



PSD

PARTIDO SOCIAL-DEMOCRATA

GRUPO PARLAMENTAR

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES - HORTA

*Recabido da  
Comissão de Assuntos  
14.6.85*

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO

*Preparada a expi-  
cia a - dispen-  
de em... em to-*

Na decorrência da pronúncia sobre o projecto de Lei nº 438/III, pendente na Assembleia da República, a Assembleia Regional dos Açores resolve apresentar, como iniciativa legislativa a ser apreciada conjuntamente com o referido projecto de Lei, a proposta de Lei que apresentou à Assembleia da República em 1981, e que ali recebeu o nº 25/II.

O texto da proposta, por se destinar a financiamentos respeitantes às duas Regiões Autónomas, deve ser alterado nos seguintes termos:

No artigo 1º, nº 1: "...relativamente às Regiões Autónomas".

No artigo 3º, nº 1: "...continente português ou na outra Região Autónoma".

Nº 2: "...cada uma das ilhas de cada Região Autónoma".

No artigo 4º, nº 1: "...transportes entre cada uma das Regiões Autónomas e outros pontos...".

Nº 2: "...cada uma das ilhas de cada Região Autónoma".

No artigo 9º, b): "os residentes em cada Região Autónoma".

No artigo 12º, a): "... que operem em cada uma das Regiões Autónomas".

c) "respectivamente, aos Governos Regionais, que as administrarão globalmente...".

No artigo 13º, nº 1: "...anualmente pelos Governos Regionais...".

Horta, 14 de Junho de 1985.

O Presidente do Grupo Parlamentar do PSD,

*Proposta de Resolução*

*João Vasco Paiva*

*Iniciativa legislativa enviada à* João Vasco Paiva

*Assembleia da República sobre custos de insularidade*

*JS/ES  
308*

*14 06 85*

*Boate*

ASSEMBLEIA REGIONAL

*1104*

*1985 06 14*

*308*



**PSD**

**PARTIDO SOCIAL-DEMOCRATA**

GRUPO PARLAMENTAR

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES - HORTA

PROPOSTA DE LEI

1. O artº. 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 e 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 artº. 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.

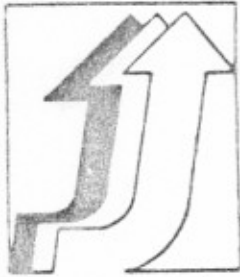
O teor deste artº. 231-1 foi reproduzido, "ipsis verbis", no Estatuto Provisório dos Açores e da Madeira.

Mas esta reprodução literal exprimia uma vontade política negativa: ela significava apenas que o <sup>VI</sup>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:

"Artº. 58 - A unidade da comunidade nacional obriga esta a suportar 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".

"Artº. 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. 185/186 e 443/445).



**PSD**

**PARTIDO SOCIAL-DEMOCRATA**

GRUPO PARLAMENTAR

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES - HORTA

- 2 -

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 fora proposto por esta Assembleia Regional.

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

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

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

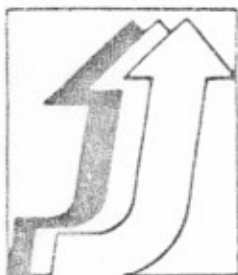
"A solidariedade nacional vincula o Estado a suportar os custos das desigualdades derivadas da insularidade, designadamente no respeitante a comunicações, transportes, educação, cultura, segurança social e saúde, incentivando a progressiva inserção da Região em espaços económicos amplos, de dimensão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

Artº. 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 da financiamento desta, de



**PSD**

**PARTIDO SOCIAL-DEMOCRATA**

GRUPO PARLAMENTAR

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES - HORTA

- 3 -

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 com 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 cargo absoluto do Estado - . Enquanto o segundo exprime obrigações de carácter eventual e relativo: o Estado só deve se o "deficit" respeitar os 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 artº. 85 do Estatuto confere à Região um direito relativo, e por isso deixada à concretização periódica através de acordos entre o Executivo nacional e o regional, acordos que dependerão, inclusivamente dos meios financeiro disponíveis. É matéria política conjuntural, e tem que ver - só ela - com a eventual necessidade de cobertura do "deficit" Regional.

Pelo contrário, o artº. 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 diplomá-



**PSD**

**PARTIDO SOCIAL-DEMOCRATA**

GRUPO PARLAMENTAR

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES - HORTA

- 4 -

tica -.

Por isso sucede também que os custos da insularidade não podem ser tomados em consideração para os fins do artº. 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 as Regiões Autónomas no que respeita aos custos da insularidade fixando a moldura legal mínima a que esses deveres terão de sujeitar-se.

Para já, o artº. 80 do Estatuto dos Açores 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 a outra Região Autónoma.

Mas não se queda por aí.

Num compromisso normativo expresso, visa a criação de condições que permitam a inserção das Regiões 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. À face do texto do artº. 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



**PSD**

**PARTIDO SOCIAL-DEMOCRATA**

GRUPO PARLAMENTAR

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES - HORTA

- 5 -

dimensão humana: logo, e para já, a sobrenecessidade de infraestruturas de transportes e comunicações (um porto e uma pista para aviações 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, baldeações, armazenagem por necessidades de aprovisionamento) no que toca a pessoas ou empresas residentes, bem como àqueles que se deslocam às Regiões 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.

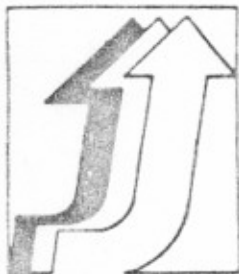
Uma, para os beneficiários, como já se indicou: entidades de direito público, residentes, naturais da região (mitigadamente) e técnicos ao serviço de interesses públicos regionais.

Outra, para a base de comparação e de correcção. Ela parte do princípio de 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 investimentos 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 proposta é mais um passo visando concretizar, para além de afirmações verbais, uma integração real da Região Autónoma 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 "handcaps", ou desigualdades negativas, nascidas da insularidade. E, logicamente, só depois se estará em con-



**PSD**

**PARTIDO SOCIAL-DEMOCRATA**

GRUPO PARLAMENTAR

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES - HORTA

- 6 -

dições 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.

A Assembleia Regional dos Açores, usando da competência prevista na alínea c) do artigo 229º da Constituição, apresenta à Assembleia da República, para ser apreciado conjuntamente com o projecto de lei 438/III:

PROPOSTA DE LEI

SUPORTE NACIONAL DOS CUSTOS DA INSULARIDADE

Artigo 1º.

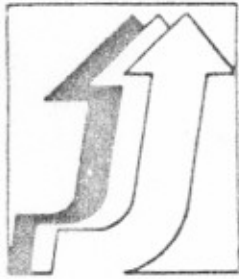
1. Serão inscritas no Orçamento Geral do Estado, como encargos Gerais da Nação, em capítulo próprio, as verbas que devem ser suportadas pelo Estado, como custo das desigualdades derivadas da insularidade, relativamente às Regiões Autónomas.

2. As verbas consideradas no número anterior não poderão ser consideradas para efeitos da determinação da cobertura, pelo Estado, do 'deficit' orçamental daquela Região, tal como previsto no artigo 85 da mesma Lei.

Artigo 2º.

1. Os custos da insularidade em matéria de construção, instalação, funcionamento e manutenção de equipamentos colectivos, bem como de despesas públicas correntes respeitantes aos mesmos, serão determinados por comparação com as despesas públicas, 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.



**PSD**

**PARTIDO SOCIAL-DEMOCRATA**

GRUPO PARLAMENTAR

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES - HORTA

- 7 -

#### Artigo 3º

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

2. Os referidos custos, considerados entre cada uma das ilhas de cada Região Autónoma, 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. Sem prejuízo de uma política de preços nacionais, os custos da insularidade em matéria de transportes entre cada uma das Regiões Autónomas e outros pontos do território português, de cargas por via marítima, serão os que excederem o dispêndio máximo e completo referente ao percurso, em território continental português, entre as duas cidades mais distantes entre si, considerando o uso de transportes colectivos terrestres.

2. Os referidos custos, considerados entre cada uma das ilhas de cada Região Autónoma, 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





**PSD**

**PARTIDO SOCIAL-DEMOCRATA**

GRUPO PARLAMENTAR

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES - HORTA

- 8 -

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.

Sem prejuízo do disposto no artigo 2º., 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 e deslocações de estudantes, docentes e seus acompanhantes, grupos desportivos e artistas destinados a espectáculos públicos.

Artigo 8º.

Os custos da insularidade em matéria de telecomunicações 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 em cada Região Autónoma;



**PSD**

**PARTIDO SOCIAL-DEMOCRATA**

GRUPO PARLAMENTAR

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES - HORTA

- 9 -

- 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, qualquer que seja a natureza do seu vínculo jurídico à Região.

Artigo 10º.

Beneficiário das tarifas regionais para transporte de cargas:

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

Artigo 11º.

Beneficiário das bonificações previstas no artigo 6º. as entidades 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 em cada uma das Regiões Autónomas;
- b) às empresas de transporte colectivo marítimo e aéreo que sirvam a Região, mas não tenham nela a sua sede;
- c) respectivamente aos Governos Regionais, que as administram globalmente como receita própria, em todos os restantes casos.



**PSD**

**PARTIDO SOCIAL-DEMOCRATA**

GRUPO PARLAMENTAR

- 10 -

ASSEMBLEIA REGIONAL DOS AÇORES - HORTA

Artigo 13º.

1. A verba referida na alínea c) do artigo anterior será estimada anualmente pelos Governos Regionais, 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.