I - Princípios Gerais) :

"A solidariedade nacional vincula o Estado a suportar os custos das desigualdades derivadas da insularidade, designadamente no respeitante a comunicações, transportes, educação, cultura, segurança social e saúde, incentivando a progressiva inserção da Região em espaços económicos amplos, de dimensão nacional e internacional".

Art. 85 (incluído no Capítulo II - Finanças -, Secção I - Receitas e despesas) :

"De harmonia com o princípio da solidariedade nacional, o Estado dotará a Região dos meios financeiros necessários à realização dos investimentos constantes do Plano Regional que excederem a capacidade de financiamento dela, de acordo com um programa de transferência de fundos a acordar entre o Governo da República e o Governo Regional".

O confronto destes dois artigos permite distinguir dois deveres do Estado para com a Região :

- o dever de suportar o custo das desigualdades derivadas da insularidade;
- e o dever de dotar a Região com os meios necessários à realização dos investimentos constantes do seu Plano que excederem a capacidade de financiamento desta, de acordo com um programa de transferência de fundos a acordar entre o Governo da República e o Regional.

3. Não pode deixar de entender-se que estes deveres têm diferente objecto e até diferente natureza.

Diferente objecto, porque o primeiro trata da cobertura - integral, diga-se de passagem - dos sobrecustos derivados da insularidade, realidade iniludível como consequência da descontinuidade territorial, seja até qual for o desenvolvimento da Região. E o segundo trata de garantir a realização de investimentos necessários ao desenvolvimento regional.

Diferente natureza, porque os sobrecustos da insularidade existirão sempre enquanto as ilhas forem ilhas, e a ultrapassagem das distâncias e dos obstáculos marítimos tiver características próprias de uma actividade económica - além de que constituem um encargo absoluto do Estado -. Enquanto o segundo exprime obrigações de carácter eventual e relativo : o Estado só deve se o "deficit" respeitar a investimentos do Plano; só deve se, para esse fim, a Região tiver excedido a sua capacidade de financiamento; só deve finalmente se (por uma questão de justiça distributiva) a capitação de despesa pública na Região for inferior à média nacional.

4. Do exposto decorre que o art. 85 do Estatuto confere à Região um direito relativo, e por isso deixado à concretização periódica através de acordos entre o Executivo nacional e o regional, acor-



dos que dependerão, inclusivamente, dos meios financeiros disponíveis. É matéria política conjuntural, e tem que ver - só ela - com a eventual necessidade de cobertura do "deficit" regional.

Pelo contrário, o art. 80 criou um autêntico encargo geral da nação, inteiramente equiparável às despesas próprias dos órgãos de soberania, porquanto se destina, em nome da solidariedade nacional - mas no interesse nacional também, e até principalmente - a assegurar condições de vida que garantam a continuidade da presença portuguesa na Região. Por isso é que os custos da insularidade são equiparáveis a outros custos de soberania - como, por exemplo, os que sustentam a administração da Justiça, as Forças Armadas, a representação diplomática --.

Por isso sucede também que os custos da insularidade não podem ser tomados em consideração para os fins do art. 85 do Estatuto. O seu montante não pode entender-se como agravando o "deficit" da Região - porque o dever de cobrir e suportar tais custos não incumbe à mesma Região (seja como pessoa colectiva de direito público, seja como o conjunto dos seus residentes), nem é encargo meramente subsidiário do Estado. Cabe só a este, por lei expressa, e por razões de interesse nacional.

5. A presente ante-proposta visa estabelecer o quadro normativo dos deveres do Estado para com a Região no que respeita aos custos da insularidade, fixando assim a moldura legal mínima a que esses deveres terão de sujeitar-se.

Para já, o art. 80 do Estatuto indica (aliás não taxativamente) as áreas em que esses custos se fazem mais agudamente sentir: comunicações, transportes, educação, cultura, segurança social e saúde.

Depois, traça o horizonte dos espaços a vencer.

Esse horizonte começa por ser intra-regional, e resulta da dispersão por nove ilhas que, só por si, exige sobreequipamento e sobrecustos de deslocação que não existiriam se o território insular se reduzisse a uma ilha só.

Continua-se com a descontinuidade territorial em relação ao resto do país - o que é dizer: Continente e Região Autónoma da Madeira --.

Mas não se queda por aí.

Num compromisso normativo expresso, visa a criação de condições que permitam a inserção da Região em espaços económicos de dimensão mesmo internacional, pelo que não se limita ao mero espaço português. Quer dizer que será também financiado o suprimento do isolamento em relação ao estrangeiro, em condições pelo menos equiparáveis às dos residentes na faixa continental europeia.

6. A face do texto do art. 80 do Estatuto, a assunção nacional dos custos da insularidade deverá desenvolver-se em três planos:

- o dos investimentos públicos, na medida em que estes excederem o que seria normalmente necessário para comunidades com igual dimensão hu-



mana : logo, e para já, a sobrenecessidade de infraestruturas de transportes e comunicações (um porto e uma pista para aviões em cada ilha, multiplicidade de centrais eléctricas, de serviços hospitalares mínimos, de estabelecimentos escolares que incluam o ensino secundário);

- o das despesas correntes adicionais em consequência do desdobramento dos serviços originada na dispersão territorial;
- o das tarifas de transportes (marítimos e aéreos) bem como demais custos que afectam o preço das mercadorias (quebras, seguros, estivas, baldeações, armazenagem por necessidades de aprovisionamento) no que toca a pessoas ou empresas residentes, bem como àqueles que se deslocam à Região em serviço público ou no interesse dela - tanto económico como cultural ou administrativo -.

7. Em desenvolvimento da letra e do espírito do Estatuto, avançam-se nesta proposta duas ordens de critérios.

Uma, para os beneficiários, como já se indicou : entidades de direito público, residentes, naturais da região (mitigadamente) e técnicos ao serviço de interesses públicos regionais.

Outra, para a base de comparação e de correcção. Ela parte do princípio da continuidade territorial corrigida (no caso das tarifas de transporte marítimo e aéreo) e no da capitação média de uma comunidade do litoral continental português, em matéria de custos de investimento em equipamentos colectivos, despesas correntes e subsídios a deslocações.

Os critérios avançados são, naturalmente, imperfeitos. Todo o processo de produção legislativa que agora se inicia os trabalhará e, eventualmente, virá a completar.

8. A presente ante-proposta é mais um passo visando concretizar, para além de afirmações verbais, uma integração real da Região Autónoma dos Açores na comunidade portuguesa a que naturalmente pertence, pela História e pela Cultura.

Esta integração constitui uma condição prévia relativamente a qualquer programa de desenvolvimento regional. Na verdade, este pressupõe a ultrapassagem dos "handicaps", ou desigualdades negativas, nascidas da insularidade. E, logicamente, só depois se estará em condições de participar num esforço nacional.

Por isso, assenta numa exigência de justiça distributiva - aqui agudamente posta como uma condição de unidade portuguesa efectiva e coerente.

Assim, nos termos do art. 20-1, a), do Estatuto e dos arts. 103-1 e 150 do Regimento, o signatário propõe à apreciação da Assembleia Regional dos Açores, para eventual aprovação como proposta de lei a remeter à Assembleia da República, o texto seguinte.



Artigo 1º

1. Serão inscritas no Orçamento Geral do Estado, em paralelo com os Encargos Gerais da Nação, as verbas que, ao abrigo do artigo 80 da Lei 39/80, de 5 de Agosto, devem ser suportadas pelo Estado, como custo das desigualdades derivadas da insularidade, relativamente à Região Autónoma dos Açores.

2. As verbas referidas no número anterior não poderão ser consideradas nos cálculos para a determinação da cobertura, pelo Estado, do "deficit" daquela Região, tal como previsto no artigo 85 da mesma Lei.

Artigo 2º

1. Os custos da insularidade em matéria de investimento para equipamentos colectivos e sua manutenção, bem como de despesas públicas correntes, serão determinados por comparação com as despesas, de capital e correntes, necessárias para servir uma comunidade com idêntica dimensão humana e situada na faixa litoral do Continente português.

2. Na comparação referida no número anterior ter-se-á necessariamente em conta a multiplicação de infraestruturas e serviços, bem como a correlativa retracção em economias de escala.

Artigo 3º

1. Os custos da insularidade em matéria de transporte aéreo de passageiros entre qualquer ilha dos Açores e o aeroporto de entrada ou de saída no Continente português ou na Região Autónoma da Madeira, serão os que excederem a tarifa de transporte colectivo, rodoviário ou ferroviário, entre as duas cidades mais distantes entre si no Continente português.

2. Os referidos custos, considerados entre cada uma das ilhas da Região Autónoma dos Açores, serão calculados sobre o excesso relativamente às tarifas passageiro/quilómetro vigente para o transporte aéreo no Continente português para uma distância de sessenta milhas náuticas.

Artigo 4º

1. Os custos da insularidade em matéria de transportes entre os Açores e outros pontos do território português, de cargas (por via marítima, serão os que excederem o dispêncio máximo e completo referente ao percurso, em território continental português, entre as duas cidades mais distantes entre si, considerando o uso de transporte colectivo rodoviário ou ferroviário.

2. Os referidos custos, considerados entre cada uma das ilhas da Região Autónoma dos Açores, serão calculados nos termos do número anterior, mas com referência ao percurso normalmente percorrido entre a origem e o destino.

Artigo 5º

Os custos da insularidade, no que toca a ligações com o Estrangeiro, tanto de cargas como de passageiros, serão os que excederem, em idêntico meio de transporte, os gastos máximos com transporte colectivo de ou



para uma cidade do litoral continental português.

Artigo 6º

1. Os custos da insularidade em matéria de aprovisionamento traduzem-se no dispêndio ocasionado pela construção e manutenção de equipamentos, bem como pela imobilização financeira imposta pela necessidade de constituição, em cada ilha, de "stocks" de mercadorias consideradas essenciais.

2. Os custos referidos no número anterior serão compensados através de bonificações ao crédito.

Artigo 7º

Os custos da insularidade em matéria de Educação, Cultura, Segurança Social e Saúde computar-se-ão segundo o excesso sobre a capitação média nacional de subsídios em serviços sociais escolares, e em deslocações de estudantes, doentes e seus acompanhantes, grupos desportivos e artistas destinados a espectáculos públicos.

Artigo 8º

Os custos da insularidade em matéria de ^{tele}comunicações incidirão apenas sobre os respectivos investimentos, despesas de manutenção e correntes, nos termos do artigo 2º.

Artigo 9º

Beneficiarão das tarifas regionais para transporte de passageiros :

- a) as entidades de direito público, para os seus órgãos e funcionários, quando em serviço;
- b) os residentes na Região Autónoma dos Açores;
- c) os naturais da Região e nela não residentes, à razão de uma vez por ano, em sentido de ida e de volta;
- d) os técnicos ao serviço de quaisquer organismos públicos regionais.

Artigo 10º

Beneficiarão das tarifas regionais para transporte de cargas :

- a) as entidades de direito público;
- b) os importadores e exportadores individuais ou colectivos matriculados na Região;
- c) os beneficiários, (efectivos ou potenciais) de tarifas regionais para passageiros, quanto a cargas que pessoalmente lhes pertençam ou se lhes destinem.



ASSEMBLEIA REGIONAL

Artigo 11º

Beneficiarão das bonificações previstas no artigo 6º as entidades importadoras que tenham instalações adequadas para os fins em vista, ou se proponham tê-las.

Artigo 12º

As verbas referidas no número 1 do artigo 1º serão atribuídas :

- a) aos serviços do Estado, não regionalizados, que operem na Região Autónoma dos Açores;
- b) às empresas de transporte colectivo marítimo e aéreo que sirvam a Região, mas não tenham nela a sua sede;
- c) ao Governo Regional dos Açores, que as administrará globalmente como receita consignada, em todos os restantes casos.

Artigo 13º

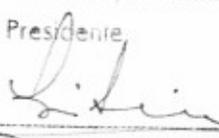
1. A verba referida na alínea c) do artigo anterior será estimada anualmente pelo Governo Regional dos Açores, nos termos deste diploma, e proposta ao Governo, para efeito de dotação orçamental.

2. A verba atribuída nos termos do número anterior pode ser reforçada sob proposta do Governo Regional.

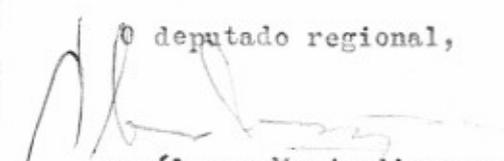
Artigo 14º

O presente diploma será objecto de revisão após três anos de efectiva vigência.

Angra, 24 de Dezembro de 1980

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES
 ADMITIDO. NUMERE-SE E
 PUBLIQUE-SE
 Baixa à Comissão Política e
 Administrativa
 29 / 12 / 80
 Para parecer até 20 / 1 / 81
 O Presidente


O deputado regional,


 Alvaro Monjardino

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES
 Título: ANTE-PROPOSTA DE LEI
 Ass.: CUSTOS DA INSUARIDADE
 Entrada n.º 821 (2/60) de 29 / 12 / 80
 Arquivo n.º 103
 O Reg.º
