

DIÁRIO DA REPÚBLICA

S U P L E M E N T O

S U M Á R I O

Tribunal de Contas 3592-(2)

TRIBUNAL DE CONTAS

Secção Regional da Madeira

Introdução

Ao Tribunal de Contas compete, enquanto órgão supremo de jurisdição, fiscalização e controlo financeiros no âmbito de toda a ordem jurídica portuguesa, emitir parecer sobre as Contas das Regiões Autónomas (art. 216.º da Constituição da República Portuguesa).

O Tribunal de Contas dispõe nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira de secções regionais (arts. 2.º e 6.º da Lei 96/89, de 8-9), que exercem no âmbito de cada Região as atribuições conferidas pela lei ao Tribunal de Contas (art. 27.º da Lei 86/89).

Assim, a preparação dos pareceres sobre as contas das regiões autónomas compete à respectiva secção regional do Tribunal de Contas, cabendo porém a sua aprovação final a um colectivo especial para o efeito constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos juizes de ambas as secções regionais e que se reúne para esse fim na sede da secção regional responsável pela sua preparação (art. 11.º da Lei 86/89).

Os pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas das Regiões Autónomas têm como primeiros destinatários as assembleias legislativas regionais, em ordem a que estas possam, uma vez devidamente habilitadas no plano técnico, jurídico e financeiro, tomar e aprovar as contas das respectivas Regiões respeitante a cada ano económico [art. 32.º, al. p), do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei 39/80, de 5-8, e revisto pela Lei 9/87, de 26-3, e art. 29.º, n.º 1, al. g), do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei 13/91, de 5-6].

Estando a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas criada desde 1981 (Lei 23/81, de 9-8) e em efectivo funcionamento desde 2-5-88 é, no entanto, a Conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano económico de 1989, a primeira a ser objecto de parecer, em obediência a uma resolução do plenário geral do Tribunal de Contas tomada em sessão de 1-3-88, à semelhança aliás do que havia sido anteriormente deliberado relativamente à Conta da Região Autónoma dos Açores de 1987 que foi a primeira a ser objecto de parecer pelo Tribunal de Contas.

De facto, a Lei 23/81, ao estabelecer no seu art. 37.º que as secções regionais do Tribunal de Contas julgariam as contas sujeitas à sua jurisdição a partir da gerência de 1980, pressupunha que as mesmas viessem a entrar em funcionamento no início em 1982 (art. 31.º e 36.º), o que não se verificou.

Assim, e para que esta secção regional não iniciasse o seu funcionamento já congestionada por processos acumulados de oito anos, veio o Tribunal de Contas através da resolução acima referida, determinar que a Secção Regional da Madeira julgaria as contas a partir de 1987 e o primeiro parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira a ser por ela preparado daria respeito ao ano económico de 1989.

O presente parecer é, pois, o primeiro a ser preparado pela 1.ª Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, para efeitos de aprovação pelo colectivo especial acima referido.

As vicissitudes por que passou a instalação desta secção regional, quer no que diz respeito às suas actuais instalações físicas que se revelam manifestamente insuficientes e inadequadas, quer no que diz respeito às dificuldades surgidas no recrutamento e formação de pessoal para os seus serviços, face à exiguidade dos espaços físicos disponíveis, à saída de pessoal para a administração regional e empresas públicas, e à insuficiência do actual estatuto remuneratório do pessoal de serviços de apoio do Tribunal de Contas — que apesar do disposto no art. 59.º, n.º 2, al. c), da Lei 86/89 tarda, por razões alheias ao Tribunal de Contas, em ser ajustado aos princípios constantes daquela lei — justificam em parte as limitações do presente parecer.

Também há algumas limitações de natureza objectiva nomeadamente a ausência na Conta da Região relativa ao ano económico de 1989 de informações complementares relativas aos reflexos da execução orçamental na gestão da tesouraria da Região, à actividade e situação financeira dos serviços e fundos autónomos, particularmente no que diz respeito ao regime de contas de ordem, à situação patrimonial, aos subsídios e à execução de programas plurianuais constantes do Orçamento e do Plano Regionais, que não permitem que algumas destas importantes áreas sejam sequer analisadas neste parecer, enquanto outras são analisadas mas não com a profundidade desejada. Daí que nem sempre seja possível contemplar neste parecer todos os aspectos mencionados no art. 10.º da Lei 86/89, por remissão contida no seu art. 11.º

Pesem, embora, as limitações referidas, manteve-se, tanto quanto possível, com a administração regional autónoma, e em especial com a Secretaria Regional das Finanças, um diálogo intenso e frutuoso, quer ao longo dos últimos três anos e no que diz respeito aos diversos sistemas de fiscalização financeira previstos na lei e adoptados pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, quer especificamente para a instrução deste processo, o que permitiu, nalguns casos, esclarecer algumas das questões suscitadas durante a análise da conta.

Mereceu especial atenção a análise da dívida pública regional constituída até 31-12-89, tanto mais que posteriormente vieram a ter lugar duas operações de consolidação da dívida pública regional constituída até aquela data, que se traduziram na contracção, em 31-12-90, de dois empréstimos públicos regionais, sob a forma de obrigações gerais (publicadas no DR, 2.ª, 58, de 11-3-91) devidamente autorizados pela Assembleia Legislativa Regional (Resol. da Assem. Leg. Reg. 8/90/M e Resol. da Assem. Leg. Reg. 9/90/M, ambas de 6-12-90, e Dec. Leg. Reg. 25/90/M, de 29-12), pelo Ministro das Finanças (Ports. de 21-12-90, publicadas no suplemento ao DR, 2.ª, de 22-12-90) que, em nome do Estado, igualmente avalizou parte desses empréstimos (art. 1.º da Lei 61/90, e despachos do Ministro das Finanças n.os 176/90-XI e 177/90-XI, ambos de 21-12-90, publicados no suplemento ao DR, 2.ª, de 22-12 do mesmo ano), e assumiu 50 % dos juros (art. 6.º da Lei 101/89, de 29-12), tendo estes empréstimos substituído a dívida constituída até 31-12-89.

Estes novos empréstimos foram submetidos, em 31-12-90, à fiscalização prévia da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, que os apreciou e visou com formulação de recomendações através do seu Ac. 5/90, de 31-12, publicado no DR, 2.ª, 58, de 11-3-91.

Sendo o primeiro parecer a emitir pelo Tribunal de Contas sobre as Contas da Região Autónoma da Madeira entendeu-se conveniente, antes de entrar propriamente na análise da Conta da Região, abordar a temática da «Autonomia regional», das «Finanças públicas regionais», do «Regime jurídico-financeiro da Região Autónoma da Madeira» e da «Evolução das receitas e das despesas no período compreendido entre 1980 e 1989».

Os quatro capítulos que se seguem e que não figurarão em futuros pareceres, salvo meras actualizações anuais se a evolução legislativa assim o justificar, têm por objectivo expor o substrato jurídico, financeiro e até político que foi tido em consideração na elaboração deste parecer.

Este documento destina-se a ser remetido à Assembleia Legislativa Regional da Madeira, em ordem a que esta fique munida com os instrumentos de natureza técnica, jurídica e financeira que a habilitem a dar cumprimento ao estabelecido na al. q) do n.º 1 do art. 29.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei 13/91, de 5-6, dele constando várias recomendações dirigidas aos diferentes níveis da decisão político-financeira, legislativa e administrativa que, a serem adoptados, contribuirão para que as deficiências que nele se assinalam sejam supridas em gerências futuras.

Em pareceres futuros apreciar-se-á o grau de acatamento das recomendações ora formuladas e, bem assim, as melhorias ou retrocessos entretanto verificados na actividade financeira da Região Autónoma da Madeira.

CAPÍTULO I

A autonomia regional

1 — Aspectos gerais

Factor de descentralização, como as autarquias locais e as regiões administrativas, as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, criadas pela Constituição de 1976, constituem uma das principais inovações introduzidas no ordenamento jurídico-constitucional português (1).

Tratando-se de pessoas colectivas de direito público de base territorial (art. 229.º, n.º 1), as Regiões Autónomas, nos termos da Constituição, são dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio (art. 6.º, n.º 2), o que as diferencia das outras formas de descentralização.

As Regiões Autónomas são, por conseguinte, «entidades políticas» com funções de autogoverno, gozando não só de autonomia administrativa, mas de uma verdadeira autonomia política (2).

(1) Esta é uma profunda alteração qualitativa, introduzida simultaneamente na situação dos arquipélagos — cujos distritos desde 1895 já gozavam de maior autonomia administrativa do que os distritos continentais (era o chamado regime *autonómico* dos distritos das ilhas adjacentes) — e na própria estrutura do Estado Português que, pela primeira vez na história, assim confere poderes substancialmente políticos a órgãos regionais com titulares não designados pelo poder central, a «órgãos de governo próprio». Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, 2.ª ed., vol. III, p. 228. No mesmo sentido, ver V. Moreira e G. Canotilho, *Constituição Anotada*, 2.ª ed., t. II, p. 350.

(2) «Em síntese podemos dizer que as regiões administrativas continentais são uma entidade administrativa que exerce funções de *auto-administração*; enquanto as Regiões Autónomas insulares são uma entidade política que exerce funções de *autogoverno*». Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, p. 338. Daí que, para este autor, o estudo da administração regional autónomas deva ser objecto do curso de Direito Constitucional e não do curso de Direito Administrativo, *op. cit.*, p. 547.

No mesmo sentido, v. Jorge Miranda, para quem «as primeiras (regiões continentais), são autarquias locais como as demais autarquias locais» (*op. cit.*, p. 229).

Perspectiva diferente é a apresentada por Gomes Canotilho para quem «[...] enquanto a distinção entre Regiões Autónomas e estados federados é uma distinção qualitativa, pois pressupõe uma relativa autonomia constitucional a favor destes últimos (têm constituição própria e exercem, em princípio, todas as funções que são próprias de um Estado), a diferenciação entre Regiões Autónomas e entes autárquicos é meramente quantitativa: às Regiões Autónomas são atribuídas mais funções (+ função legislativa) do que aos entes autárquicos. Esta a razão pela qual alguns autores reconduzem a autonomia aos esquemas da autarquia». *Direito Constitucional*, 4.ª ed., p. 655.

Concretamente, sobre distinção entre as Regiões e os entes autárquicos, ver, também, F. Amâncio Ferreira, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, Coimbra, 1980, pp. 19 a 23.

O regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, fundamenta-se nas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares (art. 227.º, n.º 1) (3), e tem por finalidades, para além do reforço da participação democrática dos cidadãos, da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses, o desenvolvimento económico-social e a promoção da defesa dos interesses regionais (art. 227.º, n.º 2).

A autonomia política da Madeira e dos Açores não afecta a integridade da soberania do Estado (art. 227, n.º 3) nem põe em causa a sua natureza unitária (art. 6.º) (4).

Independentemente do vasto conjunto de poderes atribuído aos órgãos de governo das Regiões, estabelece-se um princípio de cooperação entre os órgãos de soberania e os órgãos regionais, tendo em vista o desenvolvimento económico e social e a «correção das desigualdades derivadas da insularidade» (art. 231.º, n.º 1) (5).

O mesmo art. 231.º, n.º 2), consagra um princípio de audição dos órgãos regionais pelos órgãos de soberania nas questões da sua competência respeitantes às Regiões Autónomas (6) e ao art. 229.º enuncia um vasto conjunto de poderes de participação das Regiões nas decisões do Estado (7).

2 — Os órgãos de governo das Regiões

Nos termos do art. 233.º, n.º 1, são «órgãos de governo próprio» (8) de cada Região a Assembleia Legislativa Regional (9) e o Governo Regional, remetendo-se para os respectivos estatutos político-administrativos a definição dos estatutos dos seus titulares (art. 233.º, n.º 5).

2.1 — A Assembleia Legislativa Regional. — A Assembleia Legislativa Regional é eleita por sufrágio universal directo e secreto, de harmonia com o princípio da representação proporcional, fixando os estatutos as respectivas composição e competência.

(3) Para uma perspectiva histórica da autonomia, ver E. Paz Ferreira, *As Finanças Regionais*, parte II, cap. I.

(4) A designação de Portugal como Estado unitário tem suscitado alguma controvérsia doutrinária. Para Jorge Miranda, «Portugal é hoje um Estado unitário regional (apesar de esta designação não estar expressamente consagrada no texto constitucional)» (*op. cit.*, vol. III, p. 228). Diferente é a posição de V. Moreira e G. Canotilho para quem «não tem sentido falar em Estado regional (ou Estado regionalizado), visto que a regionalização política não é um princípio geral de organização do Estado, e abrange apenas uma pequena parte do território nacional, tendo aliás em conta a sua situação particular, designadamente, a de serem territórios insulares. A componente regional não é irrelevante para a caracterização do Estado, mas não chega para qualificar o Estado como «Estado regional» (*op. cit.*, p. 87). A designação de Portugal como Estado «unitário regional» foi objecto de uma larga discussão na Assembleia da República quando da 1.ª revisão constitucional — ver *DAR*, 1.º, 130, 2.ª Legislatura, 2.ª Sessão Legislativa, pp. 5469 e segs., Sousa Franco usa frequentemente a designação «Estado unitário regional», a propósito de articulação entre poderes fiscais e formas de organização do Estado, no seu estudo «A autonomia tributária das Regiões», in VII Semana de Estudos dos Açores, 1988, Instituto de Cultura dos Açores.

Uma caracterização sumária das diferentes formas de Estados (unitários, regionais e federais) pode ver-se em F. Amâncio Ferreira, *op. cit.*, pp. 11 e segs. Ver ainda a proposta de Alberto João Jardim de conversão dos Açores e da Madeira em Estados Federados, proposta concretizada num projecto de redacção dos artigos respeitantes ao título das Regiões Autónomas — «A Região Autónoma da Madeira face à revisão constitucional», in *Democracia e Liberdade*, n.º 15.

(5) E. Paz Ferreira, na introdução a um estudo não publicado sobre «Finanças Regionais e Dívida Pública Regional da Madeira», estabelece uma pertinente conexão entre a natureza unitária do Estado Português e o princípio de cooperação estabelecido no art. 231.º, ao considerar que «O respeito pela forma unitária do Estado, por um lado, e a atribuição de amplos poderes aos órgãos de governo regional, por outro, têm uma contrapartida que é a de a Constituição prever um conjunto de poderes — deveres de colaboração para os órgãos regionais e para os órgãos de soberania» (p. 22). Precisando mesmo que: «O princípio da solidariedade nacional, expresso neste art. 231.º, n.º 1, constitui uma consequência lógica do desenho constitucional do Estado unitário e implica uma obrigação, do Estado para com as Regiões Autónomas, que se traduz também num dever de lhes fornecer meios de financiamento destinados a corrigir as desigualdades de partida.» (P. 120).

(6) A consagração deste princípio de audição não é muito clara, tendo vindo a levantar alguns problemas de difícil concretização prática que justifica uma exaustiva intervenção jurisprudencial, sobretudo da parte da Comissão Constitucional. Na doutrina, ver Jorge Miranda, «Participação das Regiões Autónomas», in *Feitura das Leis, INA*, 1986, II vol., p. 232-238, E. Paz Ferreira, *As Finanças Regionais*, pp. 177 a 180, Vital Moreira e Gomes Canotilho, *op. cit.*, I, II, p. 370.

(7) Jorge Miranda classifica os poderes das Regiões Autónomas em «substantivos, definidores do conteúdo essencial da autonomia, e outros, adjectivos ou de garantia destinados à defesa dos primeiros», desdobrando-se os primeiros em «poderes de prossecução segundo o princípio de que os interesses regionais devem ser prosseguidos por órgãos de governo próprio — ou de prática de actos próprios, e em poderes de participação em actos do Estado — numa perspectiva concomitante de representação regional e integração nacional» (*op. cit.*, p. 229).

Para além da participação das regiões no Conselho de Estado, através dos presidentes dos governos regionais (art. 143.º, al. e) e da intervenção na elaboração dos Estatutos político-administrativos (art. 228.º), o art. 229.º enuncia um vasto conjunto de poderes de participação das Regiões nas decisões do Estado, designadamente:

- Participação na elaboração do plano nacional;
- Participação na definição e na execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial de modo a assegurarem o controlo regional dos meios de pagamento em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao seu desenvolvimento económico-social;
- Participação na definição das políticas respeitantes a águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos;
- Participação nas negociações dos tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito;
- Pronúncia, por sua iniciativa, ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito.

(8) A expressão «órgãos de governo próprio» já figurava na versão originária da Constituição da República Portuguesa (1976).

(9) «Assembleia Regional» antes da revisão constitucional de 1989.

Relativamente à Região Autónoma da Madeira, o Estatuto Provisório (art. 7.º) fixava em 11 o número de círculos eleitorais correspondentes a cada um dos concelhos compreendidos pela Região, devendo cada círculo eleger um deputado por cada 3500 eleitores recenseados ou fracção superior a 1750, por mandato de quatro anos (10).

O art. 10.º do Estatuto da Região Autónoma da Madeira, recentemente aprovado pela Lei 13/91, de 5-6, reproduz aquelas normas do art. 7.º do Estatuto Provisório (11).

A Constituição estabelece no art. 234.º, n.º 1, um verdadeiro domínio reservado de competência da Assembleia Legislativa Regional constituído pela seguintes matérias:

- a) Legislar nos termos e com os limites resultantes da Constituição;
- b) Regulamentar as leis gerais da República nos mesmos termos;
- c) Exercer a iniciativa legislativa através de propostas a apresentar à Assembleia da República;
- d) Aprovar o plano e orçamento regionais;
- e) Elaborar os projectos de estatutos político-administrativos e dar parecer sobre as alterações introduzidas no debate parlamentar dos mesmos;
- f) Criar e extinguir autarquias locais e modificar a respectiva área;
- g) Elevar povoações a vilas e cidades;
- h) Exercer o poder tributário próprio nos termos da lei;
- i) Definir actos ilícitos de mera ordenação social;
- j) Adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades da região.

De salientar que a Assembleia Legislativa Regional detém a exclusividade do poder legislativo (12), o que reforça a natureza parlamentar do regime político-administrativo das regiões autónomas. Por outro lado, em relação aos Estatutos político-administrativos, institui-se uma autêntica reserva de iniciativas às assembleias legislativas regionais (13).

Salienta-se, também, o facto de não se prever a possibilidade de dissolução da Assembleia Legislativa Regional pelo Ministro da República. Este poder é conferido ao Presidente da República no caso de prática de actos contrários à Constituição e uma vez ouvidos a Assembleia da República e o Conselho de Estado.

Para além das competências exclusivas das assembleias legislativas regionais, os respectivos estatutos político-administrativos desenvolvem outro tipo de competências, designadamente a apreciação do programa de Governo e Regional a autorização para a contracção de empréstimos (14).

De acordo com o Estatuto actualmente em vigor, os actos da Assembleia Legislativa Regional são publicados no *DR* e revestem a forma de decreto legislativo regional, de moção ou de resolução, nos termos do art. 31.º da Lei 13/91, de 5-6.

2.2 — O Governo Regional. — O Governo Regional só responde politicamente perante a Assembleia Legislativa Regional, evidenciando-se aqui, sobretudo segundo alguns autores (15), a natureza parlamentar

(10) Esta norma foi objecto de uma iniciativa legislativa no sentido da sua alteração antes das últimas eleições regionais face à expectativa de aumento do número de deputados. Nas últimas eleições regionais foram eleitos 53 deputados sendo a respectiva repartição partidária a seguinte: PSD — 41; PS — 7; UDP — 3, e CDS — 2.

(11) Na versão inicialmente aprovada pela Assembleia da República era diferente o conteúdo deste artigo. Apesar do Tribunal Constitucional, se não ter pronunciado pela sua inconstitucionalidade (ver Ac. do Tribunal Constitucional 1/91, publicado no *DR*, 1.º, 28-2-91), o Presidente da República encontrou no conteúdo proposto razões para o veto político e a consequente devolução à Assembleia da República do respectivo decreto (ver a respectiva declaração de fundamento de veto do Presidente da República). Por consenso foi aceite manter as normas do art. 7.º do Estatuto Provisório. Sobre esta matéria, ver na doutrina a posição de Jorge Miranda em *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Lisboa, 1990, pp. 301 a 311.

(12) «É uma competência exclusiva das assembleias ou de reserva absoluta (art. 234.º), inaceptável, portanto, de delegação ou de ser objecto de autorizações legislativas aos correspondentes governos regionais — o que significa que, a nível regional, se observa mais estritamente o princípio da separação de poderes (decreto, pela menor amplitude dessas matérias e pela natureza puramente parlamentar dos sistemas políticos), Jorge Miranda, *op. cit.*, p. 235. Acrescentado em nota a este ponto: «Mais ainda, se, ao contrário que se passa a nível nacional, nunca pode haver autorizações aos governos regionais, também as assembleias regionais têm uma competência regulamentar ignorada a nível nacional — a de fazerem os regulamentos de regulamentação das leis dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar (arts. 229.º, n.º 1, al. d), 2.ª parte, e 234.º, n.º 1).»

A interpretação sobre o exercício da competência regulamentar nas Regiões Autónomas não tem sido isenta de alguma controvérsia. Ver, designadamente, os Acs. 63/88, 95/88 e 268/88 do Tribunal Constitucional.

Na doutrina ver ainda Vital Moreira e Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 359. Num estudo recente, José C. Nabais problematiza a existência de uma autonomia normativa de nível regulamentar nas Regiões Autónomas, *A Autonomia Local*, separata do número especial — «Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Afonso Rodrigues Queirós», Coimbra, 1990, pp. 13 a 22.

Em torno da iniciativa de revisão constitucional da Assembleia Regional da Madeira, durante os trabalhos da 2.ª revisão constitucional, a questão da concessão de poderes legislativos aos governos regionais foi objecto de interessante discussão — Ver *DAR*, 2.º, 50, *RC*, pp. 1559 e segs., e *DAR*, 1.º, pp. 4153 e segs.

(13) F. Amâncio Ferreira, *op. cit.*, p. 91: «[...] O poder estatutário regional configura-se, em termos de autonomia regional, como uma participação no exercício da função legislativa da Assembleia da República, com o seu momento mais importante consubstanciando na reserva de iniciativa legislativa.»

(14) As competências da Assembleia Legislativa Regional da Madeira encontram-se enunciadas no art. 29.º do Estatuto, aprovado pela Lei 13/91, de 5-6.

(15) Ver, por todos, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, vol. II, 2.ª ed., p. 233, com a seguinte formulação: «O Governo Regional é politicamente, responsável perante a Assembleia Regional e o seu presidente é nomeado pelo Ministro da República, tendo em conta os resultados eleitorais. É responsável perante a Assembleia e não também perante o Ministro, o que confere ao sistema de governo um carácter exclusivamente parlamentar (ao contrário do que

do regime autónómico, sendo o Presidente do Governo Regional nomeado pelo Ministro da República, tendo em conta os resultados eleitorais (art. 233.º, n.º 3) (16).

O Governo Regional é composto pelo presidente e por secretários regionais nomeados (e exonerados) pelo Ministro da República, sob proposta do Presidente do Governo (art. 233.º, n.º 4), fixando-se por decreto legislativo regional o número e denominação dos secretários regionais, bem como a competência e a composição orgânica dos respectivos departamentos.

Ao longo dos anos, a estrutura orgânica do Governo Regional da Madeira foi alterada, sendo hoje fixada pelo Dec. Leg. 1/90/M, de 10-1 (17).

A Constituição remete para os Estatutos a definição das competências do Governo Regional. De entre as que o Estatuto em vigor fixa no seu art. 29.º, salientam-se (18):

- Conduzir a política da região;
- Dirigir os serviços da administração regional;
- Exercer tutela sobre as autarquias sediadas na Região;
- Administrar e dispor do património regional;
- Elaborar as propostas de Plano e Orçamento e a Conta da Região a submeter à Assembleia Legislativa Regional;
- Coordenar a execução do Plano e do Orçamento Regionais;
- Participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente digam respeito à Região.

23 — *O Ministro da República.* — Nos termos da Constituição (art. 232.º), a soberania da República é especialmente representada, em cada uma das Regiões Autónomas, por um Ministro da República, nomeado e exonerado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Estado.

Não sendo um órgão de governo próprio das Regiões, desempenha uma dupla função política e administrativa (19).

Por um lado, em relação aos órgãos regionais, tem funções semelhantes às que o Presidente da República desempenha em relação aos órgãos de soberania.

Este tipo de competência política expressa-se designadamente nos poderes seguintes:

- a) Assinar e mandar publicar os decretos legislativos regionais e os decretos regulamentares regionais;
- b) Exercer o direito de veto em relação a qualquer decreto regional emanado da respectiva Assembleia Legislativa;
- c) Dirigir mensagens à Assembleia Legislativa Regional;
- d) Levantar a questão da inconstitucionalidade dos direitos regionais perante o Tribunal Constitucional;
- e) Solicitar ao Tribunal Constitucional a apreciação da ilegalidade de normas constantes de diplomas regionais;
- f) Solicitar a apreciação da ilegalidade de normas constantes de diplomas emanados dos órgãos de soberania por violação dos direitos da Região.

Por outro lado, exerce funções de Governo, dispondo de competência ministerial na coordenação da actividade dos serviços centrais do Estado no tocante aos interesses da Região (art. 232.º, n.º 2). Cabe-lhe, ainda, superintender nas funções administrativas exercidas pelo Estado na Região e coordená-las com as exercidas pela própria Região (n.º 3 do mesmo artigo) (20).

sucede com o Governo da República). Nem poderia deixar de ser assim — excluída qualquer opção por um sistema presidencialista ou por um sistema convencional — sem se afectar gravemente o conteúdo da autonomia.

Sobre o sistema de governo das Regiões Autónomas, ver, também, F. Amâncio Ferreira, *op. cit.*, p. 144; Vital Moreira e Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 375; E. Paz Ferreira, *op. cit.*, p. 191.

(16) Embora prevista, a figura do Presidente do Governo Regional não constitui, em si mesma, um órgão de governo regional, como acontece em Espanha e Itália.

(17) Para análise da evolução da estrutura orgânica do Governo ver os Decs. Regs. 1/76, de 3-11, 2/76, de 11-11, 12/78/M, de 10-3, 11/79/M, de 26-7, 24/79/M, de 16-10, 2/80/M, de 11-3, 15/80/M, de 5-11, 6/82/M, de 8-4, 18/83/M, de 31-12, 12/84/M, de 12-11, 10/88/M, de 9-11 e 1/90/M, de 10-1.

(18) Quer o actual *Estatuto dos Açores* (Lei 9/87, de 26-3), quer o actual *Estatuto da Madeira*, Lei 13/91, de 5-6, consagram um domínio de competências substancialmente mais alargado do que o inicialmente previsto nos estatutos provisórios, por força, designadamente, do alargamento dos poderes decorrentes das revisões constitucionais entretanto ocorridas.

(19) A figura do Ministro da República tem suscitado larga discussão no plano político. Não é alheio a este debate, certamente, o seu difícil enquadramento político-institucional, unanimemente reconhecido mesmo pela doutrina que defende a sua existência. Sem antecedentes no direito português e sem paralelo noutras experiências constitucionais, «o Ministro da República é uma das figuras constitucionais de mais difícil definição», Vital Moreira e Gomes Canotilho, *op. cit.*, vol. cit., p. 371. Ver ainda, na doutrina, o estudo de Jorge Miranda «Os Ministros da República para as Regiões Autónomas», publicado na *Revista de Direito e Justiça*, 1980, vol. 1, p. 103 a 123, F. Amâncio Ferreira, *op. cit.*, pp. 131 a 137.

Durante a 2.ª revisão constitucional, em torno da proposta de Revisão Constitucional apresentadas pela Assembleia Regional da Madeira, a extinção da instituição voltou a ser amplamente discutida, quer na comissão eventual para a Revisão Constitucional (ver *DAR*, 2.ª, 51, *RC*, pp. 1578-1591, e 101, *RC*, p. 2877-2894), quer no plenário (ver *DAR*, 1.ª, 85, pp. 4153 e segs., e 90, pp. 4489 e segs.). Ver ainda na jurisprudência do Tribunal Constitucional o Ac. 333/86.

(20) Sobre as competências administrativas do Ministro da República ver declaração de voto de F. Amâncio Ferreira ao Parecer n.º 37/79 da Comissão Constitucional que interpreta de forma bastante restritiva aquelas competências em relação às do Governo Central, pronunciando-se pela inconstitucionalidade de um despacho normativo do Ministro da República que contrariava um regulamento de decreto do Governo. Ainda a propósito das competências administrativas do Ministro da República ver, também, o estudo de Jorge Miranda «Os Ministros da República para as Regiões Autónomas», publicado em *Direito e Justiça*, vol. 1, 1980.

3 — Os poderes das Regiões Autónomas

O que caracteriza verdadeiramente a autonomia regional é a sua natureza político-administrativa, expressa no vasto conjunto de poderes cometidos aos órgãos de governo próprio pela Constituição de 1976.

O art. 229.º enuncia um amplo elenco de poderes de natureza política, uns, e administrativa, outros, «a definir nos respectivos estatutos», de que se salientam, designadamente (21):

- a) Legislar em matérias de interesse específico para a Região que não estejam reservadas aos órgãos de soberania e com respeito pela Constituição e pelas leis gerais da República;
- b) Regular a legislação regional e as leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respectivo poder regulamentar;
- c) Exercer a iniciativa legislativa, mediante a apresentação à Assembleia da República de propostas de lei e respectivas propostas de alteração;
- d) Exercer a iniciativa estatutária;
- e) Definir actos ilícitos de mera ordenação social e respectivas sanções;
- f) Administrar e dispor do seu património e celebrar actos e contratos em que tenham interesse;
- g) Exercer poder tributário próprio, nos termos da lei;
- h) Dispor das receitas fiscais e afectá-las às suas despesas;
- i) Adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais nos termos de lei-quadro da Assembleia da República;
- j) Aprovar o plano económico regional, o orçamento regional e as Contas da Região, e participar na elaboração dos planos nacionais.

Este conjunto de poderes evidencia os dois domínios que exprimem verdadeiramente a natureza política da autonomia regional — a autonomia legislativa e a autonomia financeira.

3.1 — *A autonomia legislativa.* — O poder legislativo, expresso na capacidade conferida às Regiões Autónomas de criarem um ordenamento jurídico próprio, mediante a aprovação pelas assembleias respectivas de actos legislativos revestindo a forma de decreto legislativo regional dentro dos condicionamentos impostos pela Constituição, constitui a característica principal da autonomia regional (22).

3.1.1 — *O interesse específico das regiões.* — Para a generalidade dos autores o cume da autonomia é o interesse específico (23). O Prof. Jorge Miranda, designadamente, considera que «[...] é porque há matérias de interesse específico de cada uma destas Regiões as quais [...] devem ser objecto de normas dimanada dos seus órgãos, que essa autonomia adquire sentido» (24).

Contudo, a Constituição fixa-se num conceito vago e indeterminado, não enunciando as matérias consideradas de interesse específico. Se os estatutos provisórios nada adiantaram relativamente à Constituição neste domínio, já o Estatuto dos Açores, aprovado pela

(21) Sobre o âmbito desta definição nos estatutos ver, designadamente, J. Miranda, *op. cit.*, p. 301. Ver, ainda, Vital Moreira e Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 357, anotação iv, interpretando a questão de saber se além dos poderes previstos no art. 229.º da Constituição os Estatutos poderiam prever outros.

(22) A 2.ª revisão constitucional consagrou algumas importantes alterações no domínio da competência legislativa das Regiões Autónomas, sendo de destacar, designadamente, a introdução da autorização legislativa da Assembleia da República às assembleias regionais em matérias de interesse específico não reservadas à competência própria dos órgãos de soberania [artigo 229.º, n.º 1, al. b)] e a faculdade de desenvolvimento das leis de bases em certas matérias não reservadas à competência da Assembleia da República [al. c) dos mesmos número e artigo].

Em função do interesse específico, concretamente, nesta mesma alínea, abriu-se desde logo a possibilidade de desenvolvimento pelas Regiões Autónomas das bases da segurança social e do serviço regional de saúde [artigo 168.º, al. f)], sistema de protecção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural [al. g)], bases da política agrícola [al. h)], base do regime e âmbito da função pública [al. v)], bases gerais do estatuto das empresas públicas [al. x)].

Sobre as competências legislativas das Regiões Autónomas ver, nomeadamente, Paulo Otéro *A Competência Legislativa das Regiões Autónomas*, Amâncio Ferreira, *op. cit.*, pp. 77 a 99, Jorge Miranda, «A autonomia legislativa regional e o interesse específico das Regiões Autónomas», in *Estudos sobre a Constituição*, vol. II, pp. 307 e 316, e *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Lisboa, 1990, pp. 235 a 239.

(23) O conceito de interesse específico tem sido um dos que mais atenção tem merecido tanto da parte da doutrina como da parte da jurisprudência. Na doutrina ver, nomeadamente: Jorge Miranda — «O interesse específico das Regiões Autónomas», in *Estudos sobre a Constituição*, vol. II, pp. 307 a 316, e mais recentemente, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Lisboa, 1990, pp. 320 a 331, Margarida Salema, «A autonomia regional» in *Nos Dez Anos da Constituição*, pp. 215 a 224, V. Moreira e G. Canotilho, *Constituição Anotada*, p. 358, F. Amâncio Ferreira, *op. cit.*, p. 83.

(24) Jorge Miranda, «A autonomia legislativa regional e o interesse específico das regiões autónomas» in *Estudos sobre a Constituição*, vol. I, p. 307. Margarida Salema vai mais longe, considerando que «o interesse específico é, em última análise, o critério aferido da competência legislativa regional», admitindo mesmo que a Constituição «ao estipular que as leis regionais incidem sobre matérias de interesse específico regional fixou substancialmente o objecto da lei regional e delimitou positiva e, materialmente o âmbito da competência legislativa dos órgãos regionais». As assembleias legislativas regionais dispõem assim «de uma competência legislativa reservada» (*op. cit.*, p. 219).

Em sentido contrário se manifestam V. Moreira e G. Canotilho que, embora admitam que o conceito de matérias de interesse específico «não é de fácil densificação», *op. cit.*, p. 358, não deixam de considerar que «o poder legislativo regional não envolve nenhuma reserva de competência legislativa regional, não existindo nenhuma área em que só os órgãos regionais fosse permitido legislar» (*op. cit.*, p. 359, anot. viii).

Lei 39/80, de 5-8, optou pelo enunciado das matérias no seu art. 27.º, o mesmo se verificando no Estatuto da Madeira (art. 30.º), aprovado pela Lei 13/91, de 5-6.

Tal enunciado não é, contudo, taxativo.

Daí que a concretização do conteúdo do que deve ser entendido por «interesse específico» tenha sido objecto de uma vasta jurisprudência, quer da Comissão Constitucional, quer do Tribunal Constitucional (25).

Acabou por fixar-se, como critério de orientação interpretativa, que serão matérias de interesse específico «aquelas matérias que lhes respeitem exclusivamente ou que nelas exijam um especial tratamento por ali assumirem peculiar configuração» (Ac. 42/85 do Tribunal Constitucional) (26).

3.1.2 — Condicionantes e limites. — Conforme já anteriormente se referiu, as assembleias legislativas regionais, ao contrário do que sucede com a Assembleia da República em relação às leis da República detêm a exclusividade do poder legislativo, insusceptível, portanto, de delegação ou de autorizações legislativas aos correspondentes governos regionais.

Após a revisão constitucional de 1989 a competência legislativa das Regiões Autónomas passou a inscrever, para além da competência originariamente definida na al. a) do n.º 1 do art. 229.º, o poder de legislar, sob autorização da Assembleia da República, em matérias de interesse específico para as regiões que não estejam reservadas à competência própria dos órgãos de soberania [art. 229.º, n.º 1, al. b)], bem como o poder de desenvolver, em função do interesse específico das regiões, as leis de bases em matérias não reservadas à competência da Assembleia da República [arts. 229.º, n.º 1, al. c)] (27).

Subsistem, após a revisão constitucional, os limites fixados pela Constituição ao poder legislativo das Regiões Autónomas. Para além da sua subordinação à Constituição e ao Direito Internacional, o poder legislativo regional tem por limites o respeito pelas leis gerais da República e pelas competências próprias dos órgãos de soberania.

O interesse específico cede perante a competência legislativa própria da Assembleia da República, enunciada nos artigos 164.º, 167.º e 168.º (28).

Em contrapartida, as Regiões Autónomas têm o poder de exercer a iniciativa legislativa mediante a apresentação à Assembleia da República de propostas de lei [art. 229.º, n.º 1, alínea f)].

Há, contudo que ter em conta que aquela reserva de competência se reporta em muitas matérias ao regime geral ou às bases gerais dos regimes jurídicos. E embora tenha sido objecto de alguma controvérsia o reconhecimento do poder de desenvolvimento das leis de bases pelas assembleias legislativas regionais, a revisão de 1989 eliminou esta controvérsia ao consagrar expressamente aquele poder [art. 229.º, n.º 1, al. c)] (29).

O interesse específico cede igualmente perante as leis gerais da República, definidas como «as leis e os decretos-leis cuja razão de ser envolva a sua aplicação sem reservas a todo o território nacional» (art. 115.º, n.º 4).

A subordinação das leis regionais às leis gerais da República tem suscitado controvérsia originada desde logo pela própria definição conceptual de «lei geral da República» não completamente ultrapassada pela redacção actual (30).

(25) Ver, designadamente, os Pareceres da Comissão Constitucional n.º 7/77 (regulamentação da gestão das escolas de ensino preparatório e secundário) e n.º 21/82 (planeamento familiar), e os Acs. do Tribunal Constitucional n.º 91/84 (isenção de direitos de importação de matérias-primas para a indústria de bordados), n.º 42/85 (determinação legislativa do local de cobrança de impostos e imposição de certa localização para a sede de pessoas colectivas), n.º 130/85 (concessão de licenças de trabalho a bordo), n.º 82/86 (definição das carências dos municípios insulares para efeito de repartição de determinadas verbas entre eles), e n.º 267/87 (imposto de turismo), e n.º 268/88 (fixação de um complemento regional para o salário mínimo).

(26) Ver, sobre os respectivos pareceres e acórdãos, as notas de Álvaro Monjardino, in «As autonomias regionais em 10 anos de jurisprudência: 1976-1986», Horta, 1987.

(27) O Ac. 42/85 do Tribunal Constitucional, pronunciou-se pela inconstitucionalidade de uma Resolução do Governo Regional da Madeira (n.º 385/82, de 3-6) que fixava a obrigatoriedade de as empresas adjudicatárias de obras a cargo do Governo Regional, serviços, institutos públicos ou empresas públicas, estabelecerem sede social na Região Autónoma, por forma a nela serem tributadas.

(28) Jorge Miranda, in *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, p. 235, considera que após a revisão constitucional de 1989 a competência legislativa das Regiões Autónomas se decompõe em:

- Competência legislativa primária [art. 229.º, n.º 1, al. a)];
- Competência legislativa derivada — a de legislar sob autorização da Assembleia da República [art. 229.º, n.º 1, al. c) e n.º 2, 3 e 4];
- Competência legislativa complementar — desenvolvimento das leis de bases [art. 229.º, n.º 1, al. e) e n.º 2, 3 e 4]. Ver, igualmente, Jorge Miranda, *op. cit.*, p. 237, sobre a caracterização da figura da autorização legislativa às Assembleias Regionais, introduzida pela revisão de 1989.

(29) Nesta perspectiva, segundo Margarida Salema, a competência legislativa regional teria sido reduzida com a 1.ª revisão da Constituição em 1982, apesar do alargamento dos seus poderes, face ao alargamento substancial das matérias de reserva de competência da Assembleia da República então verificado (*op. cit.*, p. 221).

(30) O entendimento de que as Regiões Autónomas detinham um poder de desenvolvimento de leis de base era já defendido antes da 2.ª revisão constitucional por J. Miranda, designadamente in *O Interesse Específico das Regiões*, p. 112.

(31) Trata-se de uma definição introduzida pela Lei Const. 1/82, aproveitando norma idêntica do Estatuto dos Açores. Para Margarida Salema, o acolhimento, no texto constitucional, desta fórmula, veio introduzir «dificuldades adicionais» (*op. cit.*, p. 222).

A volta desta questão se desenvolve toda a problemática das relações entre o ordenamento jurídico nacional e a ordem jurídica das Regiões, sobre a qual a doutrina se tem pronunciado com alguma pertinência (31).

3.1.3 — O Estatuto Político-Administrativo. — Os estatutos regionais são «leis especiais», quer quanto à tramitação legislativa, quer quanto ao seu posicionamento no sistema normativo regional. Sendo leis da Assembleia da República, a iniciativa legislativa originária é competência exclusiva das Assembleias Legislativas Regionais que elaboram os respectivos projectos e os enviam à Assembleia da República para discussão e aprovação (art. 228.º, n.º 1). Pode, contudo a Assembleia da República rejeitar o projecto ou introduzir-lhe alterações (art. 228.º, n.º 2).

As Regiões Autónomas não gozam, pois, de autonomia estatutária embora gozem de reserva de iniciativa neste domínio.

Tendo a estrutura de uma lei ordinária, têm, contudo, um valor legislativo reforçado, impondo-se não só aos órgãos regionais respectivos, mas também às restantes leis da República. Nos termos do art. 281.º, n.º 1, al. d), o Tribunal Constitucional, aprecia a ilegalidade de quaisquer normas constantes de diploma emanado dos órgãos de soberania, com fundamento em violação dos direitos de uma região consagrados no seu estatuto.

O âmbito de cada estatuto político-administrativo é definido pelo desenvolvimento que fazem dos princípios de organização da vida política, económica e social inscritos na Constituição, tendo em conta as especificidades e as circunstâncias próprias de cada Região e devem, pois, «desenvolver, explicitar ou concretizar» as normas do tit. VII da parte III da lei fundamental (32).

3.2 — *Autonomia financeira.* — Do vasto conjunto de poderes que caracterizam a autonomia política destacam-se, para além dos poderes de natureza legislativa, os poderes financeiros de que dispõem as Regiões.

Tratando-se de um fenómeno novo no quadro das finanças públicas portuguesas, a autonomia financeira de uma região autónoma não pode ser confundida com a autonomia que caracteriza certos serviços públicos. Pela sua natureza e fundamentos corresponde a uma «avançada descentralização político-financeira» (33), consubstanciada num modelo de ampla regionalização dos serviços públicos e num conjunto de capacidades e poderes de que se destacam:

- Exercer poder tributário próprio nos termos da lei;
- Dispor das receitas fiscais e afectá-las às suas despesas;
- Administrar e dispor do seu património;
- Aprovar o plano económico regional, o orçamento regional e as Contas da Região;
- Recorrer ao crédito interno e externo.

O exercício destes poderes pelas Regiões tem-se desenvolvido num quadro de articulação de competências entre o Estado e as Regiões relativamente indefinido, tendo em conta a amplitude daqueles poderes, por um lado, e a natureza unitária do Estado, por outro.

O princípio da participação das Regiões Autónomas na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, previsto no art. 229.º, n.º 1, al. g) (34), bem como o princípio de cooperação dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais definido pelo art. 231.º, são suficientemente vagos para justificar a frequente intervenção da Comissão Constitucional e do Tribunal Constitucional (35).

Permanecem, contudo, em aberto, problemas relacionados com a exacta dimensão da autonomia financeira, a delimitação rigorosa das suas fronteiras, a definição mais concreta dos seus conteúdos.

(31) A doutrina tem-se dividido quanto à interpretação do princípio de subordinação das leis regionais às chamadas «leis gerais da República». Num sentido mais favorável às regiões, ver J. Miranda, *O Interesse Específico das Regiões*, pp. 113 e segs. Para este autor, a interpretação rígida que uma parte da doutrina faz deste princípio levaria a que «os decretos legislativos regionais ficariam quase reduzidos a regulamentos ou mesmo a regulamentos de execução». Por isso, defende a tese segundo a qual se trata de «subordinação a princípios fundamentais das leis gerais da República», tese que procurou consagrar constitucionalmente durante a discussão da revisão constitucional de 1982. O mesmo autor, mais recentemente, na obra *Funções, Actos e Órgãos do Estado*, aborda a temática nas pp. 311 a 320 e 331 a 339.

Mais restritiva é a interpretação de V. Moreira e G. Canotilho, *op. cit.*, p. 359.

(32) Ver ainda sobre o tema, Margarida Salema, *op. cit.*, p. 222, Paulo Otero, *op. cit.*, pp. 158 e segs., F. Amâncio Ferreira, pp. 99 e segs., G. Canotilho, *op. cit.*, pp. 658 e segs., e P. Coutinho, *A Lei Regional e o Sistema das Fontes*, pp. 130 e segs.

(33) Sobre o conteúdo possível dos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas ver concretamente, por todos, pela actualidade do tema, Jorge Miranda, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, pp. 301 a 307. Ver, ainda, Vital Moreira e G. Canotilho, *op. cit.*, pp. 352 a 354. Sobre a relação entre lei estatutária, lei da República e lei regional, ver Pereira Coutinho, *op. cit.*, pp. 202 a 210.

(34) Sousa Franco, *O Novo Sector Público*, p. 691.

(35) Sobre autonomia financeira das regiões ver, designadamente, E. Paz Ferreira, *op. cit.*, pp. 265 a 268.

Sobre conceito tradicional de autonomia financeira ver, designadamente, Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, 1977, pp. 53 a 55, e Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 1987, pp. 147 e segs.

(36) Segundo E. Paz Ferreira, «[...] a interpretação dada pelo Poder Central às disposições constitucionais que previam a participação das regiões na definição e execução das políticas monetária, financeira e cambial e garantiam o direito de audição quanto às decisões que tivessem implicações no território regional foi, nos primeiros tempos, acoutadamente restritiva, enquanto que as reivindicações apresentadas pelas Regiões raras vezes tiveram em conta os limites constitucionais», in *Finanças Regionais*, p. 317.

(37) Ver, designadamente, os Acs. 1/84, 264/86, 125/87 e 403/89.

CAPÍTULO II

As finanças públicas das Regiões Autónomas

I — O orçamento regional

1.1 — *A autonomia orçamental na Constituição.* — O elevado grau de descentralização político-financeira das Regiões Autónomas reflecte-se no princípio de autonomia orçamental expresso no poder de «aprovar o plano económico regional, o orçamento regional e as Contas da Região, e participar na elaboração dos planos nacionais»⁽¹⁾.

O poder de aprovação do orçamento regional é da exclusiva competência da assembleia regional, nos termos do art. 234.º, consagrando a Constituição desde a sua versão originária, para o regime jurídico dos orçamentos regionais, uma concepção monista, diferente da concepção dualista proposta para o Orçamento do Estado pela Constituição de 1976, que atribuía à Assembleia da República, apenas, nos termos do art. 108.º, n.º 1, o poder de aprovação da Lei do Orçamento de harmonia com o qual o Governo da República deveria elaborar o Orçamento Geral do Estado.

O regime orçamental proposto para as regiões autónomas justificava-se, dada a natureza parlamentar do sistema de Governo caracterizador da autonomia política⁽²⁾.

Com a 1.ª revisão da Constituição o regime orçamental estadual aproximou-se da concepção monista prevista para os orçamentos regionais, passando a Assembleia da República a aprovar o próprio Orçamento e não a Lei do Orçamento, equiparando-se os regimes jurídicos do Orçamento do Estado e dos orçamentos regionais⁽³⁾.

A existência, até à publicação da Lei 1/82, de dois regimes orçamentais diferentes, terá justificado a dúvida sobre a aplicabilidade aos orçamentos regionais do quadro normativo previsto no art. 108.º e noutras disposições constitucionais relativas ao Orçamento do Estado.

(1) Curiosamente, a versão originária da Constituição não fazia qualquer referência expressa ao poder de «aprovação do orçamento regional» no art. 229.º, aludindo apenas ao poder das Regiões «dispor das receitas fiscais nelas cobradas e de outras que lhe sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas» (n.º 1, al. f)). Contudo, no art. 233.º, n.º 3, de entre os poderes considerados como reserva exclusiva das assembleias regionais referia-se, expressamente, o de aprovação dos orçamentos regionais. Após a 1.ª revisão, no elenco dos poderes do art. 229.º, passou a constar: «Aprovar o plano económico regional, o orçamento regional e as Contas da Região e participar na elaboração do Plano Nacional [al. f)].» Na actual redacção, após a 2.ª revisão, a expressão «Plano Nacional» foi substituída pela expressão «planos nacionais» na alínea correspondente [al. o)], em consequência.

(2) Se a natureza parlamentar do sistema de governo das Regiões Autónomas é normalmente evidenciada, quer pela exclusiva dependência do Governo perante a Assembleia, quer pela titularidade exclusiva do poder legislativo, a dimensão dos poderes e competências atribuídos às assembleias regionais em matéria financeira e orçamental constitui um forte elemento de caracterização do sistema de governo parlamentar. A este propósito, Sousa Franco refere: «O sistema de governo de cada Região Autónoma é um sistema de governo parlamentar puro: o Governo depende apenas da confiança da maioria parlamentar, os poderes constitucionais e estatutariamente atribuídos à Assembleia Regional são relativamente amplos. Por isso, é normal que os poderes de planeamento financeiro — designadamente, o poder de aprovar o orçamento — caibam à Assembleia Regional», in *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, Coimbra, 1987, p. 204. No mesmo sentido, Maria Eduarda Azevedo, *Finanças Públicas Regionais*, p. 42.

(3) A propósito das alterações introduzidas pela 1.ª revisão constitucional neste domínio, ver, designadamente, Luís S. de Cabral Moncada, *Perspectivas do Novo Direito Orçamental Português*, Coimbra Editora, 1984. Segundo este autor, «a Constituição, depois de revista, encurtou o ciclo jurídico da vida do orçamento, reforçando amplamente a componente parlamentar na estrutura jurídica do ciclo orçamental» (p. 66). Também sobre este aspecto ver Jorge Miranda, in *Estudos sobre a Constituição*, para quem a aproximação do regime orçamental da República ao regime orçamental regional, passando a Assembleia da República a aprovar o próprio orçamento e não a Lei do Orçamento, se destinou a «reforçar a componente parlamentar do sistema», acrescentando em jeito de justificação: «A história do constitucionalismo, senão a história das instituições representativas, está ligada à intervenção das Assembleias na vida financeira do Estado. Por isso, não é de estranhar essa preocupação entre nós, como noutros países, cujas instituições contêm normas mais desenvolvidas e pormenorizadas do que está.»

Exprimindo uma leitura diferente, manifesta-se A. B. da G. Lobo Xavier, «Enquadramento Orçamental em Portugal — alguns problemas», in *Revista do Direito e Economia*, n.º 19, p. 139, para quem o reforço dos poderes parlamentares, enquanto objectivo da 1.ª revisão constitucional, «parece contrário à tendência de que nos chegam ecos, para o declínio dos poderes orçamentais dos parlamentos». Tendência expressa em dois tipos de limitações: limitações ao «direito de emenda» e «inferiorização do órgão representativo no sistema de votação». Segundo o autor, tais limitações não existem entre nós: «O amplo direito de emenda reconhecido em Portugal aos parlamentos coloca o conteúdo do orçamento inteiramente ao dispor da Assembleia da República e a ausência das regras de votação restritiva nos revela um processo orçamental original, relativamente ao figurino europeu.»

Sobre as relações entre sistema de governo e sistema orçamental, ver, também, G. Oliveira Martins, in *Constituição Financeira*, pp. 171 a 213. Este autor apresenta, como situação corrente no Direito Orçamental Comparado, «o predomínio prático do executivo coexistindo com a preeminência formal do poder legislativo e com a adopção do monismo». Esta situação de predomínio do executivo no processo orçamental não depende tanto «de uma partilha formal de competências, mas sim do exercício concreto dos poderes e do seu conteúdo material». Os exemplos que apresenta são significativos. Verifica, designadamente, que entre 1976 e 1982, «apesar da Constituição prever um equilíbrio de poderes entre a Assembleia da República e o Governo, apontado para um predomínio tendencial deste último, tal solução não impediu que, na prática, o Parlamento se impusesse, em virtude de não haver maiorias estáveis». Contrariamente, de 1983 a 1985 e apesar de após a revisão constitucional se ter restaurado o monismo parlamentar na aprovação do orçamento, «o certo é que — apesar do reforço formal dos poderes do parlamento — se afirmou claramente o predomínio do Governo, até pela maioria confortável de que dispôs». No mesmo sentido ver Sousa Franco, in *Dez Anos de Evolução do Direito Financeiro Português*, p. 680.

A jurisprudência constitucional (Ac. 206/87 do Tribunal Constitucional, publicado no *DR*, 1.ª, de 10-7-87, que adiante se analisará mais detalhadamente), pronunciou-se no sentido que a doutrina vinha propondo⁽⁴⁾, ou seja, que o disposto no art. 108.º deveria aplicar-se por interpretação sistemática aos orçamentos regionais. Pode ler-se no citado aresto: «Embora a CRP versão inicial, simplesmente dispusesse no art. 233.º, n.º 3, que era da exclusiva competência das assembleias regionais a aprovação do orçamento regional (sem qualquer explicitação sobre o seu conteúdo mínimo) o certo é que, por razões sistemáticas, sempre teriam de valer, neste terreno, os princípios que a nível estadual, enformavam o OGE e fossem compagináveis com as especificidades de autonomia regional.» (P. 2724.)

1.2 — *A autonomia orçamental nos Estatutos Provisórios.* — Outro tipo de problemas foi levantado pelos Estatutos Provisórios. Algumas das normas propostas em relação ao regime orçamental revelaram-se desajustadas dos princípios constitucionais.

Desajustadas, tanto em relação à concepção monista consagrada para o processo orçamental das Regiões Autónomas, como quanto ao modelo de «independência orçamental»⁽⁵⁾ definido pela constituição para as Regiões Autónomas.

Assim com o art. 22.º, al. f), que definia como competência da assembleia regional, a aprovação do orçamento regional, «discriminado por tipos de receita e por dotações globais correspondentes às funções das secretarias regionais»⁽⁶⁾, limitava-se, a Assembleia Regional à aprovação não propriamente do orçamento, mas das linhas gerais do orçamento, violando, simultaneamente, o princípio da especificação, o que fundamentou a declaração de inconstitucionalidade daquela norma pelo já citado Ac. 206/87⁽⁷⁾.

Como aí se refere: «Embora a CRP não dissesse, *expressis verbis*, até onde deveria ir a especificação orçamental, quer ao nível das receitas, quer ao nível das despesas, certo é que tal orçamento necessariamente, teria de ir na discriminação das receitas e das despesas até um grau mais adiantado que o desenvolvido nos termos expostos pela Lei do Orçamento».

A mesma interpretação limitativa do poder orçamental das Regiões em contradição com os princípios inscritos na Constituição, se encontra na norma do n.º 3 do art. 23.º dos Estatutos Provisórios, na parte em que determinava que o acto de aprovação dos orçamentos regionais deva revestir a forma de resolução.

Sendo da competência das assembleias respectivas o poder de aprovação dos próprios orçamentos, nos Estatutos colocava-se, em termos substanciais, o acto de aprovação do orçamento no plano dos actos de mero controlo político, e não dos actos materialmente legislativos⁽⁸⁾.

Esta interpretação, que na realidade vigorou até à aprovação do orçamento regional para 1988, que ocorreu após a publicação do Ac. 206/87 do Tribunal Constitucional, sendo, portanto, o primeiro a revestir a forma de decreto legislativo regional, acabou por condicionar todo o processo orçamental regional e particularmente o sistema de repartição de competências entre a Assembleia Legislativa Regional e o Governo Regional.

(4) Ver designadamente, Sousa Franco, *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, 2.ª vol., p. 160; Vital Moreira e Gomes Canotilho, *Constituição Anotada*, pp. 468 e 469, e Braz Teixeira, *Introdução ao Direito Financeiro*, p. 161.

(5) Sousa Franco, *op. cit.*, p. 204: «Poder de planeamento e poder orçamental ambos configuram situações de independência orçamental quando se exercem através da aprovação de um plano económico regional e da aprovação de um orçamento regional que cabem um e outro ao Parlamento — Assembleia Regional, sob proposta do Governo.»

(6) Na versão original dos Estatutos Provisórios do art. 22.º, al. f), tinha apenas a seguinte redacção: «Aprovar o orçamento regional», a qual foi alterada com a publicação do diploma de carácter interpretativo dos estatutos, Dec.-Lei 427-F/76, de 1-6.

(7) Neste acórdão, publicado no *DR*, 1.ª, 56, de 10-7-87, p. 2726, pode ler-se, com efeito: «Em última análise a norma do art. 22.º, al. f), do EPRA é totalmente inconstitucional, ou seja, enquanto estipula que as receitas sejam discriminadas por tipos, e enquanto estipula ainda que as despesas sejam discriminadas apenas por dotações globais, correspondentes às funções das secretarias regionais, e isto por violação do disposto no art. 234.º da CRP, texto de 1982, integrado pelo princípio da especificação tal como ele é afirmado para as receitas e para as despesas, no art. 108.º, n.º 1, al. a), e 5.»

Também Vital Moreira e Gomes Canotilho, logo na 1.ª edição da sua *Constituição Anotada*, levantam a questão da inconstitucionalidade desta forma: «É assim, manifestamente inconstitucional, o art. 22.º, al. f), dos Estatutos Regionais Provisórios (...) que aparece restringir a competência da Assembleia Regional em matéria orçamental [...]» (P. 430).

(8) Discute-se na doutrina constitucional a natureza das leis do orçamento. Ver a propósito Gomes Canotilho, «A Lei do Orçamento na Teoria da Lei», in *Estudos de Homagem ao Professor Teixeira Ribeiro*, vol. II, jurídica I, que rejeita a visão do Orçamento como simples acto do Governo ou da Administração, correspondendo, segundo o autor, a uma concepção liberal de acordo com a qual «o orçamento, sob o ponto de vista material, não seria uma lei mas um acto de administração [...]», p. 640.

Sobre a mesma questão, ver, também, Cardoso da Costa, *Sobre as Autorizações Legislativas da Lei do Orçamento*, na mesma colectânea de estudos, pp. 9 e segs. Para este autor «[...] a intervenção parlamentar no processo de elaboração do orçamento não esgota o seu significado — a sua função constitucional — no preenchimento de um simples pressuposto formal da actividade financeira do executivo. [...] o Parlamento ao votar as propostas financeiras do executivo, tomou uma decisão política de indiscutível carácter ou conteúdo material» (p. 11). Ver, ainda, Sousa Franco, *Sobre a Constituição Financeira de 1976-1982*, pp. 79 e segs., e, mais recentemente, Jorge Miranda, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, pp. 167 e segs.

Já que ao aprovar o Orçamento por via de resolução a Assembleia se autolimitava no exercício das suas competências, ficando, designadamente, impedida de intervir no conteúdo orçamental propondo alterações no exercício do chamado «direito de emenda» (9) (10).

A aprovação do Orçamento sob a forma de resolução teve outro tipo de consequências, já que, embora as resoluções, quando de eficácia externa, estejam sujeitas a publicação no DR, não estão, contudo, sujeitas assinatura do Ministro da República, nem se submetem, por outro lado, ao controlo preventivo da constitucionalidade (11).

Embora não se tendo pronunciado directamente sobre a inconstitucionalidade do n.º 3 do art. 23.º, o que não lhe foi requerido, o Tribunal Constitucional no acórdão citado e a propósito da Resol. 4/85/M, de 18-10, concluiu que o acto de aprovação do orçamento regional deveria revestir a forma de decreto legislativo regional (12).

Os Estatutos Provisórios revelaram ainda incoerências, no art. 33.º, al. g), em que se faz alusão à integração do orçamento regional no Orçamento Geral do Estado (13), e no art. 57.º, em que refere mesmo que o orçamento regional seria posto em vigor pela Lei do Orçamento (14).

Contudo, na prática, nem os orçamentos regionais passaram a integrar o Orçamento do Estado, nem teve relevância jurídica a norma do art. 57.º citado, fazendo coincidir a entrada em vigor do Orçamento do Estado e dos orçamentos regionais (15).

O Estatuto dos Açores, aprovado pela Lei 39/80, de 5-8, eliminou tal disposição, não fazendo qualquer referência à necessidade dos orçamentos regionais serem postos em vigor pelo Orçamento do Estado.

Também neste domínio, da articulação entre o Orçamento do Estado e os orçamentos regionais, a norma do art. 58.º segundo a qual «o financiamento dos défices orçamentais resultantes de investimentos constantes do plano regional será definido por diploma do Governo da República», não veio, contudo, a ter concretização efectiva, pelo menos, nos termos previstos (16).

Esta norma não foi, todavia, aproveitada, nem pelo Estatuto dos Açores nem pelo Estatuto da Madeira, recentemente publicado (17).

1.3 — *O regime de enquadramento orçamental regional.* — Os desajustamentos verificados entre a Constituição e os Estatutos Provisórios, quanto ao modelo orçamental das Regiões Autónomas, reflectiu-se naturalmente na legislação de enquadramento orçamental aprovado.

Tomam-se como exemplo os Açores, já que a Madeira não fez aprovar nenhum diploma desta natureza, à excepção do Dec. Reg. 5/77/M, a que adiante se fará referência.

Ali fez-se a adaptação à Região da Lei 64/77, de 26-8, (a 1.ª Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado) pelo Dec. Reg. 3/78/A, de 18-1, que passou a constituir na realidade a «Lei de Enquadramento do Orçamento da Região Autónoma dos Açores», que acabou por acolher

as disposições do Estatuto Provisório sobre matéria orçamental, designadamente no que respeita ao princípio da especificação e à forma de aprovação do orçamento.

Deste modo, relativamente à classificação das receitas e despesas, adoptou-se a norma do art. 22.º, al. f), segundo a qual o orçamento deveria ser discriminado por tipos de receita e por dotações globais correspondentes às funções das secretarias regionais (18), enquanto que a lei de enquadramento do OGE objecto de adaptação, definia no seu art. 8.º, n.º 1, que a especificação das receitas e das despesas se deveria reger por «códigos de classificação orgânica, económica e funcional, devendo ser essas receitas e despesas sempre agrupadas, dentro da classificação económica, em correntes e de capital», referindo-se, no n.º 2, que a estrutura dos códigos de classificação seria definida por decreto-lei (19).

Definia-se, pois, para o agrupamento da Região Autónoma dos Açores num grau de discriminação inferior ao previsto para o OGE, contrariando a natureza jurídica do regime orçamental definido pela Constituição para o OGE (dualista) e para os orçamentos das Regiões Autónomas (monista), como atrás se analisa.

O mesmo se verificando quanto à forma de aprovação. No n.º 1 do art. 13.º do Dec. 3/78/A estipula-se que o Governo elaboraria o orçamento «de acordo com as resoluções que tiverem incidido sobre as propostas do Orçamento e do Plano regionais», fixando uma disciplina de elaboração orçamental que reduziu o orçamento a dois mapas — os anexos I e II da proposta e de consequente «despojamento de poderes da Assembleia» (20) (21). Esta situação só veio a ser alterada com a aprovação do Dec. Reg. 17/87/A, de 13-11, que alterou o Dec. Reg. 3/78/A, de acordo com as exigências da declaração de inconstitucionalidade de várias normas deste decreto regional pelo citado Ac. 206/87 do Tribunal Constitucional (22). Salienta-se, ainda, que a Lei 64/77, foi alterada na sequência da revisão constitucional de 1982, que introduziu alterações significativas no regime orçamental do Estado, pela Lei 40/83, de 13-12. Esta nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado não foi objecto, por conseguinte, de qualquer adaptação na Região Autónoma dos Açores (23).

A Região Autónoma da Madeira nunca teve um quadro normativo próprio de regulação do processo orçamental regional (24). O único diploma aprovado sobre matéria orçamental foi o Dec. Reg. 5/77/M, de 21-4, que definia os termos em que o Governo Regional podia alterar o Orçamento. Não se tratava, pois, de uma «lei de enquadramento do orçamento regional» (25). Este diploma regional foi mesmo aprovado anteriormente à Lei 64/77 (26) e inspira-se no diploma que regulava as alterações do OGE antes da aprovação da lei de enquadramento orçamental — o Decreto-Lei 54/72, de 15-2, a que se faz referência no respectivo preâmbulo, correspondente por conseguinte ao modelo orça-

(9) No entanto, na Assembleia Regional da Madeira, até 1986, foram aceites propostas de alteração na especialidade à proposta de orçamento apresentada pelo Governo.

(10) A propósito do poder parlamentar de intervenção no conteúdo do orçamento ver, designadamente, A. G. Lobo Xavier, *op. cit.*

(11) Uma das características das resoluções normalmente apontadas pela doutrina, é não estarem sujeitas ao controlo jurisdicionalmente. Não deita, contudo, de suscitar alguma controvérsia a questão da natureza jurídica das resoluções. Gomes Canotilho e Vital Moreira, em *Constituição Anotada*, 2.ª ed., parte IV, nota 2.4.2.2, al. e), defendem que, se as resoluções têm carácter normativo, «não se vê razão para isentar tais figuras da fiscalização da constitucionalidade». Ver, ainda, dos mesmos autores, nota vi do artigo 169.º na mesma obra, e ainda, Gomes Canotilho, em *Direito Constitucional*, 4.ª ed., pp. 681 e 682.

(12) No Ac. 206/87, parte vi, pode ler-se: «Assim, a ARM, ao aprovar o orçamento da região para 1985 através da Resol. Assem. Reg. 4/85/M, violou o disposto no art. 115.º, n.º 1, da CRP, que preceitua que os actos legislativos das Regiões deverão revestir a forma de decreto legislativo regional» (p. 2730).

(13) Segundo o art. 33.º, al. g), do Estatuto Provisório, competia ao Governo Regional: «Elaborar a proposta de Orçamento da Região e submetê-la à aprovação da Assembleia Regional dentro de prazo compatível com a sua integração no Orçamento Geral do Estado.»

(14) Pelo art. 57.º do Estatuto Provisório: «As receitas fiscais da Região serão afectadas às despesas da mesma segundo um orçamento anual elaborado pelo Governo Regional, aprovado pela Assembleia Regional e posto em vigor pela lei do orçamento aprovada, anualmente, pela Assembleia da República.»

(15) A propósito, ver E. P. Ferreira, *op. cit.*, pp. 268 e 269, que considera o art. 57.º de «constitucionalidade muito duvidosa», acrescentando que «tal disposição dos estatutos provisórios que foram encontrar como única justificação aquela que assinala o Prof. Sousa Franco, ao defender que ela se deve à relação íntima existente entre o Orçamento Geral do Estado e os orçamentos regionais, por força da compartição do primeiro na cobertura dos défices dos segundos».

Para Sousa Franco, in «Sistema Financeiro e Constituição Financeira no texto Constitucional de 1976», in *Estudos sobre a Constituição*, vol. III, pp. 486 e segs., aquela disposição resulta apenas de constarem do OGE receitas regionais importantes que resultam de transferências avolumadas. O OGE é, transitoriamente, apenas um facto que condiciona a vigência dos orçamentos regionais — mas no resto são totalmente independentes.

(16) Ver, a propósito desta problemática, E. P. Ferreira, *op. cit.*, pp. 274 a 279 e, ainda, pp. 313 a 320. Segundo o mesmo autor «só em 1980 se tentou definir, através de um despacho conjunto dos Ministros da República para os Açores e para a Madeira, do Ministro dos Transportes e Comunicações e do Ministro das Finanças, de 29-7-80, um critério de financiamento dos orçamentos das Regiões Autónomas» que, como o próprio refere, scabaria na prática por não vir a ser aplicado, vindo a ser «a negociação política a determinar, em cada ano, a compartição do Estado na cobertura do défice regional» (*op. cit.*, p. 279).

(17) O Estatuto da Madeira (Lei 13/91, de 5-6) reproduz no art. 70.º e art. 93.º do Estatuto dos Açores (Lei 9/87, de 26-3) disposto que: «De harmonia com o princípio da solidariedade nacional, o Estado dota a Região dos meios financeiros necessários à realização dos investimentos constantes do plano regional que excederem a sua capacidade de financiamento, de harmonia com um programa de transferência de fundos a acordar entre o Governo da República e o Governo Regional.»

(18) Idêntica norma foi consagrada nas duas outras versões do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores — Lei 39/80, de 5-8, alterado pela Lei 9/87, de 26-3, norma que viria igualmente a ser declarada inconstitucional pelo citado Ac. 206/87 do Tribunal Constitucional.

(19) Dec.-Lei 737/76, de 16-10.

(20) Relatório e parecer da Comissão dos Assuntos Económicos e Financeiros da Assembleia Regional dos Açores, sobre o Plano e Orçamento para 1985. Com este relatório teve início, na Assembleia Regional dos Açores, uma rica discussão política que se prolongou até à aprovação do Dec. Reg. 17/87/A, que introduziu alterações ao Dec. Reg. 3/78/A.

Em Junho de 1986, o deputado do Partido Comunista, Decq Mota, apresentou na Assembleia Regional dos Açores um projecto de decreto legislativo regional estabelecendo «alterações tendentes a assegurar a plena democraticidade e constitucionalidade do processo de aprovação e alteração do Orçamento da Região Autónoma dos Açores» (ver, designadamente, DSARA, 42, de 1986). Ver, igualmente, a discussão, na especialidade, dos projectos de alteração do EPARAA — DS, 46, de 1986, e, ainda, a discussão do projecto de decreto legislativo regional apresentado pelo PCP e da proposta de decreto legislativo regional apresentada pelo Governo Regional dos Açores, introduzindo alterações no Dec. Reg. 3/78/A (DS, 82, de 1987).

(21) Ver, igualmente, Eduardo Paz Ferreira para quem: «Os orçamentos regionais são aprovados pelas Assembleias Regionais, sobre proposta dos Governos Regionais, ainda que não se tenha concretizado na prática a orientação constitucional no sentido das assembleias aprovarem os orçamentos na sua totalidade, tendo-se limitado, nestes primeiros anos, a aprovar as linhas gerais do Orçamento tal como sucedeu com a Assembleia da República em relação ao Orçamento do Estado, de cujo regime jurídico os orçamentos regionais se aproximam muito.»

(22) O Dec. Reg. 17/87/A foi aprovado tendo por base um projecto de decreto legislativo regional do PCP e uma proposta de decreto legislativo regional do Governo Regional dos Açores. Ambas as iniciativas foram aprovadas na generalidade.

(23) Na sequência da revisão de 1989, a Lei 40/83 foi entretanto revogada pela Lei 6/91, a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado em vigor presentemente.

(24) No Programa do Governo Regional para o período 1980-1984, refere-se expressamente, na p. 24, no ponto relativo à política orçamental no âmbito de um conjunto de medidas tendentes à «eliminação do défice corrente do orçamento», a «publicação de legislação que estipula as regras a que deve obedecer a elaboração e execução do Orçamento da Região». Houve, entretanto, iniciativas legislativas sobre esta matéria, apresentadas na Assembleia Regional, respectivamente, pelo Partido Socialista, sob o título «regras a observar na elaboração e execução do Orçamento Regional», nas sessões de 1981, 1982, 1984 e 1987, do Centro Democrático Social, sob o título «Disciplina legal do enquadramento do Orçamento da RAM» em 1984 e do Partido Comunista Português, sob o título «Enquadramento do Orçamento da RAM» nas Sessões Legislativas de 1984 e 1986.

(25) Pode ler-se, no Ac. 206/87, que inconstitucionaliza algumas normas daquele diploma, na p. 2727: «[...] o Dec. Reg. 5/77/M trata autonomamente aquilo que deveria ser simples capítulo de uma lei de enquadramento do Orçamento Regional da Madeira, lei que, aliás, nunca foi publicada. De facto, esse Dec. Reg. 5/77/M, de tal hipotética lei, aborda apenas o capítulo das alterações orçamentais.»

(26) O Dec. Reg. 5/77/M foi discutido na Assembleia Regional, nas sessões de 8 e 9-3-77, e publicado a 21-4.

mental anterior à Constituição de 1976⁽²⁷⁾. Este decreto regional fundamenta-se na absoluta necessidade de o «Governo Regional poder alterar o seu orçamento para fazer face às despesas indispensáveis e urgentes não previstas ou insuficientemente dotadas»⁽²⁸⁾, e conferia ao Governo Regional uma ampla margem de manobra para alterar o orçamento aprovado pela Assembleia Regional⁽²⁹⁾.

Daí que várias das suas normas tenham sido declaradas inconstitucionais pelo Ac. 206/87⁽³⁰⁾.

De referir, ainda, que a partir da 1.ª revisão constitucional e com a publicação da Lei 1/82, passou a considerar-se como matéria de reserva exclusiva da Assembleia da República [art. 168.º, n.º 1, al. p)], legislar sobre «o regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais».

Não parecendo muito claro o sentido da introdução desta alínea⁽³¹⁾, o que é um facto é que a interpretação do Tribunal Constitucional, pelo Ac. 206/87, orienta-se, claramente, no sentido de que as assembleias regionais, perderam, com a entrada em vigor da Lei Const. 1/82, competência para «legislar sobre matérias de enquadramento orçamental regional»⁽³²⁾. Refira-se, contudo, que já depois da publicação do citado acórdão a Assembleia Regional dos Açores aprovou o Dec. Leg. Reg. 17/87/A, atrás referido, que altera o Dec. Reg. 3/78/A nas normas declaradas inconstitucionais. Tratando-se de «matérias de enquadramento orçamental regional», a sua aprovação gerou alguma controvérsia política, tendo vingado na Região Autónoma dos Açores a tese segundo a qual, tratando-se de uma alteração de um decreto regional, e então direito positivo na ordem interna da Região e do País, «a forma correcta de alterar um decreto regional é apresentar um projecto ou uma proposta de decreto legislativo regional»⁽³³⁾. Este novo diploma não veio, efectivamente, a ser objecto de fiscalização abstracta de constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional. No entanto, até ao presente momento, a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas não desaplicou qualquer daquelas normas constantes do Dec. Leg. Reg. 17/87/A, com fundamento em qualquer inconstitucionalidade orgânica, natural ou formal, no exercício dos seus poderes jurisdicionais e de controlo financeiro, no âmbito do território da Região Autónoma dos Açores.

Situação diferente é a da Região Autónoma da Madeira que, depois da declaração de inconstitucionalidade da maior parte das normas do Dec. 5/77/M, ficou, praticamente, sem normas orçamentais regionais, situação como considera Eduardo Paz Ferreira «totalmente insatisfatória e inadequada à autonomia financeira regional [...] com a prática inexistência de legislação regional reguladora do procedimento orçamental e com o recurso permanente à aplicação analógica ou integração sistemática pelas normas financeiras nacionais»⁽³⁴⁾.

1.4 — O Ac. 206/87 do Tribunal Constitucional. — Como se pode verificar, a publicação, no DR, 1.ª, de 10-7-87, do Ac. 206/87, constitui um marco quanto à delimitação do quadro da autonomia orçamental das Regiões Autónomas, tendo vingado a interpretação segundo a qual as normas do art. 108.º e outras disposições constitucionais relacionadas com o seu desenvolvimento, designadamente a lei do enquadramento orçamental, se aplicam, por integração sistemática, aos orçamentos regionais. Resta saber, como considera Paz Ferreira⁽³⁵⁾, até que ponto a «a integração sistemática» utilizada neste domínio «poderá esvaziar totalmente a autonomia garantida constitucionalmente». Daí a referência, feita pelo mesmo autor, à perspectiva diferente desenvolvida pelo

conselheiro Cardoso da Costa na respectiva declaração de voto, para quem as disposições constitucionais relacionadas com o Orçamento do Estado, «não são directamente aplicáveis aos Orçamentos das Regiões Autónomas [...], embora se deva entender que o são os princípios fundamentais sobre a organização orçamental aí compendiados». Acrescentando: «[...] A constituição não impõe que o modelo orçamental das Regiões Autónomas seja perfeitamente idêntico ou coincidente com o do Estado, mas certamente exige que tal modelo respeite aqueles princípios fundamentais»⁽³⁶⁾.

Contudo, esta interpretação não pareceu ter sido objecto de qualquer desenvolvimento e, na realidade, a ausência de produção legislativa, quer no plano regional, quer no plano nacional, reguladora das relações entre os diferentes níveis das finanças públicas, acaba por evidenciar o que constitui «um dos aspectos de maior fragilidade da autonomia financeira regional»⁽³⁶⁾.

A publicação deste acórdão teve reflexos diferentes nas Regiões Autónomas.

Como vimos anteriormente, a existência na Região Autónoma dos Açores de uma «lei de enquadramento orçamental regional» — o Dec. Reg. 3/78/A — serviu de fundamento à simples adaptação deste decreto regional expurgado das normas declaradas inconstitucionais, continuando o processo orçamental na RAA a ser regulado por diploma específico — o Dec. Leg. Reg. 17/87/A. Diferentemente, a inconstitucionalidade da maioria das normas do Dec. Reg. 5/77/M deixou a Região Autónoma da Madeira, praticamente, sem normas orçamentais próprias, passando a aplicarem-se, com a necessária adaptação, a partir do orçamento regional referente a 1988, as disposições legais respeitantes ao Orçamento do Estado.

Assim, o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1988 já foi aprovado sob a forma de decreto legislativo regional, referindo-se, no seu articulado, expressamente, a aplicação das leis gerais da República «em tudo o que não estiver contemplado neste decreto em matéria orçamental e sua execução»⁽³⁷⁾. Norma idêntica tem prevalecido nos diplomas de aprovação dos orçamentos seguintes.

1.5 — A revisão constitucional de 1989. — Tendo a jurisprudência constitucional determinado a aplicabilidade das disposições constitucionais sobre matéria orçamental, bem como o seu desenvolvimento, aos orçamentos regionais, importa ter presente as alterações introduzidas pela 2.ª revisão constitucional no regime orçamental. Este desenvolve-se agora pelos arts. 108.º (que fixa os princípios, a estrutura e o conteúdo), 109.º (que define as regras de elaboração) e 110.º (sobre o regime de fiscalização). De entre as alterações introduzidas registam-se, designadamente, as seguintes:

- O Orçamento de Estado deve passar a discriminar as receitas e despesas dos fundos e serviços autónomos [al. a) do n.º 1 do art. 108.º], alargando-se significativamente a informação a prestar pelo Governo à Assembleia da República. De entre os relatórios que devem acompanhar a proposta orçamental (n.º 3 do art. 109.º), destaca-se o das transferências orçamentais para as Regiões Autónomas [al. e)], que foi, aliás, objecto de interessante discussão na Comissão de Revisão⁽³⁸⁾;
- Admite-se a estruturação do Orçamento do Estado por programas (art. 108.º, n.º 3) e classifica-se o regime das autorizações legislativas contidas no OE (art. 168.º, n.º 5);
- Subordina-se a lei do orçamento, na sua elaboração, organização, votação e execução, à lei de enquadramento, a qual deve, igualmente, incluir o regime de elaboração e execução dos fundos e serviços autónomos (art. 109.º, n.º 1).

Na sequência destas alterações, foi aberto o processo de adaptação da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado às novas disposições constitucionais, de que resultou a Lei 6/91, de 20-2, aprovada por unanimidade na Assembleia da República⁽³⁹⁾.

Se a lei de enquadramento orçamental não foi incluída no elenco das leis orgânicas, trata-se de uma «lei materialmente constitucional de «valor

⁽²⁷⁾ De acordo com a Constituição da República Portuguesa de 1933, a Assembleia Nacional não discutia nem votava o Orçamento. Limitava-se a aprovar a então chamada «Lei de Meios», autorizando o Governo a cobrar receitas e a efectuar despesas. A Constituição de 1976 ampliou a competência parlamentar significativamente.

⁽²⁸⁾ Preambulo do Dec. Reg. 5/77/M.

⁽²⁹⁾ Concedeu-se ao Governo Regional, designadamente, a possibilidade de abertura de créditos especiais com compensação no aumento da previsão de receita, mediante simples portaria do Governo Regional, desde que não fossem superiores a 10% do valor global do Orçamento da Região. Previa-se, ainda, a possibilidade de transferências de verbas entre dotações de secretarias regionais diferentes ou entre dotações da mesma secretaria, por simples portaria, referendada pelo Secretário do Planeamento, Finanças e Comércio.

⁽³⁰⁾ Ac. 206/87, pp. 2726 e 2730.

⁽³¹⁾ Ver, designadamente, Vital Moreira e Gomes Canotilho, *op. cit.*, nota xvii ao art. 168.º: «[...] não é evidente o sentido da al. p) que, seguramente, tem em vista as chamadas leis de enquadramento do orçamento. A dificuldade surge acerca do que, nesta sede, significa regime geral: tanto pode ser o regime comum aos Orçamentos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias, como pode ser o regime normal de todos os orçamentos, sem prejuízo das especialidades a que hajam de ter lugar para o orçamento de cada ano.» Ver, igualmente, Paz Ferreira, *op. cit.*, p. 269, nota 11, «não deixa de levantar algumas interrogações a redacção da al. p) do n.º 1 do art. 168.º, introduzida na revisão constitucional [...]».

⁽³²⁾ Ac. 206/87, p. 2727.

⁽³³⁾ Cf. DSALA, 82, pp. 33 e segs., intervenção do deputado Borges de Carvalho em defesa da proposta do Governo. Ver, também, intervenção do deputado José Decq Mota, do PCP, defendendo o seu projecto: «Obviamente que não existe a tal lei de enquadramento geral que está prevista na al. p) do art. 168.º da Constituição, mas também pensamos que aquilo que está em discussão e que diz respeito ao segundo capítulo do Dec. Reg. 3/78/A não poderá, no essencial, caber num quadro de entendimento do que seja o tal enquadramento geral.» (P. 36.) Ver, igualmente, noutro sentido, a intervenção do deputado Dionísio de Sousa, do PS, defendendo a necessidade de intervenção da Assembleia Regional em duas vertentes, usando a iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, para definição do regime geral do enquadramento do orçamento regional, dando satisfação ao disposto na al. p) do art. 168.º e, simultaneamente, fazendo aprovar o que seria o regime específico desse enquadramento.

⁽³⁴⁾ Estudo inédito sobre *Finanças Regionais e Dívida Pública Regional da Madeira*, pp. 136 e 137, 1.ª vol.

⁽³⁵⁾ Ver declaração de voto, p. 2739.

⁽³⁶⁾ Paz Ferreira, *op. cit.*, p. 138.

⁽³⁷⁾ Dec. Leg. Reg. 2/88/M, de 15-4, art. 10.º Em 1989, veja-se o Dec. Leg. Reg. 17/89/M, de 11-7, art. 11.º Em 1990, o Dec. Leg. Reg. 10/90/M, de 30-4, art. 12.º

⁽³⁸⁾ A inclusão desta norma suscitou larga controvérsia na Comissão Especial para a Revisão Constitucional, a partir das dúvidas levantadas pelos deputados do PSD eleitos pelas duas Regiões Autónomas, sobre o sentido e âmbito deste relatório. A norma em causa, contudo, acabou por resultar de uma proposta apresentada por aqueles deputados, substituindo a proposta do PSD que havia merecido prévio consenso em comissão, segundo a qual aquele relatório versaria «sobre as relações orçamentais com as Regiões Autónomas». Na proposta inicial do PS, aquele relatório referia-se «à situação financeira das Regiões Autónomas». Ver, a propósito, n.ºs 109-RC e 110-RC, da 2.ª série, do DAR.

⁽³⁹⁾ A Lei 6/91, de 20-2, foi aprovada a partir de um trabalho em Comissão sobre as iniciativas do PS (projecto de lei 507/V), do PCP (projecto de lei 538/V), e do Governo (proposta de lei 152/V), aprovada na generalidade após discussão conjunta em sessão da Assembleia da República, de 28-6-90 (ver DAR, 1.ª, 92). O Governo apresentou, simultaneamente, duas propostas de lei sobre matéria orçamental aprovadas na mesma sessão na generalidade, na especialidade e em votação final global, uma estabelecendo normas relativas à regulamentação de operações de tesouraria e outra estabelecendo o respectivo regime jurídico.

reforçado»⁽⁴⁰⁾, cuja superioridade se manifesta na redacção do art. 109.º, n.º 1, em que se afirma, claramente, a subordinação das sucessivas leis do orçamento à respectiva lei de enquadramento, passando a sua violação a constituir, segundo uns autores, causa de inconstitucionalidade indirecta⁽⁴¹⁾ e segundo outros autores, causa de ilegalidade⁽⁴²⁾.

A nova lei de enquadramento consagra algumas inovações que deverão ser tomadas em consideração relativamente ao processo orçamental regional. Designadamente, consagra-se uma nova fórmula de determinação do equilíbrio orçamental assente num critério de distinção entre receitas e despesas efectivas e não efectivas⁽⁴³⁾, define-se uma nova estrutura para o OE, tomando mais explícito o conteúdo do articulado da proposta de lei (art. 11.º), alargando-se substancialmente o elenco dos mapas que integram o orçamento (art. 12.º), bem como os respectivos anexos informativos (art. 13.º), e explicitando-se o princípio segundo o qual «as despesas do Estado e dos serviços e fundos autónomos podem ser apresentadas por programas, os quais deverão conter a definição dos objectivos fundamentais a prosseguir e a quantificação dos meios necessários para o efeito» (art. 12.º, n.º 2). Apresenta-se uma nova regulamentação das contas públicas, particularmente da Conta Geral do Estado, encurtando-se o prazo para sua apreciação e aprovação pela Assembleia da República (30-6 do ano seguinte, em vez de 31-12), e definindo-se, no art. 27.º, a sua nova estrutura, em correspondência com a do Orçamento. A experiência dirá se a solução encontrada quanto à estrutura e conteúdo da Conta Geral do Estado, apesar de votada por unanimidade, é a mais adequada à transparência da gestão pública e seu controlo, pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República.

2 — Receitas e despesas regionais

2.1 — *Generalidades*. — Um dos elementos caracterizadores da autonomia financeira é o poder conferido às Regiões Autónomas de disporem de receitas próprias que podem afectar às suas despesas.

O sistema de financiamento das autonomias regionais, definido pela Constituição, pode considerar-se como um «sistema misto»⁽⁴⁴⁾, conjugando receitas próprias, como sejam as resultantes das actuais als. h), i) e s) do n.º 1 do art. 229.º com as transferências do Estado, por força do princípio de cooperação disposto no art. 231.º⁽⁴⁵⁾.

A principal disposição constitucional neste domínio continua a ser a do art. 229.º, n.º 1, al. i), que sofreu alterações com as duas revisões, num sentido que se pode considerar de reforço dos poderes das Regiões. De facto, na versão originária da Constituição, atribui-se às Regiões o poder de «dispor das receitas fiscais nelas cobradas e de outras que lhes sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas».

Com a 1.ª revisão da Constituição, acrescenta-se àquela norma o exercício do «poder tributário próprio, nos termos da lei», introduzindo-se, com a 2.ª revisão uma outra norma conferindo às Regiões o poder de «adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, nos termos da lei-quadro da Assembleia da República».

Actualmente, é a seguinte a redacção da al. i) do art. 229.º: «Exercer poder tributário próprio nos termos da lei, e dispor das receitas fiscais nelas cobradas e de outras que lhes sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas, bem como adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, nos termos da lei-quadro da Assembleia da República.»

2.2 — *As receitas regionais*. — Os Estatutos Provisórios precisavam um pouco mais a natureza destas receitas. Nos termos do art. 53.º, constituem receitas da Região:

- Os rendimentos do seu património;
- Os impostos, taxas e adicionais nela cobrados;

- As participações nos benefícios decorrentes de tratados e acordos internacionais;
- O produto dos empréstimos.

Quer o Estatuto Definitivo dos Açores quer o Estatuto Definitivo da Madeira desenvolvem, consideravelmente, o elenco das receitas regionais. O Estatuto da Madeira aprovado pela Lei 13/91, de 5-6, define, ainda, no art. 67.º como receitas da Região, designadamente:

- Os impostos incidentes sobre mercadorias destinadas à Região e liquidadas fora do seu território, incluindo o IVA;
- Outros impostos que devam pertencer-lhe, nomeadamente em função do lugar da ocorrência do facto gerador da obrigação do imposto;
- O apoio financeiro do Estado, nomeadamente aquele a que a Região tem direito, de harmonia com o princípio da solidariedade nacional;
- O produto da emissão de selos e moedas com interesse numismático; Os apoios das Comunidades Europeias;
- As receitas provenientes das privatizações, de acordo com o disposto na lei-quadro prevista no n.º 1 do art. 85.º da Constituição.

Destacam-se, pela sua importância, as receitas fiscais, as receitas resultantes de empréstimos e as transferências do Estado.

2.2.1 — *As receitas fiscais*. — As receitas fiscais merecem particular atenção, entre os diferentes tipos de receitas previstas. Como se pode verificar, se a Constituição definia, como regra, atribuição das receitas cobradas nas Regiões às próprias Regiões, os estatutos procuram dar-lhe uma determinada extensão, definindo um princípio de titularidade de todos os impostos que apresentem qualquer conexão com território da Região.

No facto de ter tido consagração constitucional o princípio de que todas as receitas fiscais cobradas no espaço da Região são receitas próprias da Região, reside, segundo o Prof. Sousa Franco, «o princípio de uma delimitação de um poder tributário próprio, diverso e autónomo do poder tributário do Estado»⁽⁴⁶⁾.

Contudo, a questão de saber se as Regiões Autónomas são verdadeiros titulares dos impostos nelas cobrados, ou se tais impostos têm como sujeito activo o Estado, não tem sido pacífica na doutrina das finanças públicas portuguesas⁽⁴⁷⁾.

E se a doutrina se tem dividido quanto a esta interpretação, o Tribunal Constitucional tem sustentado posições limitativas do poder das Regiões disporem das receitas fiscais nelas cobradas, designadamente, pelo Ac. 11/83, de 12-10-83, a propósito do lançamento de um imposto extraordinário⁽⁴⁸⁾.

No plano prático, contudo, quer neste caso, quer no caso da criação de um imposto sobre produtos petrolíferos, pela Lei 9/86, de 30-4, as Regiões acabaram por ser compensadas das receitas deles resultantes.

Mais relevante, como sublinha Paz Ferreira, do ponto de vista da autonomia regional, é a consequência que tem para a política económica regional, «a impossibilidade das Regiões controlarem as alterações ao sistema fiscal nacional, colocando-as numa posição de incerteza e instabilidade quanto ao montante e certeza das receitas»⁽⁴⁹⁾.

Daí a importância da atribuição, pela 1.ª revisão constitucional, de um poder tributário próprio às Regiões que não teve, contudo, até agora, qualquer desenvolvimento.

Também esta disposição tem gerado controvérsia entre uma interpretação mais restritiva da jurisprudência constitucional⁽⁵⁰⁾ e posições mais abertas a uma parte da doutrina⁽⁵¹⁾. Subsiste, contudo, «a questão teórica de saber qual o sentido exacto da expressão poder tributário», sobretudo depois de a revisão constitucional de 1989 ter aberto a possibilidade de adaptação do sistema fiscal nacional à Região no âmbito de uma lei-quadro da Assembleia da República⁽⁵²⁾.

2.2.2 — *As receitas creditícias*. — Não existe na Constituição uma referência expressa ao poder das Regiões Autónomas recorrerem ao crédito como forma de financiamento dos défices regionais.

(40) Rui Machete, na discussão na generalidade das iniciativas referidas (DAR, 1.ª, 92, de Junho de 1990, p. 3155). Ver, igualmente, a intervenção do Ministro das Finanças (p. 3140), apresentando a proposta de lei do Governo já após a revisão constitucional de 1989 e, ainda, na doutrina, Jorge Miranda, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Lisboa, 1990, pp. 294 a 296.

(41) Neste sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, p. 470, e Sousa Franco, *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, p. 399.

(42) Neste sentido, Jorge de Miranda, *op. cit.*, p. 296, para quem só a divergência das leis não orgânicas com as leis orgânicas, previstas no art. 167.º, al. a) e c), e 169.º, n.º 2, origina inconstitucionalidade, enquanto que a desconformidade entre as outras leis reforçadas e as leis não reforçadas originam ilegalidade.

(43) Segundo o art. 4.º, n.º 2, da Lei 6/91: «As receitas efectivas têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas excluindo os juros da dívida pública, salvo se a conjuntura do período a que se refere o orçamento, justificadamente, o não permitir.» A Lei 40/83, no n.º 2 do art. 4.º, definia um critério de equilíbrio corrente: «As receitas correntes devem ser, pelo menos, iguais às despesas correntes.» Na apresentação da proposta de lei do Governo, feita pelo Ministro das Finanças, justifica-se a introdução deste novo critério como «a opção mais correcta do ponto de vista técnico, por ser aquela que melhor poderá evitar o crescimento exponencial do peso da dívida pública» (DAR, 92, p. 3140). Ver, nesta mesma sessão, a propósito, o interessante debate entre o Ministro das Finanças e o deputado do CDS Nogueira de Brito (pp. 3150 a 3154).

(44) Ver Ferreira, *Finanças Regionais*, p. 279.

(45) Sousa Franco, in *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, p. 164, considera que as questões de financiamento público das autonomias regionais se colocam no âmbito de uma escolha de sistema, considerando dois sistemas extremos: «o da subvenção geral [...] e o da atribuição de receitas próprias, suficientes em princípio para a cobertura das respectivas despesas». Considerando a primeira hipótese fortemente condicionadora da autonomia, refere o inconveniente de, na segunda hipótese, as Regiões serem dotadas com receitas escassas, com consequente agravamento das desigualdades, se lhes for negada «a solidariedade nacional».

(46) Sousa Franco, *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, p. 165.

(47) Em nota inserida no estudo inédito referido Paz Ferreira, a propósito desta polémica doutrinar, refere como se tendo pronunciado contra a titularidade das regiões Soares Martins, *Manual do Direito Fiscal*, Coimbra, 1983, Brás Teixeira, *Princípios de Direito Fiscal*, Coimbra, 1979, e Manuel Pires, *Direito Fiscal — Apontamentos*, Lisboa, 1978-1979. A favor da titularidade, Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, cit., Pamplona Corte Real, *Curso de Direito Fiscal*, Lisboa, 1982, Sá Gomes, *Direito Fiscal*, Lisboa, 1980, e o próprio Paz Ferreira, *Finanças Regionais*, cit.

(48) O Tribunal Constitucional considera, no citado Ac. 11/83, publicado no DR, 1.ª, 242, de 20-10-83, que as disposições constitucionais que garantem o direito das Regiões às receitas fiscais (assim como das autarquias), «não podem deixar de ser interpretadas no sentido de consentirem o lançamento de impostos de carácter extraordinário cujo produto reverta inteiramente para o Estado quando ocorram circunstâncias excepcionais, nomeadamente de crise económico-financeira, que justifiquem esse comportamento legislativo». Contra esta orientação se manifestava, em declaração de voto vencido, o conselheiro Vital Moreira.

(49) *Estudo Inédito*, p. 149.

(50) Acs. 91/84, de 29-8, 348/86, de 11-12, e 267/87, de 8-7.

(51) Designadamente, o Prof. Sousa Franco, «Autonomia Tributária das Regiões», in VIII Semana de Estudos nos Açores — 1988, Instituto de Cultura dos Açores.

(52) Art. 229.º, n.º 1, al. i).

Os Estatutos Provisórios, contudo, já incluíram entre as receitas das Regiões o produto dos empréstimos [art. 82.º, al. e)].

A exigência de autorização da Assembleia Regional para a realização de empréstimos e outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, bem como o estabelecimento das respectivas condições gerais foi inscrita no Estatuto dos Açores e acolhida no Estatuto da Madeira (33).

O poder decisivo conferido às Assembleias Regionais em matéria de endividamento regional deve, por razões óbvias, aproximar-se do poder da Assembleia da República, neste mesmo domínio.

Esta, foi, aliás, a interpretação desta Secção Regional do Tribunal de Contas, no recente acórdão proferido a propósito do processo de consolidação da dívida da RAM, em que se pode ler: «A autorização dos empréstimos públicos, em geral, pelas assembleias legislativas regionais e dos empréstimos externos pela Assembleia da República, uma vez respeitados os limites de endividamento fixado na Lei do Orçamento do Estado, em cada exercício, deve reger-se pelos princípios fixados na Lei 12/90 para autorização de empréstimos públicos estaduais» (34).

Se pela aplicação, por analogia, do regime previsto na Lei 12/90, de 7-4, relativamente aos empréstimos a emitir pelo Estado, se podia supor que a autorização da Assembleia Legislativa Regional deveria revestir a forma de decreto legislativo regional, com a entrada em vigor do Estatuto da Madeira, aprovado pela Lei 13/91, de 5-6, passa a prevalecer o disposto no art. 31.º que estabelece para aquele acto da Assembleia Legislativa Regional a forma de resolução (35) (36).

O regime de endividamento regional passou a ser regulado, entretanto, pelo Dec.-Lei 336/90, de 30-10. Este diploma, que procura, nos termos do respectivo preâmbulo, introduzir «maior clareza e objectividade» nas relações financeiras entre o Estado e as Regiões Autónomas, tem por objectivo a definição dos regimes de endividamento e de financiamento dos défices das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, apresentando nesta perspectiva algumas inovações, embora, de acordo com o art. 7.º deste diploma, e no que diz respeito à Região Autónoma da Madeira, prevaleçam para todos os efeitos os objectivos e metas constantes do Programa de Reequilíbrio Financeiro, durante o respectivo período de vigência (37).

A principal inovação consiste no estabelecimento de limites máximos do endividamento regional directo e indirecto, a fixar anualmente, mediante norma a incluir na Lei do Orçamento do Estado, norma esta que deverá ser fundamentada pelo relatório sobre transferências orçamentais para as Regiões Autónomas, que deve acompanhar a proposta de OE a apresentar à Assembleia da República (38).

O resultado do endividamento adicional ou do aumento de crédito à Região não deve ter por efeito permitir que o serviço da dívida ultrapasse os 25 % das receitas correntes da Região no último ano.

Por outro lado, a dívida das Regiões Autónomas fica sujeita ao regime fiscal da dívida pública (art. 6.º), e estabelece-se que, para financiar défices momentâneos de tesouraria, cada Região Autónoma poderá movimentar junto do Banco de Portugal, sem quaisquer encargos de juros, uma conta-corrente, cujo saldo não pode exceder 10 % do valor das receitas correntes cobradas no penúltimo ano (art. 5.º).

A utilização da conta-corrente gratuita, junto do Banco de Portugal, estava já consagrada, no caso dos Açores, mediante uma norma do respectivo Estatuto e, no caso da Madeira, pelo Dec.-Lei 33/84, de 24-1 (39).

(33) O Estatuto da Madeira, aprovado pela Lei 13/91, de 5-6, define no art. 29.º, n.º 1, al. p), que compete à Assembleia Legislativa Regional autorizar o Governo Regional a realizar empréstimos internos e outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, estabelecendo as respectivas condições gerais, com observância dos limites máximos do endividamento regional.

Estabelece, ainda, nos n.ºs 2 e 3 do art. 72.º, que «a Região pode também contrair empréstimos internos e externos a médio e a longo prazo, exclusivamente destinados a financiar investimentos», ficando a contração de empréstimos externos dependente de prévia autorização da Assembleia da República.

(34) No Ac. 5/90, publicado no DR, 2.º, de 11-3-91.

(35) Nos termos do Dec.-Lei 187/81, de 2-7, tratando-se de empréstimos obrigacionistas, para além da sua aprovação pela Assembleia Regional, deviam ainda ser autorizados por portaria do Ministério das Finanças. Se o novo diploma que regula esta matéria (Dec.-Lei 336/90) não faz qualquer referência a esta exigência, contudo, os dois empréstimos obrigacionistas de consolidação da dívida da RAM foram autorizados por portarias do Ministério das Finanças, DR, 2.º, 294, de 22-12-90.

(36) Tratando-se de um acto legislativo, só pode revestir a forma de decreto legislativo regional, nos termos do art. 115.º da Constituição. A questão de saber se a autorização parlamentar dos empréstimos é um acto legislativo da Assembleia ou um acto praticado no exercício da função política, revestindo por conseguinte a lei de autorização a natureza de uma lei puramente formal, não é questão pacífica. Ver, a propósito, Jorge Silva e Sousa, «A natureza jurídica da autorização parlamentar dos empréstimos», in *Revista O Direito*, 1990, vol. I e II, e Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, p. 529.

(37) Nos termos do n.º 2 do Programa de Reequilíbrio Financeiro deverá constar «da proposta de Lei do Orçamento do Estado de cada ano que o financiamento adicional líquido da RAM será zero e que não poderá ser concedido aval do Estado a qualquer dívida adicional da RAM». Ver, por consequência, o art. 7.º, n.º 1, da Lei do Orçamento para 1991.

(38) Nos termos do n.º 2 do art. 7.º da Lei do Orçamento do Estado para 1991, é fixado em 4 milhões de contos o acréscimo líquido do endividamento global directo da Região Autónoma dos Açores.

(39) A possibilidade de utilização da conta-corrente foi consagrada pelo Dec.-Lei 513-E1/79, de 27-12, que estabelecia como limite a importância equivalente a 5 % do montante das receitas correntes da respectiva Região, cobradas no penúltimo ano, devendo os levantamentos processados ser reembolsados até ao fim do exercício.

Contudo, se neste diploma se fixava a obrigatoriedade de reembolso das importâncias utilizadas no final do ano, a sua revogação expressa, pelo Dec.-Lei 336/90, faz supor que cessou aquela obrigatoriedade, passando o regime de reembolso dos levantamentos feitos ao abrigo da conta-corrente das Regiões a ser o mesmo do Estado, para o qual não existe obrigação de reembolso (40).

Refira-se, ainda, que a publicação do Dec.-Lei 336/90 não foi encarada de forma completamente pacífica pelas Regiões Autónomas, tendo sido mesmo solicitada a sua ratificação pela Assembleia da República (41).

2.2.3 — *As transferências do Orçamento do Estado.* — As transferências anuais, do Orçamento do Estado para as Regiões Autónomas, constituem a expressão mais evidente do princípio de solidariedade nacional, consagrado no art. 231.º, n.º 1, da Constituição e concretizado pelos Estatutos respectivos. Nos Estatutos Provisórios dispunha-se que as Regiões participariam nos benefícios decorrentes de tratados e acordos internacionais que directamente lhe digam respeito, incluindo os relativos às águas territoriais e zonas de domínio económico exclusivo contíguas aos arquipélagos (art. 55.º), definindo-se, por outro lado, que as Regiões, de harmonia com o princípio da solidariedade nacional, receberiam apoio financeiro do Estado — ou para o mesmo contribuiriam com parte das suas receitas — conforme anualmente fosse estabelecido pelo Orçamento Geral do Estado (art. 56.º).

No Estatuto dos Açores este artigo passou a ter uma redacção diferente, acolhida igualmente pelo Estatuto da Madeira, recentemente publicado, segundo a qual «de harmonia com o princípio da solidariedade nacional, o Estado dota a Região dos meios financeiros necessários à realização dos investimentos constantes do plano regional que excederem a sua capacidade de financiamento, de harmonia com um programa de transferência de fundos a acordar entre o Governo da República e o Governo Regional» (42).

Contudo, este tem sido um domínio que mais dificuldades vem colocando ao relacionamento entre o Estado e as Regiões. Certamente a dificuldade de quantificar este dever de solidariedade nacional e os custos da insulariedade justificam a inexistência de uma lei financeira geral, que permita regular o conjunto das relações financeiras entre o Estado e as Regiões, entre o Orçamento do Estado e os orçamentos regionais, ficando o montante das respectivas transferências anuais dependente da capacidade de negociação anual definidora da base contratual em que tem assentado o desenvolvimento das autonomias regionais (43).

Como atrás se referiu (44), após a revisão constitucional de 1989 fixou-se, no texto constitucional e após alguma controvérsia, uma norma segundo a qual, entre os relatórios que têm de acompanhar a proposta orçamental, se deve incluir o referente às transferências orçamentais para as Regiões Autónomas [art. 109.º, n.º 3, al. e)] (45).

2.3 — *As despesas regionais.* — Um dos elementos caracterizadores da autonomia financeira regional é a faculdade de que as Regiões dispõem

O limite dos 5 % veio a ser alterado, no caso dos Açores, com a aprovação do Estatuto (Lei 39/80, de 5-8), que estabeleceu o limite de 10 % limite este igualmente estabelecido para a Madeira pelo Dec.-Lei 33/84, de 24-1.

A nova Lei Orgânica do Banco de Portugal, aprovada pelo Dec.-Lei 337/90, de 30-10, veio estabelecer no art. 26.º:

1 — O Estado pode recorrer a uma conta gratuita aberta no Banco, cujo saldo devedor não poderá exceder 10 % das respectivas receitas correntes cobradas no último ano.

2 — As Regiões Autónomas podem dispor de um mecanismo análogo ao previsto no número anterior, nos termos definidos no Dec.-Lei 336/90.

(40) Segundo E. Paz Ferreira, *op. cit.*, p. 16: «Trata-se de uma matéria em que não parece ser possível assumir uma posição definitiva, dado que, a admitir-se que não é necessário o reembolso, no final do ano, dos avanços efectuados pelo Banco de Portugal, esta forma de dívida tornar-se-ia tendencialmente perpétua, subvertendo-se totalmente o espírito que levou à sua institucionalização.» Acrescentando em nota: «Ainda que, da mesma crítica, fosse já possível o regime anterior que na prática assentava numa regularização no final do ano, mas apenas por alguns dias.»

(41) A Assembleia da República apreciou o Dec.-Lei 336/90, que estabelece os regimes de endividamento e financiamento dos défices das Regiões Autónomas, na reunião plenária de 1-2-91, sendo rejeitado um requerimento de recusa de ratificação suscitado, designadamente, por deputados das duas Regiões Autónomas, na reunião plenária de 5-2. A propósito, ver DAR, 38 e 39.

No estudo citado, Paz Ferreira sustenta a inconstitucionalidade do diploma, designadamente no que este estabelece quanto à fixação de limites anuais do endividamento, já que se transfere para um órgão de soberania matéria que é da exclusiva competência de um órgão regional (*op. cit.*, p. 25).

(42) Lei 9/87, de 26-3, art. 99.º, e Lei 13/91, de 5-6, art. 70.º

(43) Interessante, pela originalidade com que o tema é tratado, a posição de Carlos Sampaio e Maria Leonor Torres in *O Controle da Despesa nas Regiões Autónomas*. Ver, ainda, a propósito, nota 17. Para uma análise no plano do Direito Comparado, particularmente em Espanha e Itália, veja-se Eduardo Paz Ferreira, *op. cit.*, pp. 62 e 89. Muito recentemente, Álvaro Dílmas retomou o tema com uma interessante análise sobre as relações financeiras entre o Estado e as Regiões, propondo a aprovação de uma lei-quadro da autonomia financeira das Regiões Autónomas, num artigo publicado na edição de 25-6 do *Expresso*, intitulado «Autonomia para sempre», p. A-6.

(44) Ver nota 39.

(45) O relatório geral do Orçamento do Estado para 1991 já integra um ponto específico sobre «As relações financeiras com as Regiões Autónomas».

de realização de despesas segundo objectivos próprios consubstanciados em políticas decorrentes de um programa de governo próprio aprovado pela respectiva assembleia legislativa regional, concretizado nas propostas de plano e orçamento definidores de um padrão específico de satisfação de necessidades públicas⁽⁶⁴⁾.

Existem, pois, dois níveis de decisão financeira em matéria de despesa, o Estado e as Regiões Autónomas.

A autonomia de despesa destas encontra uma forte limitação nos condicionamentos atrás referidos às receitas regionais por força de decisões do Estado com incidências ao nível regional⁽⁶⁵⁾.

Por outro lado, o modelo de regionalização adoptado, com a atribuição às Regiões Autónomas, da generalidade das funções do Estado no domínio da satisfação das necessidades públicas, confronta-se com a limitação das receitas próprias das Regiões para responderem àquelas necessidades, o que justifica, em parte, as dificuldades financeiras que as Regiões têm conhecido, designadamente a Região Autónoma da Madeira.

Este desfazamento, entre a estrutura das despesas e das receitas regionais, foi sendo agravado pela indefinição dos critérios de financiamento dos défices regionais, já atrás referida, e que tem justificado alguma instabilidade no modelo de relacionamento institucional entre o Estado e as Regiões Autónomas.

3 — A autonomia patrimonial

3.1 — *Generalidades.* — Nos termos da Constituição, as Regiões Autónomas têm a faculdade de administrar e de dispor do seu património e celebrar os actos e contratos em que tenham interesse actual [al. h) do n.º 1 do art. 229.º].

A existência de um património próprio é, de facto, praticamente uma consequência do próprio reconhecimento de personalidade jurídica a determinada entidade de base territorial⁽⁶⁶⁾.

Coloca-se, contudo, a questão de saber qual é a extensão desse património e como se distingue de outros patrimónios públicos existentes na mesma área geográfica.

A primeira constatação importante a fazer é a de que, sendo as Regiões uma criação da Constituição de 1976, o seu património teria de ser constituído de novo, podendo sê-lo quer pela transferência de bens integrados noutros patrimónios, quer pela actividade dos seus órgãos próprios, na medida em que ela se traduza em escolhas susceptíveis de gerarem consequências no plano patrimonial.

A possibilidade do património vir a ser integrado por bens adquiridos pelas Regiões é, assim, totalmente pacífica e era, desde logo, admitida pelo art. 60.º do Estatuto Provisório da Madeira, quer na versão original, quer na redacção que lhe foi dada pelo Dec.-Lei 427-F/76.

Da mesma forma, não levanta qualquer dúvida a transferência de bens dos antigos distritos autónomos⁽⁶⁷⁾ para as Regiões, consagrada na mesma disposição estatutária.

Também a manutenção da independência dos patrimónios das autarquias, relativamente ao património da Região, não levanta qualquer dúvida, na medida em que a Constituição, no art. 240.º, consagra a autonomia financeira e patrimonial das autarquias locais, em termos de tal valor não poder ser sacrificado ao da autonomia financeira regional⁽⁶⁸⁾.

As questões importantes colocam-se, assim, ao nível da delimitação entre os patrimónios do Estado e das Regiões.

Como ficou já visto, a possibilidade de transferência dos bens que integram o património do Estado é muito ampla, tendo apenas um limite, decorrente da existência de um domínio público eminente que, como

sustentou a Comissão Constitucional⁽⁶⁹⁾, e tem sido igualmente sustentado pela doutrina portuguesa⁽⁷⁰⁾, não pode ser transferido para as Regiões⁽⁷¹⁾.

Os estatutos provisórios de autonomia, no entanto, não deram logo resposta a esta questão, remetendo para os estatutos definitivos, o que teve como consequência a definição de uma regra de manutenção tendencial do património do Estado inalterado, exceptuando-se apenas os casos em que tivesse havido transferência para a Região através de um acto concreto⁽⁷²⁾.

Uma concepção diferente só viria a ser formulada no chamado Estatuto Definitivo dos Açores, aprovado pela Lei 39/80, de 5-8, que optou por uma regra de transferência genérica dos bens do Estado para a Região com a excepção, quanto ao domínio público, dos bens «que interessam à defesa nacional e os que estejam afectos a serviços públicos não regionalizados» e, quanto ao domínio privado, dos bens afectos a serviços do Estado não regionalizados (art. 90.º).

Tal disposição é semelhante à constante do Estatuto Definitivo da Madeira (art. 76.º), aprovado pela Lei 13/91, de 5-6.

E, em qualquer caso, inequívoco que a Região Autónoma da Madeira dispõe de um património regional que se pode, por paralelismo com o art. 2.º do Dec.-Lei 477/80, de 15-10, definir como o conjunto de bens do seu domínio público e privado e os direitos e obrigações de conteúdo económico de que a Região é titular.

Destacam-se, assim, três zonas especialmente relevantes ao património regional: a do domínio privado, a do domínio público e a do património financeiro, para usar a terminologia do Dec.-Lei 477/80, ou creditício, para recorrer antes à terminologia usada por Sousa Franco⁽⁷³⁾.

Cada uma destas grandes zonas do património regional levanta problemas distintos e que convém analisar em separado.

3.2 — *Domínio privado e domínio público da Região Autónoma da Madeira.* — O domínio privado da Região Autónoma da Madeira foi já objecto de legislação regional (Dec. Regul. Reg. n.º 5/82/M, de 18-5) para efeitos de inventário, em termos que parecem adequados, encontrando-se a sua gestão a cargo da Secretaria Regional das Finanças, que a exerce através da Direcção de Serviços do Património e Económico (art. 12.º da Lei Orgânica da Secretaria Regional, aprovado pelo Dec. Regul. Reg. 12/90/M, de 28-6).

No que diz respeito ao domínio público regional, não existe qualquer legislação específica. Assinale-se, no entanto, que tal legislação só poderá ser produzida pela Assembleia da República, dado que, se já antes da última revisão constitucional parecia ser a interpretação mais correcta a de que a reserva de competência abrangida também o domínio público regional, essa leitura é agora inquestionável em face ao novo art. 84.º, que determina, no n.º 2, que: «A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das Regiões Autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.»

Parece, ainda assim, que a Assembleia Legislativa Regional poderia tomar a iniciativa de propor à Assembleia da República legislação sobre esta matéria, adoptando como quadro de referência a norma do Estatuto Definitivo, salvaguardando as especificidades de administração que se possam justificar.

3.3 — *O património creditício.* — Finalmente, importa considerar as questões relacionadas com o património creditício que, para recorrer à enumeração de Sousa Franco⁽⁷⁴⁾, é integrado, do lado do activo, por:

Os créditos, direitos de participação social e outros direitos equivalentes com conteúdo patrimonial imaterial;

Os saldos de tesouraria da Região;

As participações da Região em empresas nacionais ou estrangeiras;

A titularidade da Região sobre as empresas públicas.

⁽⁶⁴⁾ Sobre o sentido da despesa pública num quadro autónómico, ver Carlos de A. Sampaio — *op. cit.*, p. 71. Para este autor, «constata-se uma tendencial repartição entre políticas de estabilização, por parte do ente decisor central, e políticas de financiamento dos bens, pelos entes decisores regionais [...], considerando ainda que «os instrumentos fiscais são entendidos na óptica estrita do rendimento, privilegiando-se a final, por contraponto, a óptica da despesa».

⁽⁶⁵⁾ Segundo Carlos Sampaio, *op. cit.*, p. 79: «A indeterminação dos critérios de financiamento dos défices regionais pelo Orçamento do Estado contribuiu para esta indefinição do montante das receitas regionais, que expressa dois elementos essenciais do controlo político que o Governo vem desenvolvendo: a base contratualista e o condicionamento da despesa.» E acrescenta: «O facto de se privilegiar o controlo da despesa, nomeadamente por uma abordagem que incide sobre a expressão quantitativa da mesma, evitando incidir no controlo da decisão de despesa e dos juízos que lhe subjazem, demonstra, por um lado, os vícios da expressão legislativa das atribuições políticas correspondentes, para lá de, num plano puramente empírico, se poder constatar uma fraqueza relativa do quadro institucional vigente.»

⁽⁶⁶⁾ Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, p. 488, a propósito das autarquias locais e da autonomia patrimonial.

Para E. Paz Ferreira, «de facto a autonomização de diversos patrimónios públicos, ou seja, o reconhecimento de que não só o Estado pode ser sujeito activo de uma massa de bens e direitos afectos à satisfação de necessidades públicas corresponde a um aspecto central da descentralização financeira», in *Domínio Público e Privado da Região*, p. 72.

⁽⁶⁷⁾ Distritos autónomos esses que possuíam já um domínio público e privado, ver Estatutos dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes, arts. 16.º (n.º 2) e 21.º, n.º 1, 2 e 5, ver Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, cit., nota a p. 917.

⁽⁶⁸⁾ Nesse sentido, o Parecer n.º 28/78, da Comissão Constitucional, in *Pareceres*, 7.º vol.

⁽⁶⁹⁾ No Parecer n.º 26/80, in *Pareceres*, 13.º vol., a propósito do Estatuto da Madeira declarado inconstitucional, ainda que as disposições em matéria patrimonial não tenham merecido censura da Comissão.

⁽⁷⁰⁾ Vital Moreira e Gomes Canotilho, *Constituição Anotada*, 2.ª ed., t. II, p. 362.

⁽⁷¹⁾ Como assinala Marcelo Caetano, ao escrever «nem todas as coisas públicas são susceptíveis de transferência de domínio: há um limite funcional à mutabilidade, isto é, a transferência só pode verificar-se entre pessoas colectivas que desempenhem as mesmas atribuições administrativas. Por isso o domínio militar não pode deixar de pertencer ao Estado; e o mesmo se dirá dos direitos exercidos sobre as águas marítimas ou espaço aéreo», in *Manual de Direito Administrativo*, 9.ª ed., t. I, p. 953.

Existe, assim, uma parcela do domínio público, a que o mesmo autor chama de «domínio público eminente», que corresponde necessariamente ao exercício do direito de soberania e que integra, designadamente, espaços indeterminados, como o espaço aéreo e o mar territorial, que não são susceptíveis de serem transferidos para entidades infra-estaduais que não dispõem de poder de soberania.

⁽⁷²⁾ A Procuradoria-Geral da República sustentou, aliás, em Parecer de 6-12-77, que todos os bens que pertenciam ao património do Estado, ainda que situados na área da Região, continuavam a pertencer-lhe, sendo o Ministério das Finanças a entidade competente para a administração e disposição de tal património, pelo que, o património regional é integrado, apenas, pelos bens dos antigos distritos autónomos e por aqueles que tivessem, entretanto, sido adquiridos pelos órgãos regionais.

⁽⁷³⁾ *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, cit.

⁽⁷⁴⁾ *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, cit.

Assume particular relevância, no quadro deste património creditício, a sua componente empresarial, ou seja, as empresas públicas regionais ou participadas pela Região que, não revestindo, no caso da Madeira, a importância que têm nos Açores, representam, ainda assim, instrumentos de política económica significativa no espaço regional⁽⁷⁷⁾.

A possibilidade de criação de empresas públicas regionais é uma consequência directa das disposições constitucionais sobre autonomia e, designadamente, das que atribuem às Regiões o poder de administrar e dispor do próprio património.

Menos transparente se revelou, no entanto, a questão de saber se as empresas públicas resultantes das nacionalizações e com sede no território da Região integravam o património regional.

A Constituição não era isenta de ambiguidades, na medida em que o texto original falava no poder de superintender nas empresas públicas ou nacionalizadas que exercessem a sua actividade exclusivamente na Região, versão que seria, na 1.ª revisão constitucional, alterada no sentido de exigir apenas que exercessem a actividade predominantemente na Região. Ora, tal disposição permitia a interpretação, que foi aliás, a do Governo Central, de que as empresas se mantinham integradas no património estadual.

A situação só foi aclarada com o Dec.-Lei 315/80, de 20-8, que determinou, no art. 1.º, que «são transferidas do domínio privado do Estado para o das Regiões Autónomas as empresas públicas e nacionalizadas que nelas tenham a sua sede e exerçam a actividade principal em qualquer delas»⁽⁷⁸⁾.

A lei-quadro das privatizações veio, no entanto, introduzir uma importante limitação aos poderes regionais em matéria de património empresarial, ao atribuir ao Governo da República poderes decisivos quanto à alienação das empresas regionais, ficando os órgãos de Governo Regional com poderes praticamente só consultivos⁽⁷⁹⁾.

4 — As finanças regionais e as finanças autárquicas

4.1 — *Articulação entre as finanças regionais e as finanças das autarquias locais.* — A articulação entre as finanças regionais e as finanças das autarquias locais nas Regiões Autónomas tem vindo a levantar alguns problemas, que radicam, sobretudo, numa difícil conciliação entre a autonomia financeira das Regiões Autónomas e a autonomia financeira das autarquias locais, com idêntica consagração constitucional.

Contudo, a interpretação jurisprudencial definida em primeiro lugar pela Comissão Constitucional, com o Parecer n.º 28/78, a propósito da 1.ª Lei das Finanças Locais — Lei 1/79, de 2-1 — e confirmada pelo Tribunal Constitucional no Ac. 82/86, proferido a propósito de algumas normas do Dec.-Lei 98/84, que substitui a Lei 1/79, reconhece que a autoridade do poder local se impõe directamente ao Estado, não havendo que interpor, entre este e as autarquias, as Regiões Autónomas.

O que é um facto é que, independentemente desta interpretação⁽⁸⁰⁾, a concretização das finanças locais nas Regiões Autónomas, sobretudo na Região Autónoma da Madeira, se foi estabelecendo sem uma delimitação rigorosa de esfera própria do «poder regional», o que justifica a existência de um quadro pouco definido de articulação de funções e competências entre o poder regional e o poder local regional.

Esta situação é particularmente evidente, como adiante se verá, em relação a alguns regimes como o da atribuição de «subsídios e comparticipações», da «cooperação técnica e financeira entre

o Governo e as autarquias» ou da «delimitação e coordenação das actuações das administrações central, regional e local em matéria de investimentos».

4.2 — *A Lei das Finanças Locais nas Regiões Autónomas.* — A Lei 1/79, de 2-1, que estabeleceu pela primeira vez o regime das finanças locais decorrente da Constituição de 1976, não previa nenhuma possibilidade de adaptação às Regiões Autónomas daquele regime.

Somente no art. 21.º, que se refere à «tutela inspectiva», se estabelece uma norma segundo a qual as competências neste domínio são cometidas aos governos regionais respectivos.

O Dec.-Lei 98/84, de 29-3, publicado ao abrigo de uma autorização legislativa, veio estabelecer um novo regime jurídico de finanças locais⁽⁸¹⁾ que, no que diz respeito às Regiões Autónomas, introduziu duas inovações:

Em primeiro lugar, contrariamente ao estabelecido no anterior diploma, prevê-se que a aplicação do novo regime às Regiões Autónomas «será regulamentada por decreto das respectivas assembleias regionais, com as adaptações justificadas pela especificidade regional», nos termos do art. 30.º, n.º 1;

Em segundo lugar, importa salientar, pelas implicações que teve, o facto de se prever, nos termos do n.º 2 do mesmo art. 30.º, que o Fundo de Equilíbrio Financeiro seria distribuído aos municípios das Regiões Autónomas «de forma global», de acordo com «indicadores a definir pelas respectivas assembleias regionais» (art. 30.º, n.º 3).

Estas normas viriam, contudo, a ser declaradas inconstitucionais pelo Ac. 82/86 do Tribunal Constitucional⁽⁸²⁾.

Como consequência, passaram a constar em mapa anexo ao Orçamento do Estado, a partir de 1987, as verbas transferidas pelo Fundo de Equilíbrio Financeiro para cada uma das câmaras das Regiões Autónomas, verbas calculadas segundo o critério comum, previsto para afectação às câmaras de todo o País.

Contudo, a aplicação do Dec.-Lei 98/84 à Região Autónoma da Madeira havia, entretanto, sido feita pelo Dec. Leg. Reg. 1/85/M, de 11-1, com algumas alterações que adiante serão analisadas. A legislação de finanças locais veio uma vez mais a ser alterada com a publicação da Lei 1/87, de 6-1⁽⁸³⁾ (84).

No que respeita às Regiões Autónomas, importa considerar que, nos termos do art. 28.º, se determina a aplicabilidade directa da lei às Regiões Autónomas, «sem prejuízo da sua regulamentação pelas assembleias regionais, na medida em que tal se tome necessário», regulamentação que não voltou a ser feita. Importa, agora, verificar qual a forma de desenvolvimento de alguns dos regimes previstos na Lei das Finanças Locais nas Regiões Autónomas.

4.2.1 — *Delimitação e coordenação das actuações das administrações central, regional e local em matéria de investimentos.* — A Lei 1/79 previa, no art. 10.º, n.º 1, a apresentação pelo Governo, à Assembleia da República, até 30-4-79, de «uma proposta de lei de delimitação e coordenação das actuações da administração central, regional e local, relativamente aos respectivos investimentos».

Contudo, só com a publicação do Dec.-Lei 77/84, de 8-3, se estabelece a delimitação prevista na primeira Lei das Finanças Locais⁽⁸⁵⁾. Aí se previu a sua aplicação às Regiões Autónomas mediante regulamentação das respectivas assembleias regionais, com as adaptações ditadas pela especificidade regional.

Na Região Autónoma dos Açores procedeu-se à delimitação e coordenação das actuações das administrações regional e local com a aprovação, pela Assembleia Regional dos Açores, logo em 1981, de uma resolução (Resol. 2/81/A, de 2-6), que definia algumas orientações naquele domínio, a vigorarem enquanto não fosse publicada a legislação prevista no n.º 1 do art. 10.º da Lei 1/79, de 2-1.

(81) Das inovações introduzidas por este diploma no regime jurídico das finanças locais salientam-se:

- O reforço das receitas próprias dos municípios;
- A instituição do Fundo de Equilíbrio Financeiro;
- A criação da figura de «contrato de equilíbrio financeiro»;
- Um novo sistema de distribuição de verbas pelas freguesias.

(82) O Ac. 82/86, aprovado em 18-3, encontra-se no DR, 1.º, de 2-4-86.

(83) De entre as alterações introduzidas salientam-se:

- A introdução de um novo imposto local — a sisa;
- Uma nova fórmula para o cálculo do FEF que deixou de ser calculado segundo uma percentagem da despesa pública, passando a ser calculado com base na receita do IVA;
- Alteração dos critérios de distribuição do FEF.

(84) Entretanto, com a reforma fiscal, com a introdução dos novos impostos sobre o rendimento — o imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) e o imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas (IRC) — modificou-se o quadro geral em matéria de imposto no País, com incidência em todo o sistema financeiro das autarquias.

(85) Nos termos do art. 1.º deste diploma, visa-se, com a sua aplicação, estabelecer o regime de delimitação e de coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos, partindo-se da identificação dos investimentos públicos cuja execução cabe, em regime de exclusividade, aos municípios, e definindo-se a articulação do exercício de competências entre os diferentes níveis de administração.

(77) A participação regional abrange sectores tão diversos como cimentos, cervejarias, tabacos, transportes, lacteínios, jornais e electricidade.

(78) Foi já sublinhado pelo Tribunal Constitucional, no Ac. 71/90, de 21-3, in DR, 2.º, de 18-7, que a disposição do Dec.-Lei 315/80 se encontra em perfeita sintonia com o Estatuto dos Açores, mas que, no caso da Madeira, ainda que o estatuto provisório fosse mais omisso em matéria patrimonial, ela era igualmente coerente, dado que se previa que o património fosse integrado por bens que viessem a ser adquiridos pela Região, o que dá total cobertura à aquisição por transferência, feita por decreto-lei.

(79) Submetida à apreciação do Tribunal Constitucional, pelo Ac. 71/90, tal disposição foi considerada constitucional, tendo o Tribunal entendido que «é lícito à lei, nomeadamente a uma lei com as características já assinaladas da lei-quadro das privatizações, criar limitações e condicionantes a essa liberdade de disposição por parte das Regiões Autónomas. No caso presente, a intervenção do Governo da República no processo de privatização das empresas públicas com sede e actividade principal nas Regiões Autónomas justifica-se plenamente, tendo em conta a evidente relevância nacional da decisão e o seu especial estatuto constitucional».

(80) Esta interpretação não foi completamente aceite, designadamente, quando da discussão do Parecer n.º 28/78 da Comissão Constitucional aprovado com votos contrários de Jorge Miranda, Isabel Colaço e Fernando Amâncio Ferreira. Jorge Miranda justificou o seu voto por não aceitar que na fixação e na concretização das finanças locais não se garantindo ou não se respeitando o direito de interferência das Regiões Autónomas, se esquecia que tal matéria diz respeito directamente à efectividade do sistema institucional da Constituição, assente na existência de órgãos do Estado, das Regiões Autónomas e do Poder Local. Contudo, não deixou de reconhecer que «estas considerações nada têm que ver com qualquer especialidade das autarquias insulares em relação às do continente, a meu ver manifestamente inadmissíveis» (Parecer n.º 28/78, p. 24).

Para Isabel Colaço, «há que conciliar o reconhecimento de que os municípios das Regiões Autónomas têm direito a participar nas receitas provenientes de impostos directos, com o princípio de que a essas Regiões Autónomas pertence dispor de receitas fiscais nelas cobradas e afectadas às suas despesas», considerando ainda que, «com o decreto ora em apreciação, agravam-se os defeitos da indefinição do quadro institucional em que actualmente se processa a autonomia regional no campo financeiro».

Ainda a este propósito e no mesmo sentido, se manifesta F. Amâncio Ferreira, *op. cit.*, pp. 124 e 125.

Esta preocupação de estabelecer uma base legal de enquadramento da articulação de competências entre as administrações regional e local teve sequência, nos Açores, na publicação do Dec. Reg. 3/81/A, de 4-4, do Dec. Leg. Reg. 4/83/A, de 9-3, relativo a investimentos intermunicipais, e do Dec. Leg. Reg. 1/85/A, de 25-3, relativo à cooperação financeira entre a administração regional e a administração local, no que se refere ao abastecimento de água às populações.

Na Região Autónoma da Madeira, só recentemente, pelo Dec. Leg. Reg. 22/90/M, de 31-8 (86), que procedeu à adaptação do referido Dec.-Lei 77/84, se legislou neste domínio.

No preâmbulo deste diploma sublinha-se que «a existência da administração regional autónoma, dotada também ela de poderes e atribuições quanto à definição de investimento público, impõe que se conciliem tais poderes, estatutária e constitucionalmente consagrados».

4.2.2 — *Cooperação técnica e financeira entre o Governo e os municípios.* — Se o Dec.-Lei 77/84 previa o exercício de competências, em regime de colaboração, entre o Governo e as autarquias locais, já a Lei das Finanças Locais estabeleceu concretamente que a definição dos princípios e regras orientadoras dos sistemas financeiros de apoio ao desenvolvimento regional e local, no quadro da cooperação técnica e financeira entre o Governo e as autarquias locais, seria feita por decreto-lei (87).

O Dec.-Lei 384/87, de 24-12, fixa as condições para a participação do Estado no financiamento de projectos de investimento através da celebração de contratos-programa e de acordos de colaboração, fazendo depender a sua aplicação às Regiões Autónomas da publicação de decreto das respectivas assembleias regionais.

Na Região Autónoma dos Açores procedeu-se à respectiva adaptação, com a publicação do Dec. Leg. Reg. 2/90/A, de 18-1, definindo o «regime de celebração de contratos-programa no âmbito da cooperação técnica e financeira, entre a administração regional autónoma e a administração local».

Na Região Autónoma da Madeira a sua adaptação não foi, contudo, feita até ao presente (88).

4.2.3 — *Subsídios e participações.* — Na primeira Lei das Finanças Locais (Lei 1/79), referia-se no n.º 1 do art. 16.º, não serem permitidas «quaisquer formas de subsídios ou participação financeira às autarquias locais, por parte do Estado ou de outros institutos públicos», a não ser em caso de calamidade pública ou situação anormal a título excepcional (n.º 2 do art. 16.º), a definir por decreto-lei (89).

Na Região Autónoma da Madeira veio a ser publicado o Dec. Reg. 5/79/M, de 27-3, que dispunha o seguinte: «Continua a ser da competência do Governo Regional conceder subsídios e participações financeiras às autarquias locais, sempre que tal seja considerado necessário e urgente.»

Pela sua importância para a exacta compreensão do sentido deste diploma permitimo-nos transcrever o seu preâmbulo:

1 — A redacção do n.º 1 do art. 16.º da Lei 1/79, de 2-1, tem suscitado controvérsia sobre se poderá a Região Autónoma da Madeira continuar a atribuir subsídios ou participações aos municípios e freguesias existentes no respectivo território.

A ser resolvida a questão em sentido negativo, correr-se-ia grave risco de a capacidade financeira das referidas autarquias se revelar insuficiente para ocorrer a compromissos assumidos em resultado de expectativas criadas quanto à concessão daquelas formas de apoio.

Está, porém fora de toda a dúvida que a Região Autónoma não pertence à categoria dos institutos públicos, pois, diferentemente destes, exerce, nos termos dos arts. 227.º e seguintes da Constituição e do Estatuto, aprovado pelo Dec.-Lei 318-D/76, de 30-4, função política e função legislativa, e não é, por conseguinte, abrangida pela proibição do aludido n.º 1.

Sendo assim, o problema reduz-se, a final, a saber se subsistem disposições legais que permitam à Região conceder participações ou subsídios às autarquias locais.

Quanto às participações, parece poder responder-se afirmativamente.

Com efeito, foram atribuídas pelo n.º 2 do art. 64.º do Dec.-Lei 318-D/76, na redacção dada pelo Dec.-Lei 427-F/76, de 1-6, aos órgãos regionais as competências conferidas por lei à Junta Geral do ex-Distrito do Funchal.

Ora, o art. 26.º do Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes (aprovado pelo Dec.-Lei 36 453, de 4-8-47) que, por força do seu art. 131.º só pode ser revogado por lei geral ou especial que lhe faça expressa referência, permitia-lhe participar com as câmaras municipais e juntas de freguesia em melhoramentos urbanos e rurais.

Já no concernente à concessão de subsídios, com a revogação, pelo art. 27.º da Lei 1/79, do n.º 8 do art. 792.º do Código Administrativo, a questão não é tão líquida, podendo, todavia, a correspondente competência apoiar-se numa leitura ampla das disposições legais que conferem à Região poderes de tutela sobre as autarquias.

De toda a maneira, com o objectivo de dissipar definitivamente qualquer dúvida a este respeito, entende-se justificada e oportuna a consagração, em diploma com força de lei, de uma faculdade de que o Governo da Região Autónoma tem vindo a fazer uso com resultados positivos.

2 — Por outro lado, a Lei 1/79, introduzindo alterações profundas no regime financeiro das autarquias locais e revogando considerável número de disposições legais que não foram em boa parte substituídas, algumas delas imprescindíveis à regular gestão daquelas pessoas colectivas públicas, gerou um estado de indefinição que levanta sérias dificuldades aos órgãos de administração autárquica no prosseguimento dos interesses a seu cargo. Perante o art. 229.º, n.º 1, al. g), da Constituição que lhe comete a orientação das autarquias locais, não pode a Região deixar de intervir, através dos órgãos competentes, com a urgência que as circunstâncias requerem a fim de esclarecer a situação.

Este diploma foi publicado ao abrigo da al. b) do n.º 1 do art. 229.º da Constituição da República Portuguesa, na sua versão original de 1976, que atribui competência para regulamentar as leis gerais emanadas dos órgãos de soberania que não reservassem para estes o respectivo poder regulamentar.

E teve em vista regulamentar, conforme se pode ler na sua epígrafe, a Lei 1/79 na Região Autónoma da Madeira.

Com a entrada em vigor do Dec.-Lei 98/84, foi revogada a Lei 1/79 e bem assim os respectivos regulamentos de execução ou diplomas legais publicados em sua execução na parte não contrariada pela nova lei (art. 34.º).

Sendo reafirmada na nova lei a proibição genérica de atribuição de subsídios e participações às autarquias locais e nela fixados critérios vinculados para a sua atribuição, deve entender-se que o Dec. Reg. 5/79/M sendo um regulamento de execução da Lei 1/79, foi revogado pelo Dec.-Lei 98/84, na medida em que há entre ambos incompatibilidade de regimes. Se assim não fosse o legislador regional não teria tido a necessidade de introduzir no Dec. Leg. Reg. 1/85/M, uma disciplina jurídica idêntica à do Dec. Reg. 5/79/M, quanto à atribuição de subsídios e participações às autarquias locais sem subordinação total dos critérios vinculados constantes do art. 18.º do Dec.-Lei 98/84 [al. e) do n.º 1 do art. 19.º].

Aliás, se até nos casos em que os decretos legislativos regionais correspondiam ao exercício de uma verdadeira competência legislativa — [art. 229.º, n.º 1, al. a), da Constituição, versão de 1976] — se reconhecia mesmo antes da revisão de 1989, que os órgãos de soberania poderiam editar legislação para todo o território nacional e «eventualmente, revogar decretos legislativos regionais anteriores ao estabelecerem novos princípios» (90), por maioria de razão se deve entender que tal seria possível quando os decretos regionais ou decretos legislativos regionais correspondiam ao exercício da competência regulamentar.

O Dec.-Lei 98/84 manteve os mesmos princípios da Lei 1/79, limitando-se a enunciar mais detalhadamente as situações de excepção (n.º 2 do art. 18.º).

Com a publicação, na Região Autónoma da Madeira do Dec. Leg. Reg. 1/85/M que, ao aplicar à região o Dec.-Lei 98/84, de 29-3, passou a ser o único suporte legal do regime das finanças locais na Região até à entrada em vigor da Lei 1/87, este regime foi significativamente modificado.

A adaptação feita pelo referido decreto legislativo modifica, completamente, os fundamentos do corpo do art. 18.º que define as condições de atribuição de subsídios e participações às autarquias.

Se no n.º 1 se considera que «não são permitidas quaisquer formas de subsídio ou participação financeira às autarquias locais por parte do Estado ou de outros institutos públicos», e no n.º 2 se enunciam as situações excepcionais que justificam a intervenção do Governo, evidenciando-se manifestamente as intenções do legislador, já ao proceder-

(86) O decreto legislativo regional em questão foi aprovado com processo de urgência pela Assembleia Legislativa Regional.

(87) Lei 1/87, de 6-1, art. 14.º, n.º 1.

(88) O Dec. Leg. Reg. 1/85/M (já referido) que estabeleceu o regime das finanças locais na Região pela adaptação do Dec.-Lei 98/84, de 29-3, previa, acatando uma norma deste decreto-lei, que o Governo Regional poderia aprovar esquemas de cooperação técnica e financeira com as autarquias locais, para a prossecução de políticas e programas de desenvolvimento regional, dependentes da publicação de decreto regulamentar regional, o que não veio, afinal, a concretizar-se.

(89) A importância desta norma foi, desde logo, realçada no Parecer da Comissão Constitucional n.º 28/78, emitido em apreciação do projecto de lei n.º 1/79. Neste parecer, no n.º 16, e a propósito do art. 16.º, diz-se nomeadamente:

O sistema ora instituído, banindo toda e qualquer possibilidade de actuações discriminatórias relativamente às autarquias, por parte da administração central, não traduz apenas uma preocupação do legislador no sentido de garantir a moralidade administrativa, antes constitui uma verdadeira imposição da própria Constituição que consagra os princípios fundamentais por que se rege um verdadeiro Estado de Direito democrático.

(90) Jorge Miranda, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, p. 332.

-se à adaptação do diploma à Região se omite, por um lado, o princípio definido pelo n.º 1 do art. 18.º, introduzindo-se, por outro lado, uma nova norma que descaracteriza, senão mesmo subverte, o princípio [al. e)].

A introdução desta norma retira, naturalmente, o carácter de excepcionalidade ao recurso à figura do «auxílio financeiro».

O Dec. Leg. Reg. 1/85/M foi editado ao abrigo da al. b) do art. 229.º da Constituição da República Portuguesa (na sua versão de 1982).

Ou seja, foi ao abrigo dos dispositivos constitucionais que atribuíam às Regiões Autónomas, através da respectiva assembleia regional, o exercício do poder regulamentar das leis gerais emanadas dos órgãos de soberania quando estes não reservassem para si o poder de as regulamentar.

E para o próprio Dec.-Lei 98/84, publicado ao abrigo da autorização legislativa conferida pela Lei 19/83, de 6-9, que se previa no seu art. 30.º, n.º 1, a sua regulamentação nas Regiões Autónomas, por decreto das respectivas assembleias regionais, com as adaptações justificadas pela especificidade regional, ficando por isso excluída a sua regulamentação pelos órgãos de soberania, no âmbito das Regiões Autónomas.

Sendo editada no exercício da competência regulamentar suscita-se, pois, a dúvida de saber se o Dec. Leg. Reg. 1/85 podia prever regimes de concessão de subsídios e participações às autarquias locais pela Região diferentes dos previstos no Dec.-Lei 98/84, omitindo a proibição genérica de concessão de subsídios ou participações prevista no n.º 1 do art. 18.º do Dec.-Lei 98/84 e alargando a sua concessão para além das situações tipificadas no n.º 2 daquele artigo, designadamente em quaisquer «outras necessidades propostas ao Conselho do Governo e por ele aprovadas» [al. e) do art. 19.º do Dec. Leg. Reg. 1/85/M].

O Tribunal Constitucional, no seu Ac. 82/86, Proc. 153/84, publicado no DR, 1.º, 76, de 2-4-86, veio interpretar o art. 30.º, n.º 1, do Dec.-Lei 98/84, nos seguintes termos:

Os regulamentos que o preceito acabado de transcrever prevê são regulamentos de execução, se necessário na modalidade de regulamentos integrativos. Regulamentos de execução que, por o serem, se não podem substituir à lei, contendo «regras de fundos», preceitos jurídicos «novos» ou «originários», antes têm de limitar-se a «repetir» embora de maneira clara ou, pelo menos, mais clara, os preceitos ou «regras de fundo» que o legislador editou. Regulamentos integrativos que, não visando já interpretar ou repetir por outras palavras a vontade do legislador, se destinam contudo, tão-somente a enunciar os pormenores ou minúcias que o legislador omitiu e que são necessários à aplicação de lei (no caso a adaptação às especificidades regionais).

Exemplo de norma destinada a esta adaptação é, por exemplo, a constante do art. 2.º do Dec. Leg. Reg. 34/84/A, de 13-11, que preceitua:

Art. 2.º As referências feitas, bem como as competências atribuídas pelo Dec.-Lei 98/84, de 29-3, ao Governo da República ou aos seus departamentos serão exercidas e consideram-se reportadas, na Região, ao Governo Regional e aos respectivos departamentos.

Em quaisquer destas hipóteses, trata-se, porém, de uma actualidade que visa a boa execução da lei. O que se edita é norma secundária e consequente e não disciplina inicial ou primária (sobre o tema dos regulamentos ver Afonso R. Queiro, «Teoria dos Regulamentos», in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, ano xvii, 1980, pp. 1 e segs.):

Disciplina inicial ou primária de relações jurídicas dimanada das assembleias regionais, só podem contê-la os decretos legislativos regionais editados sobre matérias de interesse específico para as regiões, nos termos da al. a) do art. 229.º da Constituição. Decretos legislativos regionais que — ao menos para certa doutrina — não são, materialmente vistas as coisas, senão regulamentos autónomos a que a Constituição atribui forma legislativa e força de lei. (Afonso R. Queiro, *op. cit.*, loc. cit.)

Repete-se pois: no art. 30.º, n.º 1, do Dec.-Lei 98/84 apenas se prevêm regulamentos de execução. E nem sequer poderia ser de outro modo. De facto, «[...] encontramos-nos em domínio de reserva de lei, a saber: o da definição do regime das finanças locais [ver art. 168.º, n.º 1, al. r), da Constituição]».

O Dec. Leg. Reg. 1/85/M, inovou na ordem jurídica, para além, e até mesmo para além da disciplina jurídica do Dec.-Lei 98/84, em matéria de atribuição de subsídios e participações às autarquias locais, ou seja em matéria de finanças locais.

E não só regulou no seu art. 19.º, a sua atribuição para além das situações inicialmente previstas e tipificadas no art. 18.º do Dec.-Lei 98/84, como as previu em circunstâncias que não se encontram ali suficientemente especificadas ou concretizadas, introduzindo uma zona de grande discricionariedade, onde a lei inicialmente tivera, apesar de tudo, alguma preocupação de reduzir («outras necessidades propostas ao Conselho de Governo e por ele aprovadas»). Mas esta inovação, conju-

gada com a eliminação no texto do art. 19.º do Dec. Leg. Reg. 1/85/M, da proibição genérica contida no n.º 1 do art. 18.º do Dec.-Lei 98/84, traduz-se numa verdadeira subversão do carácter excepcional e tipificado na lei dos auxílios financeiros às autarquias locais.

O art. 19.º do Dec. Leg. Reg. 1/85/M violava, assim, o art. 18.º do Dec.-Lei 90/84, invadindo a reserva de competência da Assembleia da República, prevista no art. 168.º, n.º 1, al. r), da Constituição, na versão de 1982.

No mínimo, suscitam-se sérias dúvidas quanto à sua legalidade e constitucionalidade orgânica e formal.

A Lei 1/87 veio reafirmar o princípio de que «não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou participação financeira por parte do Estado, institutos públicos ou fundos autónomos» (art. 13.º, n.º 1), elencando a seguir, no n.º 2, com carácter *taxativo* e tipificado as situações que poderão justificar a derrogação daquele princípio.

A única inovação registada na formulação da nova lei relativamente ao Dec.-Lei 98/84 foi a introdução de uma situação nova [al. e) do n.º 2], em que se prevê a atribuição de subsídios ou participações às autarquias locais em caso de «instalação de novos municípios ou freguesias». Quanto às outras situações enunciadas e elencadas nas als. a), a d) do n.º 2 do art. 13.º, a nova lei reproduz praticamente o enunciado das als. a) a d) no n.º 2 do art. 18.º do Dec.-Lei 98/84.

A nova lei remeteu, porém, «para decreto-lei do Governo a definição das condições em que haverá lugar à concessão de auxílio financeiro» (n.º 3 do art. 13.º), estabelecendo desde logo, de forma muito clara, que as providências orçamentais necessárias à concessão de auxílio financeiro às autarquias locais nas situações enunciadas deverão constar de anexo à Lei do Orçamento do Estado, de forma discriminada, por sectores, programas e municípios.

A grande novidade da Lei 1/87 é, porém, por força do disposto no art. 28.º, a sua aplicação directa às autarquias locais das Regiões Autónomas, «sem prejuízo da sua regulamentação pelas assembleias regionais, na medida em que tal se tome necessário», o que ainda hoje não se verificou na Região Autónoma da Madeira.

A nova lei revogou expressamente o Dec.-Lei 98/84 (cf. art. 29.º, n.º 1). E introduziu duas ressalvas quanto à legislação em vigor à data da sua publicação. A primeira, diz respeito à legislação vigente sobre finanças distritais (art. 29.º, n.º 3). A segunda diz respeito a todos os diplomas legais publicados em execução da Lei 1/79, de 2-1, e do Dec.-Lei 98/84, de 29-3, na parte não contrariada pela presente lei (art. 29.º, n.º 2).

Em que medida o Dec. Leg. 1/85/M, de 11-1 (que regulamentou o Dec.-Lei 98/84) foi ou não afectado pela entrada em vigor da Lei 1/87 e pela sua aplicação directa às autarquias locais das Regiões Autónomas, é o que se verá a seguir.

A nova lei, em matéria de subsídios e participações às autarquias locais das Regiões, afectará a subsistência daqueles diplomas, na medida em que se reafirma o princípio da proibição da atribuição de subsídios e participações pelo Estado e pelos seus institutos públicos às autarquias locais (art. 13.º, n.º 1) que havia sido afastado na Região Autónoma da Madeira pelo Dec. Leg. Reg. 1/85. Uma interpretação desta norma da nova Lei das Finanças Locais conforme à Constituição — atento o disposto no art. 229.º, al. h) da Constituição (versão de 1982) ou no art. 229.º, n.º 1 al. 1) na versão de 1989 — que atribui às Regiões o poder de exercerem tutela sobre as autarquias locais, leva-nos a concluir que aquela proibição é tomada extensiva às Regiões Autónomas, relativamente às autarquias locais nelas sediadas. Na verdade, só nas situações expressamente elencadas e tipificadas com carácter *taxativo* no art. 13.º, n.º 2, da Lei 1/87 é admissível, a adopção de providências orçamentais tendentes à concessão de auxílios financeiros. Não estando prevista na nova lei directamente aplicável às autarquias locais das Regiões Autónomas, qualquer situação equiparável à da al. e) do art. 19.º do Dec. Leg. Reg. 1/85/M, de 11-1 («outras necessidades propostas ao Conselho de Governo e por ele aprovadas») conclui-se, atento o carácter *taxativo* excepcional das situações tipificadas de auxílio financeiro às autarquias locais, pela incompatibilidade de regimes, considerando-se aquele diploma regional de natureza regulamentar contrariado pela nova lei, à semelhança do que já ocorrera com o Dec.-Lei 98/84, que revogou por incompatibilidade de regimes o Dec. Reg. 5/79/M, de 27-5.

Mas a Lei 1/87, ao dispor no seu art. 28.º a sua aplicação directa às autarquias locais das Regiões Autónomas, prevê a possibilidade de regulamentação pelas assembleias regionais «na medida em que tal se tome necessário». Ora, esta regulamentação ainda não se verificou na Região Autónoma da Madeira.

Já acima vimos que nesta última hipótese se está perante regulamentos de execução, se necessário na modalidade de regulamentos integrativos.

Se assim é, podem aqueles princípios contidos na Lei 1/87, de aplicação directa às autarquias locais das Regiões Autónomas ser aplicados a estas autarquias locais sem a publicação daquela regulamentação?

A Procuradoria-Geral da República no parecer, do seu Conselho Consultivo votado na sessão de 11-2-88 e publicado no DR, 2.ª, 293, de 21-12-88 — Proc. 34/87, equacionou o problema nos seguintes moldes, na parte expositiva do parecer:

Por seu turno as verbas de natureza excepcional previstas no art. 13.º da Lei 1/87, *devem ser atribuídas em termos que por um lado, terão presente a novidade que representa a aplicação directa às autarquias locais das Regiões Autónomas desse diploma* (cf. art. 28.º) o que não ocorria anteriormente justificando o Dec. Reg. 5/79/M e, por outro lado, *a falta de regulamentação pela assembleia regional prevista no seu art. 28.º e que ainda não foi suprida* para posteriormente concluir nos seguintes termos: «Uma vez que, inovadoramente, a Lei 1/87, é directamente aplicável às autarquias locais das Regiões Autónomas, nos termos do art. 28.º, n.º 2, carece de regulamentação, de acordo com o previsto na parte final daquele art. 28.º.

Mas o art. 13.º da Lei 1/87 previa a publicação, no prazo de 90 dias, de um decreto-lei «que definisse as condições em que deverá ter lugar a concessão de auxílios financeiros às autarquias locais».

Tal só veio a ocorrer em 14-10 do ano seguinte, através do Dec.-Lei 363/88, de 14-10.

Nesse diploma dispõe-se porém, no seu art. 9.º: «A aplicação e o financiamento do disposto no presente diploma às Regiões Autónomas ficam dependentes da publicação de decreto das respectivas assembleias regionais», o que ainda não se verificou na Região Autónoma da Madeira.

O mesmo se passa, aliás, com o Dec.-Lei 384/87, de 24-12, que veio dar execução ao art. 14.º da Lei 1/87, e ao Dec.-Lei 77/84, de 8-3, procedendo à definição das condições para a participação do Estado no financiamento de projectos de investimentos da responsabilidade dos diferentes níveis da Administração Pública, através da celebração de contratos, programas e de acordos de colaboração.

Aí se dispõe, também no seu art. 18.º, que «a aplicação do disposto no presente diploma às Regiões Autónomas fica dependente da publicação de decreto das respectivas assembleias regionais», o que igualmente ainda não se verificou na Região Autónoma da Madeira.

Não é, pois, só com a falta da regulamentação prevista no art. 18.º da Lei 1/87, directamente aplicável às autarquias locais, que nos deparamos. E também com a não publicação dos decretos legislativos regionais de aplicação à Região Autónoma da Madeira do Dec.-Lei 384/87, de 24-12, e do Dec.-Lei 363/88, de 14-10.

E face ao silêncio do Dec. Leg. Reg. 17/89/M, de 11-7, que aprovou o Orçamento da Região para 1989 sobre a atribuição daquelas formas de auxílio financeiro às autarquias locais, pela Região Autónoma da Madeira, conclui-se que na vigência daquele orçamento aquela atribuição se fez sem lei expressa, não sendo suficiente para a legalidade positiva desses actos a cobertura orçamental dos correspondentes encargos, uma vez que a especificação da despesa, de acordo com a classificação orgânica e a classificação funcional, não se mostra suficientemente idónea para identificação do órgão competente, do fim de interesse público a satisfazer e ainda dos pressupostos indispensáveis à tipificação mínima sobre os quais há-de o poder incidir^(*). Ora, no caso vertente, a omissão, no articulado do Dec. Leg. Reg. 17/89/M, dos pressupostos subjectivos e objectivos previstos na nova Lei das Finanças Locais e legislação complementar, para a atribuição de auxílios financeiros às autarquias locais, não pode ser entendida como a delimitação e concessão de uma área de discricionariedade, quando a própria lei a excluiu apontando para aquela atribuição com carácter vinculado a situações nela enclençadas e tipificadas taxativamente.

CAPÍTULO III

O regime jurídico financeiro da Região Autónoma da Madeira

1 — A administração financeira

1.1 — *A estrutura orgânica do Governo Regional da Madeira.* — Se pertence à Assembleia Legislativa Regional a competência para aprovar os principais instrumentos da política económico-financeira regional — o Plano, o Orçamento e a Conta da Região — cabe ao Governo Regional a responsabilidade pela condução dessa política, competindo-lhe elaborar e executar os referidos instrumentos financeiros.

A orientação do Governo Regional é definida em plenário, dispondo cada secretário regional de áreas específicas de competência, fixadas por decreto legislativo regional, cabendo ao seu Presidente funções de coordenação e representação do Governo.

A estrutura orgânica do Governo Regional da Madeira tem sofrido alterações ao longo dos anos⁽¹⁾, sendo, no ano a que se reporta o presente parecer, a seguinte estrutura do Governo, nos termos do Dec. Leg. Reg. 10/88/M, de 9-11:

- a) Presidência do Governo Regional;
- b) Vice-Presidência do Governo Regional e Coordenação Económica;
- c) Secretaria Regional da Administração Pública;
- d) Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego;
- e) Secretaria Regional do Turismo, Cultura e Emigração;
- f) Secretaria Regional do Equipamento Social;
- g) Secretaria Regional dos Assuntos Sociais;
- h) Secretaria Regional da Agricultura e Pescas⁽²⁾.

De destacar que, relativamente às anteriores estruturas orgânicas, a principal inovação reside na criação da Vice-Presidência e Coordenação Económica.

O mesmo diploma, para além de fixar as condições de constituição dos gabinetes dos membros do Governo Regional da Madeira, define quais os sectores que integram as diferentes secretarias regionais.

E assim que, neste quadro orgânico, as competências inerentes ao planeamento e às finanças são cometidas à Vice-Presidência e Coordenação Económica⁽³⁾.

1.2 — *A orgânica da administração financeira regional.* — Como se pode verificar, a administração financeira da Região estava, em 1989, concentrada na Vice-Presidência do Governo Regional e Coordenação Económica, cuja lei orgânica foi aprovada pelo Dec. Regul. Reg. 8/89/M, de 18-2⁽⁴⁾. Nos termos do art. 1.º deste diploma, a Vice-Presidência e Coordenação Económica tem, por atribuições, a definição e execução das acções necessárias ao cumprimento da política regional nos sectores do planeamento, finanças, energia, comércio, indústria, transportes aéreos, aeroportos, comunicações, informática e estatística e nos assuntos referentes às Comunidades Europeias.

De entre os vários departamentos que constituíam em 1989 a estrutura da Vice-Presidência e Coordenação Económica, interferem, mais directamente, na Administração Financeira Regional, a Direcção Regional de Planeamento, a Direcção Regional de Finanças, Comércio e Indústria e a Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade⁽⁵⁾.

1.2.1 — *A Direcção Regional de Planeamento.* — A Direcção Regional de Planeamento tem a sua estrutura e competências definidas nos arts. 10.º e 11.º do citado Dec. Regul. Reg. 8/89/M, de 18-2⁽⁶⁾.

Constituída por uma Direcção de Serviços de Planeamento, a que compete a realização de tarefas necessárias à feitura do planeamento global, bem como do planeamento do investimento público, privado e cooperativo, e por uma Direcção de Serviços de Desenvolvimento, a que compete o estudo, definição e execução da política de desenvolvimento, a Direcção Regional de Planeamento é dirigida por um director regional, destacando-se, de entre as suas competências:

- Recolher, preparar e coordenar os elementos destinados à elaboração dos planos regionais de carácter anual ou plurianual;
- Elaborar as previsões que permitam formular as opções fundamentais e os objectivos dos planos;
- Assegurar a compatibilização dos planos sectoriais e sub-regionais e dos programas integrados, facultando aos órgãos e entidades neles intervenientes a informação indispensável;
- Estabelecer a necessária ligação com os órgãos nacionais de planeamento e assegurar, sobretudo, a integração dos planos regionais nos planos nacionais;
- Formular e propor a versão final dos planos regionais;
- Acompanhar o cumprimento dos planos regionais e elaborar os correspondentes relatórios de execução;
- Assegurar as funções de intendência-geral do orçamento na parte que se refere ao orçamento de investimento e às despesas de desenvolvimento inscritas nos planos;

(1) Ver a nota 17 do capítulo 1.

(2) Actualmente, a orgânica do Governo Regional da Madeira é ligeiramente diferente, após a publicação do Dec. Leg. Reg. 1/90/M, de 10-1. Foram criadas as Secretarias Regionais da Economia e das Finanças, integrando sectores que estavam adstritos à Vice-Presidência e Coordenação Económica e desapareceu a Secretaria Regional da Agricultura e Pescas, cujos serviços passaram a estar incluídos na Secretaria Regional da Economia.

(3) Após a reestruturação orgânica, introduzida com a publicação do Dec. Leg. Reg. 1/90/M, só as competências referentes ao planeamento ficaram integradas na Vice-Presidência, transferindo-se para a nova Secretaria Regional das Finanças as competências relativas ao Orçamento e às Finanças, aqui entendidas num sentido próximo equivalente ao do Tesouro, ao nível da estrutura financeira do Estado.

(4) Alterada após a reestruturação do Governo Regional, pelo Dec. Regul. Reg. 10/90/M, de 30-5.

(5) Na orgânica do anterior executivo estes sectores estavam integrados na Secretaria Regional do Plano, cuja lei orgânica foi aprovada pelo Dec. Regul. Reg. 8/86/M, de 29-4. Integrava, entre outros, a Direcção Regional de Finanças, compreendendo esta a Direcção dos Serviços de Finanças, Contabilidade, Orçamento e Património.

(6) Estrutura e competências mantidas com a nova orgânica — arts. 10.º e 11.º do Dec. Regul. Reg. 10/90/M.

(*) Cf., neste sentido, José Manuel Sérvulo Correia, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, p. 309.

Garantir a representação da região nos órgãos de planeamento de âmbito nacional.

1.2.2 — A Direcção Regional de Finanças, Comércio e Indústria. — A Direcção Regional de Finanças, Comércio e Indústria tem a sua estrutura e competências definidas nos arts. 14.º e 15.º do citado decreto regulamentar. Integra, entre outros serviços, a Direcção de Serviços de Finanças, a Direcção de Serviços de Património, a Divisão das Finanças Locais e a Tesouraria (?).

A Direcção de Serviços de Finanças compete, designadamente:

- Colaborar na definição e controlar a execução regional das políticas monetária, financeira e cambial;
- Promover e propor medidas de acompanhamento das receitas tributárias liquidadas e cobradas na Região ou que nela tenham a sua origem ou implicações;
- Contribuir para a definição da política de participações financeiras da Região;
- Instruir e acompanhar os processos de concessão de aval da Região e fiscalizar a entidade beneficiária, nos termos da lei;
- Colaborar na orientação dos serviços bancários, aduaneiros, de finanças e seguros, nos termos da lei;
- Propor incentivos à actividade económica de natureza financeira e controlar a sua execução.

A Direcção de Serviços de Património compete, designadamente:

- Assegurar o processo administrativo do aprovisionamento geral do Governo Regional;
- Organizar e gerir um depósito geral dos artigos e materiais de consumo corrente;
- Organizar e manter actualizado o inventário e cadastro de bens, promovendo a sua conservação e reparação.

A Divisão de Finanças Locais não tem, neste diploma, competências especificadamente atribuídas. Já na actual Lei Orgânica da Secretaria Regional das Finanças, em que passou a estar integrada (Dec. Regul. Reg. 12/90/M, de 28-6), se definem, nos arts. 14.º e 15.º, a sua natureza, atribuições e competências, de que se salientam:

- Apoiar e acompanhar a coordenação da administração local com a administração pública regional;
- Acompanhar a execução do orçamento das autarquias locais nos termos da lei;
- Coordenar, em ligação com as demais entidades e departamentos sectoriais intervenientes, a tramitação dos contratos-programa e de outros instrumentos de cooperação local autárquica.

A mesma situação se verifica relativamente à Tesouraria, cuja natureza e competências só surgem definidas na actual orgânica da Secretaria Regional das Finanças. Nos termos dos arts. 23.º e 24.º do citado Dec. Regul. Reg. 12/90/M, a Tesouraria é o órgão administrativo incumbido de efectuar a cobrança de todas as receitas da Região e o pagamento de todas as despesas inscritas no Orçamento da Região, cuja coordenação e chefia está a cargo de um tesoureiro-chefe. À Tesouraria compete, nomeadamente:

- A arrecadação e cobrança das receitas da Região, liquidadas pelos diversos departamentos do Governo Regional;
- O pagamento de todas as despesas devidamente autorizadas, nos termos da lei;
- Proceder a todas as diligências necessárias à movimentação dos fundos da Região.

1.2.3 — A Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade. — A Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade compreende, nomeadamente, a Direcção de Serviços do Orçamento e da Conta e a Direcção dos Serviços de Contabilidade (*), tendo como competências genéricas as que lhe são atribuídas pelo art. 27.º do citado decreto regulamentar regional, designadamente:

- Colaborar na definição e controlar a execução regional das políticas fiscal e orçamental nos termos da lei;

- Elaborar o Orçamento e a Conta da Região;
- Exercer o controlo do Orçamento da Região e propor as medidas necessárias a uma correcta gestão orçamental;
- Elaborar o orçamento cambial;
- Acompanhar a execução orçamental das autarquias locais, nos termos da lei.

As tarefas relacionadas com a preparação, elaboração e execução do Orçamento da Região, ou com a elaboração das Contas da Região, a disciplina relativa à actividade orçamental dos fundos e serviços autónomos e ao acompanhamento da execução dos projectos financiados pelos fundos estruturais comunitários, são atribuídas à Direcção de Serviços do Orçamento e da Conta.

A Direcção dos Serviços de Contabilidade cabem as actividades relacionadas com o processo de conferência, verificação, liquidação e autorização do pagamento das despesas públicas, o respectivo processo de registo e escrituração das contas-correntes e a manutenção de um ficheiro de anulações e reposições abatidas.

2 — O plano regional

2.1 — *Generalidades.* — A Constituição atribui às regiões a competência para elaborar o plano económico regional e participar na elaboração dos planos nacionais [art. 229.º, n.º 1, al. o)] (**).

O Estatuto Provisório determinava no art. 50.º que o desenvolvimento económico e social da Região se deveria processar «dentro das linhas definidas pelo plano regional», que diligenciaria «pelo aproveitamento das potencialidades regionais e pela promoção do bem-estar, do nível e da qualidade de vida de toda a população, com vista à realização dos princípios constitucionais», norma praticamente reproduzida pelo Estatuto da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei 13/91, de 5-6 (art. 64.º, n.º 2).

Verifica-se, deste modo, uma estreita associação entre o papel determinante dos órgãos regionais responsáveis pelo desenvolvimento económico das regiões e a consagração constitucional e estatutária da existência de um plano económico regional.

O Programa do Governo Regional da Madeira para o período 1980-1984 contempla algumas considerações sobre o planeamento na Região, definindo expressamente, na p. 20, como linha de actuação prioritária «a definição da orgânica de planeamento da Região» e «a elaboração do Plano a médio prazo tendo em vista a organização e orientação do sistema sócio-económico».

Não existindo, ao contrário dos Açores⁽¹⁰⁾, um diploma próprio que estabelecesse a orgânica do plano regional, o sistema regional de planeamento foi-se estruturando a partir do exercício das competências da Direcção Regional de Planeamento, definidas pelo Dec. Regul. Reg. 11/80/M, de 10-11.

Actualmente, a Direcção Regional de Planeamento integra a estrutura da Vice-Presidência e Coordenação Económica, tendo as suas competências definidas no art. 11.º do Dec. Regul. 10/90/M, de 30-5, de que se salienta:

- Estudo das perspectivas de desenvolvimento económico-social da Região, tendo em vista a formulação das opções fundamentais e dos objectivos do plano;
- Assegurar a compatibilização dos planos sectoriais e sub-regionais e dos programas integrados e a sua integração nos planos regionais;
- Assegurar a integração dos planos regionais nos planos nacionais; Formular os planos regionais;
- Acompanhar o cumprimento dos planos regionais e elaborar os correspondentes relatórios de execução;
- Assegurar as funções de intendência geral do Orçamento na parte que se refere ao orçamento de investimento e às despesas de desenvolvimento inscritas no Plano;
- Garantir a representação da Região nos órgãos de planeamento de âmbito nacional.

(*) Com a criação da Secretaria Regional de Finanças esta Direcção Regional foi dividida, sendo integrados na nova Direcção Regional de Finanças apenas os seguintes órgãos e serviços:

Gabinete de Estudos e Pareceres Económicos;
Serviços Administrativos;
Direcção de Serviços de Finanças;
Tesouraria.

Actualmente, a Direcção de Serviços do Património e a Divisão das Finanças Locais são, do ponto de vista orgânico, definidos como órgãos de concepção e apoio.

(**) Actualmente integra, ainda, para além dos Serviços Administrativos, um Gabinete de Estudos e Pareceres Económicos, definido como órgão de apoio técnico-científico à Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade.

(*) Na versão originária fazia-se referência à participação na elaboração do Plano, e no texto resultante da 1.ª revisão introduziu-se a expressão «plano nacional», agora substituída pela expressão «planos nacionais». Esta opção corresponde à adopção de um sistema de planeamento mais flexível, assente numa pluralidade de instrumentos, ajustado às exigências da integração comunitária e correspondente ao sentido global da revisão da constituição económica. Deixou de se fazer alusão ao plano a longo prazo, mantendo-se a distinção entre o plano a médio prazo e o plano anual. Garante-se à Assembleia da República o poder de aprovação das orientações fundamentais dos planos sectoriais e regionais. Ver arts. 91.º e 95.º da Constituição.

(10) Na Região Autónoma dos Açores o Dec. Reg. 5/78/A, de 28-3, estabeleceu a orgânica do Plano Regional prevendo, nomeadamente, a existência de planos a longo prazo, médio prazo e anuais. Na Região Autónoma da Madeira há a registar a iniciativa do Centro Democrático e Social, apresentada na Sessão Legislativa da Assembleia Regional de 1984, sob o título «Natureza, estrutura e controlo político do plano regional» que, procurando, segundo os autores, «preencher um vazio legislativo neste domínio», pretendia «definir os objectivos do plano regional, a sua estrutura, bem como as regras quanto ao seu controlo político por parte da Assembleia».

A representação Região Autónoma da Madeira no Conselho Nacional do Plano fazia-se por dois representantes eleitos pela Assembleia Regional, nos termos da Lei n.º 31/77, de 23-5, havendo ainda a considerar a existência, nesta Região Autónoma, de um Conselho Regional do Plano, criado pelo Dec. Reg. 19/78/M, de 7-4. De acordo com a respectiva introdução, compete a este Conselho Regional «assegurar a intervenção das estruturas representativas das populações, informando oportunamente o Governo Regional e a Assembleia Regional sobre assuntos ligados ao Plano, designadamente aspirações comunitárias, bem como pronunciar-se sobre a elaboração do Plano Regional e participar no controlo da sua execução».

Fazem-se parte deste Conselho, para além dos dois representantes no Conselho do Plano, um presidente e um vice-presidente eleitos pela Assembleia Regional, dois representantes das autarquias locais, dois representantes das associações sindicais, do sector cooperativo, dois representantes das associações sindicais, dois representantes do sector público, a designar pelo Governo Regional, dois representantes do sector privado, e um representante de cada um dos grupos parlamentares da Assembleia Regional.

2.2 — *Estrutura*. — Como atrás se referiu, a orgânica do plano regional não foi definida em nenhum diploma específico.

De registar a apresentação dos Planos de Médio Prazo 1981-1984 e 1987-1990 aprovados, respectivamente, pelas Resols. 2/82/M, de 21-12, e 6/87/M, de 13-2.

De registar, também, a apresentação de um «Programa de Desenvolvimento Regional» para o período 1986-1990 e o «Plano de Desenvolvimento Regional» 1989-1993, este último apresentado à Comissão das Comunidades Europeias como anexo ao Plano de Desenvolvimento Regional do Estado Português, na sequência da Reforma dos Fundos Estruturais das Comunidades, e que serviu de suporte à negociação do quadro comunitário de apoio à operação integrada de desenvolvimento.

Desde 1981 que a Assembleia Regional tem aprovado, em conjunto com as respectivas propostas de orçamento, «Planos de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração da Região Autónoma da Madeira», de carácter anual.

2.3 — *Articulação com os planos nacionais*. — Se na versão inicial do Estatuto Provisório, no art. 50.º, se fazia referência à integração do plano regional no plano nacional, já na versão resultante da alteração (Dec.-Lei 427-F/76) se deixou de fazer qualquer referência àquela necessidade.

A definição do tipo de relação entre o plano nacional (11) e os planos regionais, revelou-se de difícil enquadramento.

No plano teórico, Paz Ferreira (12), admitia serem possíveis três soluções face ao desenho constitucional e legal do sistema de planeamento: «A defesa da integração dos planos regionais no plano nacional; a defesa da existência de planos regionais completamente desligados do plano nacional; a defesa da existência de planos regionais próprios, mas que se articulem com o plano nacional.» Esta última interpretação era para o autor a mais correcta, «apesar de não existirem critérios seguros para definir como deverá ser feita tal articulação.»

O que é um facto, é que as Regiões Autónomas garantiram uma certa independência e uma certa regularidade na elaboração e execução dos seus próprios planos em relação ao planeamento nacional.

Mais recentemente, a dinâmica da integração europeia, as condições de acesso aos fundos comunitários, e as necessidades de financiamento dos défices regionais, têm determinado um sistema mais rigoroso de articulação entre os planos regionais e os planos nacionais, verificando-se que o relatório das Grandes Opções do Plano passou a integrar, em capítulo final, as principais linhas de orientação dos Planos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, apresentados pelos respectivos Governos Regionais.

3 — O Orçamento Regional

3.1 — *Generalidades*. — Como foi anteriormente sublinhado, a Região Autónoma da Madeira nunca fez aprovar um quadro legal próprio que definisse a disciplina orçamental regional e que, consequentemente estabelecesse com rigor a partilha de responsabilidades entre a administração, o Governo e a Assembleia no processo orçamental, apesar de algumas iniciativas legislativas no sentido do estabelecimento de normas de enquadramento orçamental que não tiveram acolhimento favorável (13).

A análise do processo orçamental da Região Autónoma da Madeira, nomeadamente dos regimes de elaboração, aprovação, execução, alteração e fiscalização orçamentais, deve ser feita tendo em consideração, por um lado, a ausência do referido quadro geral e, por outro, a jurisprudência do Tribunal Constitucional entretanto produzida, designadamente o Ac. 206/87, a que atrás se fez referência.

Como se viu pelo referido acórdão, ao processo orçamental regional a partir de 1988 e por conseguinte no ano a que respeita o presente parecer, devem aplicar-se os mesmos princípios que prevalecem para o processo orçamental do Estado.

Neste sentido, no articulado dos decretos legislativos regionais que têm aprovado os orçamentos da Região Autónoma da Madeira a partir de 1988, passou a estabelecer-se, a título de disposição final, uma norma segundo a qual, em matéria orçamental e sua execução, em tudo o que não for contemplado no respectivo decreto legislativo «se devem aplicar as leis gerais da República», supletiva e subsidiariamente.

Se, nos decretos legislativos regionais que aprovam o Orçamento da Região Autónoma dos Açores, não se encontra norma idêntica, tal facto resulta da existência, como atrás se salientou, de legislação de enquadramento orçamental (Dec. Reg. 3/78/A, alterado pelo Dec. Leg. Reg. 4/84/A, de 16-1, e pelo Dec. Leg. Reg. 17/87/A, de 13-11).

3.2 — *Os princípios orçamentais*. — Valem, por conseguinte, para os Orçamentos Regionais, por força do referido acórdão, os princípios ou regras (14) por que se deve reger o Orçamento do Estado, constantes do art. 108.º da Constituição e da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (15).

3.2.1 — *O princípio da anualidade*. — A regra da anualidade é a primeira das regras orçamentais clássicas.

O Orçamento do Estado é anual, coincidindo o ano económico com o ano civil. O facto do Orçamento do Estado ser anual não prejudica a possibilidade de nele serem integrados programas e projectos que impliquem encargos plurianuais (16).

O sistema orçamental português corresponde, desde a reforma da contabilidade pública de 1930, ao sistema do Orçamento de gerência — integram o Orçamento as receitas a cobrar e as despesas a realizar de facto, independentemente do momento em que tiveram origem jurídica — com uma ligeira concessão ao sistema de exercício, pois se admite o fecho de despesas até 14-2 do ano seguinte (17) (18).

De referir, ainda, que se a coincidência do ano económico com o ano civil deveria permitir aprovar o Orçamento até ao final do ano (15-2 é a data fixada na Lei do Enquadramento para o Orçamento do Estado), na Região Autónoma da Madeira as dificuldades no financiamento dos défices regionais terão justificado, tendo em atenção o quadro de estabilidade governativa existente, permanentes atrasos verificados na aprovação dos orçamentos regionais.

3.2.2 — *O princípio da plenitude*. — O princípio da plenitude comporta dois princípios, o da unidade e o da universalidade. O Orçamento deve ser único e todas as receitas e todas as despesas nele devem ser inscritas (19) (20).

O art. 108.º, n.º 3, dispõe que «o Orçamento é unitário», tendo a revisão de 1989 clarificado que o Orçamento do Estado discriminará, também, as receitas e as despesas dos fundos e serviços autónomos [art. 108.º, n.º 1, al. a)]. A Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado reproduz, no art. 3.º, n.º 1, aquele princípio, excluindo, pelo n.º 2 do mesmo artigo, os Orçamentos das Regiões Autónomas, das autarquias locais e das empresas públicas, independentemente na sua elaboração, aprovação e execução, do Orçamento do Estado. Estabelece-se, contudo, a obrigação de apresentação, em anexo ao Orçamento do Estado, dos

(11) Sobre as denominações «princípios» ou «regras orçamentais» ver, designadamente, Sousa Franco, *op. cit.*, p. 317.

(12) Se nos reportarmos ao ano a que respeita o presente parecer, a referência será a Lei 40/83, de 13-12, revogada entretanto pela Lei 6/91, de 20-2.

(13) Art. 2.º da Lei do Enquadramento.

(14) Para Sousa Franco, *op. cit.*, p. 320, no orçamento de exercício «inscrevem-se no Orçamento os créditos e dos débitos originados naquele período orçamental, independentemente do período em que se virão a concretizar».

Como refere ainda o mesmo autor, «o sistema de gerência é o de mais fácil e clara execução, mas dificulta a responsabilização de cada governo pela elaboração e execução dos orçamentos que lhe são imputáveis (o que é particularmente importante em democracias com uma forte componente parlamentar). É este o principal mérito dos orçamentos de exercício». *Idem*, p. 320.

(15) Sobre a conexão entre a regra da anualidade e o tipo de orçamento, ver a jurisprudência do Tribunal Constitucional, produzida no Ac. 267/88, publicado no DR, 1.º, de 21-12-88, pp. 5029 a 5032.

(16) «Ao prever a existência de 'um só orçamento e de tudo no orçamento', pretende-se evitar a existência de massas de receitas e despesas que escapem à autorização parlamentar e ao respectivo controlo, bem como ao controlo administrativo», Guilherme de Oliveira Martins, *Comentário à Lei de Enquadramento Orçamental*, p. 6.

(17) Tem-se assistido a «uma certa reavaliação prática do princípio da plenitude, introduzindo-lhe limitações decorrentes de uma tendência ou movimento que costuma designar-se por desorçamento: a saída dos orçamentos e da disciplina orçamental de massas crescentes de dinheiros públicos». Sousa Franco, *op. cit.*, p. 323. Sobre as violações à regra da unidade, designadamente, pela proliferação de fundos e serviços autónomos, ver Teixeira Ribeiro, *op. cit.*, pp. 64 a 75.

(11) A partir de 2.º revisão, a Constituição passou a referir não o «plano nacional» mas os «planos nacionais».

(12) Sobre a planificação regional ver Eduardo Paz Ferreira, *As Finanças Regionais*, pp. 241 a 247.

(13) Ver a este propósito nota 24 do capítulo II.

elementos informativos que possibilitem a apreciação da situação financeira dos sectores públicos administrativo e empresarial.

3.2.3—O princípio do equilíbrio. — O equilíbrio orçamental, constituindo a mais importante das regras orçamentais é, também, a mais controversa.

A Constituição consagra, no plano formal, o princípio do equilíbrio orçamental no art. 108.º, n.º 4 — «o orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas [...]» (21).

A Lei de Enquadramento do Orçamento estabelece, tanto na primeira como na segunda versões (22), o equilíbrio em sentido substancial (23), ao definir que «as receitas correntes devem ser, pelo menos, iguais às despesas correntes». Este princípio do equilíbrio do orçamento corrente, segundo o critério do activo do Estado, é baseado na distinção entre as receitas e despesas que não oneram nem aumentam o valor do património duradouro do Estado (correntes) e as que alteram a situação activa ou passiva desse património (capital).

Com a nova Lei de Enquadramento passou a definir-se, como critério, o activo de tesouraria baseado na distinção entre «receitas e despesas efectivas (que provocam uma alteração no valor do património monetário ou de tesouraria) e não efectivas (que provocam um aumento ou uma redução do património monetário compensado por um acréscimo de posição passiva ou de um crédito idêntico)» (24) (25).

De facto, a Lei 6/91, de 20-2, no seu art. 4.º, n.º 2, estabelece que «as receitas efectivas têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas, excluindo os juros da dívida pública, salvo se a conjuntura do período a que se refere o Orçamento justificadamente o não permitir». Seria, para os proponentes do novo critério (26), «a opção mais correcta do ponto de vista técnico, por ser aquela que melhor poderá evitar o crescimento exponencial da dívida pública» (27). Contudo o facto de impor tão-somente o equilíbrio do saldo primário, isto é, do saldo global excluindo os juros da dívida pública, suscitou alguma controvérsia por corresponder a um certo afastamento do critério do activo de tesouraria enunciado (28).

Por razões óbvias, que têm que ver com a situação financeira da Região, com os níveis atingidos pela sua dívida pública e com as limitações introduzidas pelos programas de reequilíbrio financeiro, o princípio do equilíbrio orçamental assume uma relevância particular no processo orçamental regional. Designadamente, o programa de recuperação financeira, assinado em 1989 e aprovado por Resol. Cons. Min. de 21-9, a que adiante se fará referência, inscreve expressamente aquela regra do equilíbrio orçamental no ponto 1.2, definindo como obrigação que o Governo Regional se comprometa a respeitar, no período 1989-1993, no quadro da sua competência em matéria orçamental, que o saldo

(21) A violação do princípio constitucional do equilíbrio orçamental pelas normas da Resol. 4/85/M, de 18-10, que aprovou o Orçamento da Região para 1985, foi apreciada no citado Ac. 206/87 que se pronunciou pela sua inconstitucionalidade nos termos seguintes: «Em conclusão, não se regista o equilíbrio formal entre o conjunto de despesas e receitas previstas, constitucionalmente exigido, pelo que a norma da Resol. da Assembl. Reg. 4/85/M, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1985, infringe o disposto no art. 108.º, n.º 6, CRP, na sua aplicação à área autonómico-regional, e é por isso materialmente inconstitucional» (p. 2732). Ver, ainda, relativamente ao equilíbrio orçamental, o Ac. 267/88 do Tribunal Constitucional.

(22) Lei 64/77, de 26-8, e Lei 40/83, de 13-12.

(23) «Quando se fala em equilíbrio em sentido formal está-se a pensar apenas na existência de uma situação contabilística de igualdade entre as receitas e as despesas, exigência que é bastante fácil de satisfazer, desde que não se faça qualquer discriminação quanto aos tipos de receitas (em sentido amplo).

Em sentido substancial, o equilíbrio refere-se a uma qualidade mais complexa, já que então se trata de determinar uma relação concreta entre certo tipo de receitas e certo tipo de despesas; tem-se, então, como escopo, referir-se se utiliza uma cobertura ortodoxa ou não dos gastos financeiros.

«Só existe equilíbrio orçamental em sentido substancial quando certas receitas cobrem certas despesas.» Sousa Franco, *op. cit.*, p. 336.

(24) Guilherme de Oliveira Martins, *op. cit.*, p. 8. Sobre o equilíbrio orçamental ver, ainda, Sousa Franco, *op. cit.*, pp. 334 a 354, e, ainda, Teixeira Ribeiro, *op. cit.*, pp. 84 a 94.

(25) Para Teixeira Ribeiro, a opção relativa ao equilíbrio entre despesas e receitas correntes ou entre receitas e despesas efectivas depende da pretensão de discriminação a favor de determinadas despesas (a concepção do equilíbrio do orçamento corrente tenderia a facilitar as despesas em bens duradouros passíveis de serem financiadas pelo recurso ao crédito, enquanto as despesas em bens não duradouros teriam de ser financiadas pelos impostos), ou ainda de se ter como objectivo impedir que haja absorção da poupança privada ou aumento da poupança global (se se pretende evitar que a poupança privada fique diminuída, então equilíbrio do orçamento corrente, se se pretende evitar que a procura global aumente, então equilíbrio do orçamento efectivo) que se relaciona em última análise com o objectivo de combate à inflação (*op. cit.*, pp. 91 a 94).

(26) Ver, designadamente, a intervenção do actual Ministro das Finanças na Assembleia da República, na Sessão Plenária de 28-6-90, DAR, 1.º, 92, p. 3140.

(27) Sousa Franco, na apreciação que faz ao princípio do equilíbrio, *op. cit.*, pp. 345 e segs., admite expressamente «que o problema fundamental consiste em saber as condições em que, sem violar o equilíbrio, se pode recorrer a empréstimos para financiar despesas», admitindo de igual modo que a restrição maior é introduzida pelo critério do activo de tesouraria, segundo o qual o recurso ao crédito seria lícito apenas para financiar o reembolso de empréstimos, enquanto que, segundo o critério do activo do Estado, ele poderia, ainda, servir para financiar aumentos patrimoniais. O critério do orçamento ordinário, baseado na distinção entre receitas e despesas ordinárias e extraordinárias, seria o que menos restrição colocaria (o empréstimo seria mesmo admitido para financiar despesas de consumo como as da defesa e segurança). Por isso, terá sido utilizado em Portugal antes de 1974.

(28) Ver, a propósito, o interessante debate entre o deputado do CDS Nogueira de Brito e o Ministro das Finanças Miguel Beloza, pp. 3151 e 3155. Segundo o primeiro, a exclusão dos juros da dívida pública do elenco das despesas efectivas, a equilibrar com as receitas efectivas, corresponderia a uma forte limitação do critério do activo de tesouraria, enquanto para o segundo, sendo a principal preocupação o peso relativo da dívida pública, o que interessaria, numa óptica de equilíbrio, seria o saldo primário, excluindo portanto os juros da dívida pública.

do Orçamento Regional, incluindo juros, será sempre não negativo, após a operação de saneamento financeiro prevista no mesmo programa (29).

Deste modo se verifica que o equilíbrio orçamental se apresenta definido em termos mais rigorosos, neste programa, para a Região Autónoma da Madeira do que a Lei de Enquadramento estabelece para o OE, já que se diz que a receita efectiva (impostos ou transferências) deve cobrir toda a despesa, incluindo a parte dos juros a cargo da Região.

3.2.4 — O princípio do orçamento bruto. — Todas as receitas e despesas devem ser inscritas no Orçamento de forma bruta ou não líquida, ou seja, não devem ser deduzidos às receitas os encargos com a sua cobrança, nem às despesas/receitas originadas pela sua realização (art. 5.º da Lei de Enquadramento). Também chamado da não compensação, integra o chamado princípio da discriminação orçamental (30).

3.2.5 — O princípio da não consignação. — Integra-se, também, no princípio da discriminação orçamental (31).

Num orçamento não pode afectar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas, ou seja, todas as receitas devem, em princípio, servir para cobrir todas as despesas (32).

Comporta, porém, excepções, designadamente nas situações de autonomia financeira, em que as receitas geradas pelos serviços são afectadas ao pagamento das suas próprias despesas, devendo figurar as receitas e despesas destes serviços no Orçamento Regional através do mecanismo das contas de ordem, que são precisamente uma excepção ao princípio da não consignação e, ainda, nos casos em que a lei consigne certas receitas ao pagamento de certas despesas.

Na Lei de Enquadramento do Orçamento Regional dos Açores, segundo o n.º 3 do art. 6.º, devem exceptuar-se de igual modo as receitas atribuídas à Região para fins específicos.

3.2.6 — O princípio de especificação. — O art. 7.º da Lei do Enquadramento estabelece que as receitas e as despesas devem estar suficientemente discriminadas no Orçamento, por forma a evitar-se a existência de dotações para utilização confidencial ou para fundos secretos, cujos créditos orçamentais são considerados nulos. O princípio está consagrado na Constituição, art. 108.º, n.º 3, e encontra o seu fundamento «numa necessidade de clareza e nos próprios objectivos da instituição orçamental, que seriam defraudados sem esta exigência» (33).

Introduziu-se, na actual Lei de Enquadramento, no mesmo artigo, a norma que permite, para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, a inscrição de uma dotação provisional (art. 7.º, n.º 2).

Nos termos do art. 8.º da mesma lei, a especificação das receitas rege-se por um código de classificação económica que as agrupa em correntes e de capital, e a especificação das despesas rege-se por códigos de classificação orgânica, funcional e económica, definidas por decreto-lei (34).

3.3 — A estrutura do Orçamento. — Como já foi referido, após a publicação do Ac. 206/87, o Orçamento Regional passou a revestir a forma de decreto legislativo regional. A proposta de orçamento deve conter, para além do respectivo articulado, os mapas orçamentais e os anexos informativos (35).

O conteúdo do articulado da proposta de decreto legislativo regional, a estrutura dos mapas orçamentais e os respectivos anexos informativos, devem seguir de perto, na sua apresentação, o disposto na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, nomeadamente nos arts. 11.º, 12.º e 13.º

Na versão actual da Lei de Enquadramento, estes artigos foram consideravelmente modificados no que respeita à lei anterior, integrando na sua actual redacção o sentido clarificador do regime orçamental introduzido pela revisão constitucional de 1989.

Assim, relativamente ao conteúdo do articulado, enuncia-se com mais rigor e exaustão o conjunto de elementos que devem constar da proposta orçamental (art. 11.º). Em relação à estrutura dos mapas orçamentais (art. 12.º), alarga-se o seu âmbito, nomeadamente no domínio dos fundos

(29) Como mais à frente se verá, o n.º 6 do Programa previa a renegociação da dívida e a sua consolidação com referência a 31-12-90, comprometendo-se o Governo a inscrever no OE as verbas correspondentes a 50 % dos juros relativos à dívida consolidada.

(30) A discriminação orçamental é entendida como o conjunto das regras que definem do forma precisa como se devem inscrever e efectivar as receitas e despesas no Orçamento, abrangendo simultaneamente a especificação, a não compensação e a não consignação, e tem por fundamentos maior clareza e verdade orçamentais, racionalidade financeira e controlo administrativo e político do Orçamento. Ver Sousa Franco, *op. cit.*, pp. 323 a 326.

(31) Sobre as violações à regra da não consignação, ver Teixeira Ribeiro, *op. cit.*, p. 61 a 66.

(32) A não consignação de receitas não tem consagração constitucional. Ver Ac. 452/87 do Tribunal Constitucional.

(33) Sousa Franco, *op. cit.*, p. 323.

(34) A actual estrutura dos códigos de classificação das receitas foi definida pelo Dec.-Lei 450/88, de 12-12, enquanto a estrutura dos códigos de classificação económica, que tinha sido aprovada pelo Dec.-Lei 737/76, de 16-10, e posto em vigor pelo despacho do Ministro das Finanças, de 24-8-76 (DR, 1.º, de 16-10-76), foi profundamente alterada pelo Dec.-Lei 112/88, de 2-4. Visou-se, com esta alteração, para além do ajustamento aos sectores institucionais adoptados no Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas, e de uma convergência de elementos entre a Contabilidade Pública e a Contabilidade Nacional, possibilitar «uma análise mais rigorosa da economicidade dos gastos públicos», permitindo «conhecer-se, com exactidão, o consumo e o investimento público, as transferências e os subsídios».

(35) Art. 10.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.

e serviços autónomos, integrando a possibilidade de estruturação do orçamento por programas ⁽³⁶⁾, uma das novidades principais da revisão da Constituição ⁽³⁷⁾.

Relativamente aos anexos informativos que devem acompanhar a proposta de orçamento (art. 13.º), alarga-se, muito significativamente, o âmbito de incidência dos relatórios exigidos.

Obviamente, em relação ao Orçamento para 1989 da Região Autónoma da Madeira, são as disposições da anterior Lei do Enquadramento (Lei 40/83) que devem ser tidas em consideração.

De salientar que, até 1987 (inclusive), quando os orçamentos da Região Autónoma da Madeira eram aprovados por simples resolução da Assembleia Regional, curiosamente, os mapas de despesa e os respectivos anexos que serviam de suporte à discussão parlamentar apresentavam um grau de especificação significativamente maior do que o que se passou a verificar a partir de 1988.

3.4 — *A elaboração do Orçamento.* — Cabe ao Governo Regional (actualmente à Secretaria Regional das Finanças, através da Direcção Regional do Orçamento, e em 1989 à Secretaria Regional do Plano) a elaboração do Orçamento.

Inicia-se com a comunicação aos serviços, por circular, das instruções necessárias à elaboração dos respectivos projectos de orçamento, designadamente, dos critérios a seguir na previsão orçamental ⁽³⁸⁾, quer para o Orçamento da Região Autónoma, quer para os orçamentos privativos, fixando-se uma data para a sua remessa à Secretaria Regional competente ⁽³⁹⁾.

Também por circular se definem as instruções para a elaboração do orçamento cambial.

Com base nestes projectos, a Secretaria Regional elaborava uma proposta de orçamento que, depois de aprovada em Conselho de Governo, é remetida à Assembleia Legislativa Regional. A inexistência de legislação própria faz com que não haja, na prática, uma data limite para a sua apresentação ⁽⁴⁰⁾, verificando-se uma grande irregularidade nas datas de apresentação, justificada, designadamente, pelas dificuldades de financiamento dos défices orçamentais regionais e pela negociação dos programas de equilíbrio financeiro.

Registe-se, ainda, que, de acordo com o estipulado na Lei de Enquadramento do OE na elaboração do Orçamento, deve ser dada prioridade às obrigações decorrentes da lei ou do contrato, devendo as restantes prioridades orçamentais ter em conta os objectivos económicos e financeiros do Governo e a correlação entre as previsões orçamentais e a evolução provável da conjuntura (art. 9.º, n.º 2).

3.5 — *A aprovação do Orçamento.* — O Orçamento Regional é aprovado pela Assembleia Legislativa Regional e reveste a forma de decreto legislativo regional, tratando-se de matéria, como se disse, da exclusiva competência daquele órgão de governo da Região.

O processo de debate parlamentar do Orçamento, como sublinha o Prof. Sousa Franco, «é, em todos os regimes democráticos, o de maior complexidade e um dos mais importantes no plano político, pois dele depende toda a acção do Governo e da administração durante o ano respectivo» ⁽⁴¹⁾.

A Lei de Enquadramento fixa, deste modo, as condições que devem reger o processo de discussão e votação do Orçamento do Estado (art. 14.º), complementadas pelas disposições do Regimento da Assembleia da República ⁽⁴²⁾.

⁽³⁶⁾ A estrutura por programas já existia ao nível do PIDDAC (Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central), cobrindo, portanto, apenas uma parte do Orçamento do Estado. Sobre os «orçamentos-programa no direito português, ver Luís S. Cabral de Moncada, *op. cit.*, pp. 46 a 48. Ver, ainda, Sousa Franco, *op. cit.*, ponto 4.22 — processos de racionalização orçamental, pp. 376 a 382.

⁽³⁷⁾ Relativamente ao sentido da introdução do orçamento por programas, ver debate parlamentar das iniciativas que estiveram na origem da actual Lei de Enquadramento (DAR, 1.º, 92, de 29-6-90).

Ver, designadamente, a intervenção do Ministro das Finanças para quem, com a organização do orçamento por programas, «o Executivo poderá propor à Assembleia, de uma forma muito clara, os objectivos a atingir e os meios para os alcançar», tendo deste modo a Assembleia «a possibilidade de realizar uma mais extensa e profunda discussão política sobre o orçamento» e, por outro lado, ao Governo será conferida a possibilidade de «executar uma verdadeira, mas flexível, gestão orçamental dentro dos limites impostos pelos programas e pelas opções políticas aprovadas» — p. 3140.

Noutra intervenção diz-se que: «Os programas poderão demonstrar, com mais eficácia, as vias e as opções políticas do Governo do que as meras classificações económica, funcional e orgânica [...]».

A introdução de programas no orçamento tem de ser gradual e não tem nada que ver com os velhos sistemas orçamentais do PPBS e do RCB. Esse é o orçamento de programas por opções políticas de expressão financeira orçamental e terá que ser conjugado quer com uma política de introdução gradual do princípio nos orçamentos anuais, quer no próprio sistema de planeamento.» Rui Carp, p. 3150.

⁽³⁸⁾ Sobre os métodos de previsão orçamental das receitas e das despesas, ver Sousa Franco, *op. cit.*, pp. 372 a 376.

⁽³⁹⁾ A data que tem sido normalmente fixada para a remessa dos projectos de orçamento pelos serviços é 20-9.

⁽⁴⁰⁾ 15-10 é a data fixada para a apresentação à Assembleia da República da proposta de Orçamento do Estado (art. 9.º da Lei de Enquadramento).

Na Região Autónoma dos Açores fixou-se, inicialmente, a data de 30-9 (art. 9.º do Dec. Reg. 3/78/A), posteriormente fixada em 20-10 pelo Dec. Leg. Reg. 4/84/A, de 16-1.

⁽⁴¹⁾ Sousa Franco, *op. cit.*, p. 383.

⁽⁴²⁾ Refira-se que o art. 14.º da actual Lei de Enquadramento do OE, é mais exaustivo do enunciado das condições de discussão e aprovação do que na lei anterior.

Na Região Autónoma da Madeira, as únicas normas que regulam o processo parlamentar de debate orçamental são as que constam do respectivo regimento, tendo conhecido algumas alterações ⁽⁴³⁾.

Verificada a não aprovação do Orçamento de modo a que possa iniciar-se a sua execução no começo do ano, situação que se tem frequentemente verificado na Região Autónoma da Madeira, mantém-se em vigor o Orçamento do ano anterior até à aprovação do novo Orçamento, continuando a cobrar-se as receitas nele previstas, bem como a fazer-se por duodécimos as despesas orçamentadas. É o que resulta da Lei de Enquadramento do Orçamentos do Estado, no seu art. 15.º ⁽⁴⁴⁾.

Esta tem sido a orientação seguida na Região Autónoma da Madeira. Com efeito, se se verificam atrasos na verificação e aprovação do Orçamento da Região, o plenário do Conselho do Governo aprova, por resolução, as normas de execução orçamental durante o período transitório de manutenção em vigor do Orçamento da Região, nos termos do art. 15.º da Lei de Enquadramento do Orçamento, até a aprovação e entrada em vigor do novo Orçamento.

3.6 — *A execução do Orçamento.* — Quando os orçamentos regionais eram aprovados por Resolução da Assembleia Regional, a sua execução era determinada por resolução do Governo Regional, definindo-se, por circular da secretaria a que cabia a responsabilidade do orçamento, as disposições a cumprir na sua execução.

A partir do momento em que a aprovação do Orçamento Regional passa a revestir a forma de decreto legislativo regional, a sua execução, pelo Governo Regional, passou a ser definida, nos termos de norma constante do respectivo decreto legislativo regional, por decreto regulamentar do Governo Regional ⁽⁴⁵⁾.

Tal como se verifica relativamente ao Orçamento do Estado, contrapõe-se ao poder de aprovação do Orçamento, cometido à Assembleia, o poder de execução do Orçamento, da responsabilidade do Governo, no respeito pelos princípios orçamentais e pelos chamados princípios rígidos da contabilidade pública.

Os arts. 17.º e 18.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado acolhem aqueles princípios quanto à arrecadação de receitas e realização de despesas.

Assim, nos termos do art. 17.º, nenhuma receita pode ser cobrada ou liquidada se não tiver sido objecto de inscrição orçamental, podendo, contudo, ser efectuada mesmo para além do montante inscrito no Orçamento. De acordo com uma exigência introduzida pela lei actual, os actos administrativos que directamente envolvam perda de receita fiscal devem ser fundamentados e publicados (art. 17.º, n.º 3).

Relativamente à execução do orçamento das despesas, o art. 18.º da mesma lei fixa as condições gerais de realização das despesas públicas.

Uma despesa só pode ser efectuada se for legal, estiver suficientemente discriminada no Orçamento, tiver cabimento orçamental, e obedecer ao princípio da utilização por duodécimos, salvas as excepções previstas na lei.

Estabelece-se, ainda, que ela deve ser justificada quanto à sua economia, eficiência e eficácia (art. 18.º, n.º 3).

A aplicação das dotações orçamentais e o funcionamento da administração orçamental, obedecem às normas da contabilidade pública (art. 19.º, n.º 1), precisamente em fase de reforma profunda, tendo sido aprovada já pela Assembleia da República a respectiva lei de bases ⁽⁴⁶⁾.

3.7 — *As alterações ao Orçamento.* — O regime das alterações orçamentais, definido pelo Dec. Reg. 5/77/M, de 21-4, que vigorou na Região Autónoma da Madeira até à publicação do Ac. 206/87, do Tribunal Constitucional, constituiu, como atrás se viu, um dos principais factores de caracterização do modelo orçamental regional ⁽⁴⁷⁾, tendo em conta, sobretudo, a amplitude dos poderes atribuídos ao Governo Regional em matéria de alterações orçamentais, contrariando o regime monista definido pela Constituição para os orçamentos das Regiões Autónomas.

Como já se referiu anteriormente, este diploma regional foi publicado e entrou em vigor antes da Lei 64/77, de 26-8 (a primeira Lei de Enquadramento), lei esta que definia, já então em termos rigorosos, os poderes de alteração do Orçamento em função da repartição de competências previstas em matéria orçamental, entre o Governo e a Assembleia.

Só com a declaração de inconstitucionalidade de algumas das normas daquele decreto regional, pelo citado Ac. 206/87, do Tribunal Constitucional, se enveredou por uma via de adequação da prática

⁽⁴³⁾ Na Região Autónoma dos Açores, o debate orçamental tem sido regulado por resolução da própria Assembleia, a Resol. 6/85/A, e pelo Ac. 206/87.

⁽⁴⁴⁾ Sobre o conflito entre esta norma e o princípio da anualidade tacitamente inscrito na Constituição, ver, designadamente, Teixeira Ribeiro, que considera mesmo duvidosa a constitucionalidade do art. 15.º, *op. cit.*, p. 104. G. O. Martins, in *Comentário à Lei de Enquadramento Orçamental*, p. 26, considera que «apesar da autorização se renovar automaticamente, isso não significa que o orçamento continue em vigor de forma automática para além de 31-12. Com efeito, torna-se indispensável que o Governo estabeleça, por decreto-lei, o regime orçamental transitório para o ano em causa (v. g. Dec.-Lei 493/82, de 31-12)».

⁽⁴⁵⁾ Na Região Autónoma dos Açores, por força do art. 14.º do Dec. Reg. 3/78/A, o Orçamento da Região era posto em execução pelo Governo Regional, através do decreto regulamentar, mesmo quando a Assembleia aprovava, mediante resolução, a proposta de orçamento.

⁽⁴⁶⁾ Lei 8/90, de 20-2.

⁽⁴⁷⁾ Capítulo II, p. 46.

orçamental ao quadro jurídico-constitucional que deve regular o processo orçamental nas Regiões Autónomas⁽⁴⁸⁾.

O Tribunal Constitucional, no referido acórdão, aplicou, por interpretação sistemática da Constituição, ao nível regional, e com as necessárias adaptações, a doutrina do Ac. 144/85 sobre alterações orçamentais⁽⁴⁹⁾.

Pode ler-se no Ac. 206/87: «Há assim que interpretar o art. 234.º da CRP como reconhecendo, à partida, às assembleias regionais competência exclusiva para, sob proposta dos governos regionais — e dentro de uma área de especificação de receitas e despesas correspondente àquela cuja alteração, ao nível do OE, cabe unicamente à AR — procederem a alterações dos orçamentos regionais, muito especialmente quando esteja em jogo uma mexida no total das receitas ou no total das despesas orçamentadas.»

Mais adiante, pronunciando-se, concretamente, sobre as normas do Dec. Reg. 5/77/M, em apreciação, considera que estas consentem «uma intromissão ilegítima do Governo Regional da Madeira na área da competência parlamentar regional, e isto revela-se tanto mais evidente quanto é certo que, conformemente a princípio geral de direito público português, as delegações de poderes só podem validamente ter lugar quando de modo expresso consentidas por lei ou, se for esse o caso, pela CRP» (p. 2729), acabando por concluir pela inconstitucionalidade.

Passou, por conseguinte a entender-se a partir de 1987 como aplicável, a nível regional, com as devidas adaptações, o regime de alterações orçamentais em vigor para o OE.

A Lei de Enquadramento do OE estabelece, no art. 20.º, os princípios por que devem reger-se as alterações ao Orçamento, delimitando as competências da Assembleia e do Governo neste domínio.

Só podem ser aprovadas pela Assembleia, revestindo a forma de lei, as alterações que impliquem aumento de despesa total ou dos montantes de cada ministério ou capítulo fixados no orçamento ou, as que impliquem transferência de verbas ou supressão de dotações entre ministérios, ou ainda as de natureza funcional.

Prevêem-se, contudo, algumas excepções, designadamente:

As despesas não previstas e inadivéis, com contrapartida em dotação provisional;

As despesas que, por expressa determinação da lei, possam ser realizadas com a utilização de saldos de dotações de anos anteriores;

As despesas que tenham compensação em receitas.

A actual Lei de Enquadramento refere, expressamente, como sendo da competência do Governo as alterações nos orçamentos dos serviços e fundos autónomos que não envolvam recurso ao crédito, para além dos limites fixados na lei anual do orçamento, e mais define, para o caso das despesas serem apresentadas por programas, que as respectivas alterações são da competência do Governo, podendo ser introduzidas, de acordo com os critérios definidos na lei anual do orçamento, no âmbito de cada um dos programas orçamentais aprovados pela Assembleia⁽⁵⁰⁾.

As alterações orçamentais da competência do Governo são definidas por decreto-lei. Actualmente, é ainda o Dec.-Lei 46/84, de 4-2, aprovado em cumprimento do disposto no n.º 7 do art. 20.º da Lei 40/83, que define as regras gerais que deverão regular as alterações da competência do Governo.

Os decretos legislativos regionais, que têm aprovado os Orçamentos da Região Autónoma da Madeira a partir de 1988, integram uma norma que remete expressamente para o regime constante do Dec.-Lei 46/84.

Este diploma, designadamente, tipifica as formas que devem revestir as alterações da competência do Governo, bem como a sua concretização, publicitação e respectivo processo administrativo.

Ver-se-á, pela análise da execução do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1989, que expressamente invocava a sua aplicação na Região, em que medida e de que forma os normativos daquele diploma foram considerados.

3.8 — A fiscalização. — A fiscalização da execução do Orçamento reveste três modalidades distintas: fiscalização administrativa, fiscalização jurisdicional e fiscalização política.

3.8.1 — A fiscalização administrativa. — Este tipo de fiscalização orienta-se, sobretudo, para aspectos de legalidade e cabimento orçamental e compete à própria entidade responsável pela realização da despesa, bem como a entidades hierarquicamente superiores e de tutela, a órgãos gerais de inspecção e controlo administrativo e aos serviços de Contabilidade pública (Lei de Enquadramento, art. 21.º, n.º 1).

Como vimos anteriormente, de acordo com a orgânica da administração financeira estabelecida na Região, a fiscalização administrativa da execução orçamental é da competência da direcção de Serviços de Contabilidade⁽⁵¹⁾, a quem cabe, designadamente, conferir, verificar, liquidar e autorizar o pagamento das despesas públicas⁽⁵²⁾. Quanto aos serviços com autonomia administrativa ou autonomia administrativa e financeira, a Direcção de Serviços de Contabilidade controla, apenas, a saída de dinheiro por conta do Orçamento (a verificação das requisições de fundos), estando a cargo dos próprios serviços, por intermédio dos seus departamentos de contabilidade, efectuar o controlo de legalidade da realização da despesa.

3.8.2 — A fiscalização jurisdicional. — A intervenção do Tribunal de contas no controlo da gestão financeira regional é hoje, claramente, um imperativo constitucional, após a 2.ª revisão da Constituição ter alterado o art. 219.º (hoje, art. 216.º), relativo ao Tribunal de Contas, em termos de referenciar, expressamente, a exigência de parecer sobre as contas regionais⁽⁵³⁾.

Em qualquer caso, é possível afirmar que na primitiva redacção do texto constitucional⁽⁵⁴⁾ se encontrava, de algum modo, implícito o poder do Tribunal para se pronunciar sobre as contas através da emissão de parecer.

De qualquer forma, logo os estatutos provisórios de autonomia (Dec.-Lei 318-D/76, de 30-4, para a Região Autónoma da Madeira e Dec.-Lei 318-E/76, da mesma data, para a Região Autónoma dos Açores) atribuíram ao Tribunal de Contas a competência para o controlo financeiro das Regiões, determinando que «a apreciação da legalidade das despesas públicas será feita, na Região, por uma secção regional do Tribunal de Contas, com os poderes e funções atribuídos pela lei geral».

A disposição, de resto, transitou praticamente na íntegra para o Estatuto de Autonomia dos Açores, aprovado pela Lei 39/80, de 5-8, e manteve-se aquando da revisão do Estatuto, operada pela Lei 9/87, de 26-3.

Já na Madeira, verificou-se uma tentativa de alteração de tal disposição, com a proposta do Estatuto de Autonomia que, embora aprovada, em 1980, pela Assembleia da República, viria a não ser promulgada na sequência da declaração de inconstitucionalidade subsequente ao Parecer n.º 26/80, da Comissão Constitucional⁽⁵⁵⁾.

A alteração introduzida na proposta de Estatuto, art. 75.º, era de considerar que a apreciação da legalidade das despesas seria feita por um tribunal regional de contas, ainda que o n.º 2 do mesmo artigo afirmasse que tal tribunal regional era uma secção do Tribunal de Contas⁽⁵⁶⁾.

O Estatuto Definitivo, aprovado pela Lei 13/91, refere expressamente no art. 73.º, que «a apreciação da legalidade das despesas públicas é feita, na Região, por uma secção regional do Tribunal de Contas, nos termos da lei».

As secções regionais do Tribunal de Contas foram criadas pela Lei 23/81 de 19-8, ainda que a sua existência fosse já prevista, como ficou visto, nos estatutos provisórios de autonomia, e vieram a receber igualmente uma consagração na Lei de Reforma do Tribunal de Contas — Lei 86/89, de 8-9, art. 2.º, n.º 2⁽⁵⁷⁾.

As competências das secções regionais do Tribunal de Contas são, actualmente, as que lhe estão cometidas pela Lei 86/89, agora citada, designadamente no art. 27.º, cabendo-lhe exercer, no âmbito das regiões, a generalidade das atribuições cometidas pela Constituição e pela lei ao Tribunal de Contas.

(48) Ver Ac. 206/87, pp. 2726 a 2730.

Também sobre a mesma matéria — alterações orçamentais — ver, ainda, pp. 2736 a 2738 do mesmo acórdão, que se pronuncia pela inconstitucionalidade de normas da Resol. 6/85/A, da Assembleia Regional dos Açores, designadamente pela incursão que nela se faz sobre os poderes de alteração orçamental do Parlamento em diversos países da CEE (p. 2737).

(49) O Ac. 144/85 encontra-se publicado no DR, I.º, 203, de 4-9-85, constituindo uma referência em matéria de direito constitucional orçamental. Pronuncia-se pela inconstitucionalidade de um conjunto de normas do art. 17.º (alterações orçamentais da Lei 2-B/85, de 28-2 (Orçamento do Estado)). Segundo os requerentes, aquelas normas conferiam ao Governo, «ilimitadamente, poderes que em qualquer caso só à Assembleia da República cabem e tomam precisão, susceptível de alteração à revelia do único órgão para o efeito competente, a repartição de verbas respeitantes aos diversos tipos de despesas públicas, o que converte o Orçamento do Estado numa vasta soma de verdadeiras dotações provisionais, livremente alteráveis pelo Governo» (p. 2873).

(50) Esta norma sofreu alguma contestação durante a discussão da actual Lei de Enquadramento na Assembleia da República. Nomeadamente o deputado Nogueira do Brito defendeu que, embora compreendendo «que uma boa parte desses critérios seja inerente à própria natureza, aos objectivos e à estrutura de cada programa orçamental, o que implica que devem constar do respectivo orçamento, consideramos como perfeitamente possível e vantajoso fixar, desde já, na Lei de Enquadramento as linhas mestras a que os mesmos deverão obedecer» (DAR, I.º, 92, p. 3151).

(51) Ver actual Lei Orgânica da Secretaria Regional das Finanças, Dec. Regul. Reg. 12/90/M, de 28-6, arts. 32.º e 33.º

(52) Art. 33.º, al. a).

(53) Numa expressão que não é, aliás, isenta de ambiguidade de interpretação, dado que se fala em «dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social e a das Regiões Autónomas», o que pode levantar algumas dúvidas quanto ao futuro sistema de pareceres autónomos sobre as contas regionais. No entanto, esta questão foi clarificada com a aprovação da Lei 86/89, quando autonomiza os pareceres sobre as contas das Regiões Autónomas do parecer sobre a Conta Geral do Estado (art. 8.º, al. b), e art. 11.º).

(54) Art. 219.º, que dispunha, «competu ao Tribunal de Contas dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe».

(55) In Pareceres da Comissão Constitucional, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 13.º vol. Foi esta, aliás, uma das disposições expressamente tidas como inconstitucionais no referido parecer que considerou que se tratava de criação de um tribunal não previsto na Constituição e, como tal, de uma norma violadora do art. 212.º da Constituição.

(56) Contudo, a Secção Regional dos Açores só entrou em funcionamento no dia 2-6-86, e a Secção Regional da Madeira em 2-5-88.

4 — A Conta da Região

A autonomia de contas resulta da autonomia orçamental. Se o orçamento regional é elaborado à margem do Orçamento do Estado e aprovado por órgãos próprios, isso implica que seja também aprovado por esses mesmos órgãos o respectivo registo de execução, que é independente, também ele, do Orçamento do Estado.

A Constituição consagra a independência de contas no art. 229.º, n.º 1, al. o), assegurando o art. 234.º que esta é matéria reservada à Assembleia Legislativa Regional.

Apesar de a autonomia de contas implicar a sua apreciação pela Assembleia Legislativa Regional, esta é apoiada, nesta tarefa, por um órgão externo, que é o Tribunal de Contas, a quem compete emitir parecer sobre as contas regionais.

A Conta da Região deve ser considerada, como salienta o Prof. Sousa Franco, «não apenas um registo e síntese da execução, mas também um meio de controlar as operações em que consistiu esse execução e de responsabilizar os seus agentes pela fiscalização *a posteriori*»⁽³⁸⁾.

Assim, a Conta da Região deverá passar a conter todos os elementos indispensáveis à análise financeira, durante o ano a que diz respeito. Não existindo, no ordenamento jurídico-financeiro regional, disposições legais relativas à Conta da Região, é, ainda, pelo recurso à ordem jurídica nacional que devemos procurar definir o quadro legal respectivo.

Nesta perspectiva, saliente-se que a actual Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado introduziu, no que constitui uma das suas principais inovações, importantes alterações no domínio da Conta Geral do Estado, que não podem deixar de ser tomadas em consideração no que diz respeito à apresentação de futuras Contas da Região.

Neste sentido, define-se, com mais rigor, o seu âmbito, devendo abranger as contas de todos os organismos que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, e a conta da segurança social (art. 25.º). Estabelece-se que deve ter uma estrutura idêntica à do Orçamento, devendo ser elaborada «com clareza, exactidão e simplicidade de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira» (art. 26.º), enunciando-se no art. 27.º qual a sua nova estrutura, devendo compreender cinco principais elementos: o relatório sobre os resultados da execução orçamental; o mapa da conta geral dos fluxos financeiros do Estado; os mapas referentes à execução orçamental; os mapas relativos à situação de tesouraria e os mapas referentes à situação patrimonial. O Governo deve, ainda, nos termos do art. 29.º, remeter à Assembleia todos os elementos necessários à jurisdição da conta apresentada, designadamente os mapas de despesa com os investimentos do Plano, despesas excepcionais, e relação nominal dos avales do Estado.

Até a entrada em vigor da Lei 6/91, e perante o silêncio da Lei 40/83, quanto à estruturação da Conta Geral do Estado, devem entender-se, como de aplicação à Região, os princípios relativos à organização da Conta Geral do Estado constantes do Dec.-Lei 27 223, de 21-11-36, com a adaptação decorrente do novo regime orçamental, definido na Constituição de 1976 e na Lei 40/83.

A organização da Conta é da responsabilidade do Governo Regional, devendo ser publicada até 31-12 do ano seguinte àquele a que diz respeito. Como se viu no n.º 1 do presente capítulo, é à Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade, mais concretamente à Direcção de Serviços do Orçamento e da Conta, que cabe a elaboração da Conta da Região.

5 — O parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região

Se a revisão constitucional de 1989 consagra a existência das secções regionais⁽³⁹⁾ veio, por outro lado, confirmar a natureza unitária do Tribunal de Contas, considerando aquelas apenas uma forma de funcionamento desconcentrado deste órgão de soberania⁽⁴⁰⁾.

Significativamente, aliás, se as secções regionais eram competentes para apresentar o parecer sobre as contas regionais, nos termos do art. 6.º da Lei 23/81, e implicitamente competentes para a sua aprovação, tal competência pertence agora (art. 11.º, n.º 1, da Lei 86/89) a um colectivo constituído pelo presidente do Tribunal e pelos juizes das duas secções regionais, cabendo a preparação do parecer à secção interessada.

A intervenção do Tribunal de Contas na apreciação da legalidade das despesas e, em geral, da forma como foi feita a execução orçamental, é uma consequência normal da autonomia financeira das Regiões e corresponde a uma dupla preocupação: a de confirmação de

tal autonomia e da sua não sujeição a tutela e a da exigência de respeito pelo carácter unitário do Estado, consagrado constitucionalmente.

Como anteriormente se referiu, uma das características essenciais da autonomia financeira regional, tal como é concebida na Constituição de 1976, é a não sujeição da gestão financeira das regiões a qualquer forma de tutela por parte dos órgãos de governo central, o que corresponde à admissão da existência de órgãos próprios na Região, que podem decidir dos objectivos a prosseguir e dos meios para o fazer, impondo-se, consequentemente, a existência de uma forma independente de controlo dos dinheiros públicos movimentados a nível regional.

Mas a garantia de um controlo independente é mais correctamente dada, num quadro de um Estado unitário, por uma mesma entidade de controlo — neste caso o Tribunal de Contas — que está em condições de apreciar o conjunto da gestão dos dinheiros públicos quer ela se concretize a nível central, quer regional, quer autárquico e compreender, simultaneamente, as especificidades do nível regional e as exigências do nível nacional.

A criação de secções regionais deste mesmo Tribunal é, no entanto, uma exigência do próprio fenómeno de autonomia financeira, na medida em que os objectivos de aproximação da decisão financeira dos próprios cidadãos, sairiam frustrados se os controladores dessa mesma decisão se mantivessem afastados dos centros de decisão regionalizados.

Mas, se é verdade que, do ponto de vista da autonomia financeira regional, a proximidade do controlo jurisdiccional é um factor importante, assim como é importante o pleno e normal funcionamento dos mecanismos previstos constitucionalmente, não parece menos importante saber em que parâmetros se deve exercer a actividade de controlo e quais as suas finalidades e métodos, em especial quando se reveste da forma de emissão do parecer sobre a Conta da Região.

Uma primeira resposta é dada pela própria Lei 86/89, quando, no art. 11.º, vincula os pareceres sobre as contas regionais a seguirem o modelo dos pareceres da Conta Geral do Estado, na medida em que lhe sejam aplicáveis.

Tal resposta, no entanto, não é de todo satisfatória só por si, já que o facto de se seguir o mesmo modelo formal não implica, necessariamente, que o tipo de apreciação a realizar seja o mesmo, mas apenas que incida sobre os mesmos elementos de informação.

Não existindo na Constituição, nem nos Estatutos de Autonomia, nem na Lei 86/89, nenhuma disposição específica quanto aos critérios a seguir na elaboração do parecer sobre a Conta da Região, haverá que entender que a apreciação deve ser feita nos mesmos termos em que é permitida ao Tribunal, na análise *a posteriori* das despesas públicas.

Trata-se, afinal, de saber se o parecer se deve limitar a abordar aspectos que se ligam com a mera verificação da legalidade, entendida em sentido estrito, como observância das formalidades legais, ou se lhe é permitido ir mais longe emitindo juízo sobre o próprio modo de aplicação dos dinheiros públicos e sobre se representou a forma mais eficiente de utilização, designadamente em função das alterações introduzidas pela revisão constitucional e pela Lei 86/89.

A primeira constatação necessária é a de que a Lei 86/89 não fixou orientações quanto ao sentido da apreciação da Conta Geral do Estado, a fazer em sede de parecer, limitando-se a referenciar, ainda assim exemplificativamente, alguns dos aspectos que devem ser objecto de análise, no artigo 10.º e a estabelecer a competência do plenário geral do tribunal, no art. 24.º⁽⁴¹⁾.

Mas, a própria omissão legislativa não parece deixar de ser significativa, na medida em que se contrapõe à disposição anteriormente em vigor — o art. 11.º do Dec. 22 257, de 25-2-33 — que determinava que cabia ao Tribunal de Contas «formular, no prazo máximo de dois anos depois de findar cada gerência, e publicar no DG, um parecer fundamentado sobre a execução da lei da receita e da despesa e leis especiais promulgadas, declarando se foram integralmente cumpridas e quais as infracções e seus responsáveis».

Na ausência de uma disposição que expressamente fixe orientações para a apreciação do parecer sobre a Conta Geral do Estado, há, de facto, que entender que ela deve ser feita nos termos em que é admitida em geral a intervenção do Tribunal de Contas, o que, no entanto, está longe de resolver a questão, dado que a Lei 86/89 não é expressa quanto à possibilidade de o Tribunal fazer uma apreciação da economicidade da despesa⁽⁴²⁾.

Uma primeira análise desta questão parece levar à conclusão de que o problema se continua a colocar em termos sensivelmente idênticos aos anteriores, permanecendo válidos todos os argumentos que anteriormente

⁽³⁸⁾ Sousa Franco, *op. cit.*, p. 417.

⁽³⁹⁾ Em termos, aliás, de permitir a formação de idênticas secções regionais no continente, com uma natureza semelhante, ainda que os fenómenos financeiros sobre os quais venham a pronunciar-se (eventualmente a actuação das futuras regiões administrativas) sejam fruto de uma realidade político-constitucional profundamente diversa e, talvez por isso, a Lei 86/89 distingue uma e outras nos n.ºs 2 e 3 do art. 2.º

⁽⁴⁰⁾ Sobre o significado e limites da desconcentração, como mero procedimento interno, ver Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, Coimbra, 1990, p. 657.

⁽⁴¹⁾ Diferentemente do anteprojecto elaborado pelo Tribunal de Contas, que expressamente previa, no art. 13.º, a apreciação da legalidade e regularidade, «bem como a boa gestão financeira».

⁽⁴²⁾ Ver, a este propósito, a discussão parlamentar da proposta de lei 86/V, que viria dar lugar à Lei 86/89, no DAR, 1.º, 59, de 7-4-89, bem como a carta dirigida à Assembleia da República pelo presidente do Tribunal de Contas e todos os juizes e transcrita em Alves Cardoso e Simas Santos, *Legislação das Finanças Públicas Anotada*, 1990, pp. 20-30, a mensagem do Presidente da República, a propósito da promulgação da Lei 86/89, e demais material transcrito em *Reforma do Tribunal de Contas — Alguns Textos (1986-1989)*, edição do Tribunal de Contas.

levavam a sustentar a possibilidade deste tipo de controlo⁽⁶³⁾ e tendo a revisão constitucional, entretanto operada, tirado a base ao argumento que se lhe opunha no essencial.

De facto, o argumento essencial do Tribunal Constitucional e do Prof. Teixeira Ribeiro⁽⁶⁴⁾, para contestarem a possibilidade deste tipo de análise, fora essencialmente a enumeração de poderes do Tribunal de Contas, feita pela Constituição, e considerada taxativa e exclusiva de outros tipos de análise que não a de mera legalidade, argumento que dificilmente se pode considerar válido, em face da actual redacção do art. 216.º

Com efeito, a nova redacção do artigo relativo ao Tribunal de Contas limita-se a uma enumeração exemplificativa das funções do Tribunal e remete, em larga medida, para a lei, as competências e o tipo de análise a efectuar, e na lei, ainda que não tanto na Lei 86/89, parecem estar bases suficientes para admitir a fiscalização da eficácia e da economicidade das despesas.

Mas, se tal tipo de apreciação é possível em sede de fiscalização através do julgamento de contas, é-o, ainda mais, em matéria de parecer sobre a Conta Geral do Estado ou sobre as contas das Regiões Autónomas.

De facto, se o Tribunal, ao julgar contas, exerce uma função tipicamente jurisdicional e, como tal, se confronta com o problema de saber em que medida é que decisões jurisdicionais podem apreciar a oportunidade ou o mérito de decisões de outros órgãos de soberania — possibilidade encarada em termos fortemente restritivos pela jurisprudência constitucional⁽⁶⁵⁾ — tal não sucede em matéria de parecer.

Há, de facto, que entender que a emissão do parecer pelo Tribunal de Contas não se integra nas típicas funções jurisdicionais deste órgão, mas antes corresponde aquilo que Sousa Franco designa por uma «função administrativa ou política»⁽⁶⁶⁾ e que, como tal, não está sujeita às mesmas limitações das decisões jurisdicionais, ainda quando exercida por um órgão de natureza jurisdicional.

É neste contexto que o Tribunal de Contas, chamado a apreciar a conta com a função exclusiva de emissão de parecer e não de julgamento, que apenas compete a um órgão político, a Assembleia da República, a nível nacional, e a Assembleia Legislativa Regional, a nível regional, pode e deve emitir juízo de valor quanto à forma como foi feita a gestão financeira.

Tal juízo, obviamente, não comporta uma apreciação dos fins prosseguidos, dado que estes são da competência dos órgãos do governo regional e a sua aprovação parlamentar implica a sua legalidade no quadro da democracia representativa, mas uma mera apreciação da adequação da utilização dos meios aos fins previamente definidos e que são necessariamente aqueles que a Constituição (art. 227.º) assinala à própria autonomia regional.

Tal apreciação da adequação dos meios aos fins não pode, obviamente, ser feita apenas no quadro de uma apreciação da legalidade, entendida no sentido mais restrito da correcção jurídico-burocrática da despesa, mas tem de ir no sentido da apreciação da economicidade e da regularidade da gestão.

De resto, todo o sentido da discussão na Assembleia da República, aquando da revisão constitucional, parece ter ido no caminho de reconhecer a necessidade de não considerar a legalidade em termos estritos, mas antes de atender àquilo que o deputado Rui Machete chamou

«legalidade substantiva» que incluiria, segundo o mesmo parlamentar, «aspectos que, outrora, eram considerados historicamente como extravasando da legalidade e pertencentes ao mérito»⁽⁶⁷⁾.

É, aliás, esta constatação que permite a Sousa Franco concluir que a revisão constitucional de 1989 veio determinar a possibilidade de o Tribunal recorrer a critérios de apreciação de mérito financeiro, únicos susceptíveis de garantir a eficiência dos serviços públicos na execução orçamental e o cumprimento do dever constitucional de boa administração⁽⁶⁸⁾.

Mas, se a emissão do parecer deve ser norteadada pela preocupação de conhecer do mérito da gestão financeira anual, ela parece ser também um momento adequado para reflexão sobre os problemas com que se defronta a gestão financeira e as possibilidades de saída dos mesmos, dando-se plena execução à natureza de «instrumento técnico de apoio ao Parlamento»⁽⁶⁹⁾, de que se reveste o parecer.

Tal função de apoio é, de resto, tanto mais importante quanto se trata do funcionamento de instituições autonómicas ainda recentes e necessariamente em fase de consolidação⁽⁷⁰⁾.

CAPÍTULO IV

Evolução das receitas e das despesas no período 1980-1989

1 — Evolução das receitas e das despesas

A análise da evolução das receitas e das despesas públicas da Região Autónoma da Madeira nos últimos anos, deve tomar em consideração o modelo de regionalização adoptado que se traduziu na transferência para a esfera de competências da região da generalidade das funções do Estado com inevitáveis reflexos na dimensão da administração pública regional, e cuja incidência orçamental se fez sentir sobretudo a partir de 1980⁽¹⁾.

Só nesta perspectiva se podem entender as vicissitudes financeiras da Região e a controvérsia gerada pela dimensão da sua dívida pública e que em boa medida podem justificar-se, como se verá, pela reduzida margem de manobra da Região no plano financeiro, quer quanto às opções de receita, quer quanto às opções de despesa.

1.1 — *A realização orçamental no período 1980-1989.* — A situação de instabilidade financeira, que a Região tem conhecido ao longo do período considerado, é bem evidente na análise do quadro seguinte, que estabelece a comparação entre as receitas e as despesas previstas nos orçamentos regionais e os valores executados, constantes das contas respectivas por grandes agrupamentos económicos.

⁽⁶³⁾ In DAR, 1.º, 85, de 23-5-89.

⁽⁶⁴⁾ No prefácio a José Tavares e Lídio de Magalhães, *Tribunal de Contas, Legislação Anotada*, Coimbra, 1990. Sobre o dever de boa administração, ver Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, op. cit.

⁽⁶⁵⁾ José Tavares e Lídio Magalhães, *Tribunal de Contas*, op. cit., anotação ao art. 10.º da Lei 86/89.

⁽⁶⁶⁾ Nesse sentido, ver, aliás, o discurso do conselheiro presidente na posse do primeiro juiz da Secção Regional da Madeira, conselheiro José António Mesquita, em especial ao afirmar: «[...] independência e capacidade não-de ir de paz com grande compreensão e um verdadeiro empenho naquilo que é, em meu entendimento, o perfil constitucional da autonomia das Regiões da Madeira e dos Açores. Um perfil em que se combina a exigência de respeito absoluto pela democracia na Região, no âmbito da unidade nacional, com a subordinação das suas finanças públicas a um objecto claro de desenvolvimento, o qual significa vencer os atrasos da pobreza, da incultura e da insatisfação das necessidades sociais. Nem se diga que isto é alheio à função de um tribunal, porque verdadeiramente um Tribunal de Contas, quer ao assumir-se como garante da legalidade democrática quer ao assumir-se como crítico da boa gestão financeira, tem de tornar como seus os objectivos de mudança que resultaram da Constituição e enformam toda a dinâmica ainda em construção da autonomia financeira regional.»

⁽¹⁾ Em anexo ao presente parecer apresenta-se um quadro-síntese dos diplomas que autorizam as principais transferências de competências do Estado para a Região.

⁽⁶³⁾ Ver Eduardo Paz Ferreira, «O controlo das subvenções financeiras e dos benefícios fiscais», in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 1, Março de 1989, e o voto de vencido do conselheiro Monteiro Diniz no Ac. 461/87, de 15-1, que negou a possibilidade de tal tipo de controlo, in *DR*, 1.º, de 15-1-88.

⁽⁶⁴⁾ Em parecer junto do processo de apreciação da constitucionalidade.

⁽⁶⁵⁾ Ver por todos, o Ac. 25/84, de 19-3-84, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 344, e os Pareceres n.ºs 4/79 da Comissão Constitucional, in *Pareceres da Comissão Constitucional*, vol. 7, 18/80 e 13/80, in vol. 12.

⁽⁶⁶⁾ *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Coimbra, 1987.

Pelo quadro seguinte podemos ter uma ideia da realização das receitas regionais ao longo do período em análise e das divergências entre as previsões e a respectiva execução:

(Preços correntes)

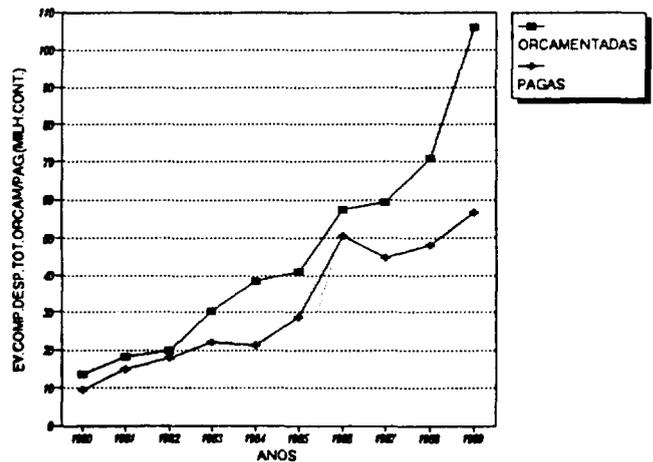
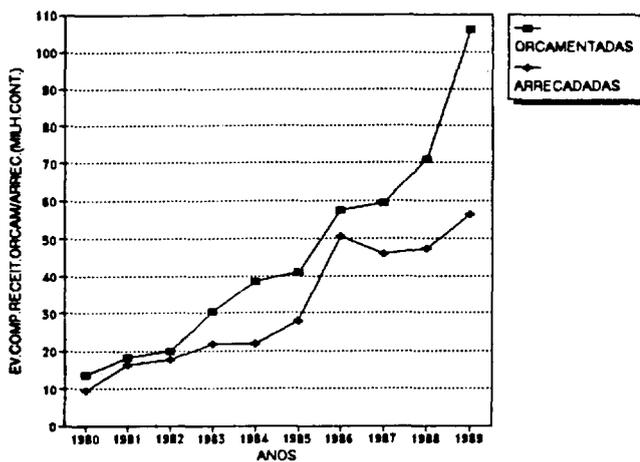
(Em contos)

Anos	Designação	Receitas				
		Correntes	Capital	Soma	Contas de ordem	Total
1980	Orçamento	5 338 767	6 792 224	12 130 991	1 519 699	13 650 690
	Conta	5 914 248	1 709 938	7 624 186	1 750 750	9 374 936
	Desvio (percentagem)	11	-75	-37	15	-31
1981	Orçamento	6 361 970	8 619 261	14 981 231	3 271 342	18 252 573
	Conta	5 277 742	8 897 478	14 175 220	2 347 804	16 523 024
	Desvio (percentagem)	-17	3	-5	-28	-9

Anos	Designação	Receitas				
		Correntes	Capital	Soma	Contas de ordem	Total
1982	Orçamento	9 355 297	7 316 021	16 671 318	3 372 714	20 044 032
	Conta	8 314 396	6 496 409	14 810 805	2 835 617	17 646 422
	Desvio (percentagem)	— 11	— 11	— 11	— 16	— 12
1983	Orçamento	11 366 099	15 375 466	26 741 565	3 732 227	30 473 792
	Conta	10 105 890	8 601 871	18 707 761	3 143 448	21 851 209
	Desvio (percentagem)	— 11	— 44	— 30	— 16	— 28
1984	Orçamento	14 370 292	18 937 364	33 307 656	5 034 265	38 341 921
	Conta	13 226 022	5 286 687	18 512 709	3 268 772	21 781 481
	Desvio (percentagem)	— 8	— 72	— 44	— 35	— 43
1985	Orçamento	17 006 306	18 672 022	35 678 328	5 278 334	40 956 662
	Conta	17 235 293	6 606 913	23 842 206	4 029 389	27 871 595
	Desvio (percentagem)	1	— 65	— 33	— 24	— 32
1986	Orçamento	17 600 021	33 839 775	51 439 796	5 915 763	57 355 559
	Conta	20 084 381	26 095 236	46 179 617	4 450 534	50 630 151
	Desvio (percentagem)	14	— 23	— 10	— 25	— 12
1987	Orçamento	21 047 355	28 340 282	49 387 637	10 122 230	59 509 867
	Conta	24 294 598	15 776 348	40 070 946	5 650 864	45 721 810
	Desvio (percentagem)	15	— 44	— 19	— 44	— 23
1988	Orçamento	22 844 370	39 864 891	62 709 261	8 230 781	70 940 042
	Conta	28 146 858	10 888 330	39 035 188	8 072 818	47 108 006
	Desvio (percentagem)	23	— 73	— 38	— 2	— 34
1989	Orçamento	32 858 400	62 007 235	94 865 635	10 971 368	105 837 003
	Conta	33 854 188	12 784 797	46 638 985	9 733 131	56 372 116
	Desvio (percentagem)	3	— 79	— 51	— 11	— 47

Gráficamente, são mais evidentes as divergências entre os valores do orçamento e da conta que se acentuam a partir de 1986 como se pode verificar:

O gráfico e o quadro seguintes permitem-nos ter uma ideia das divergências entre as despesas orçamentadas e os pagamentos efectuados durante o mesmo período.



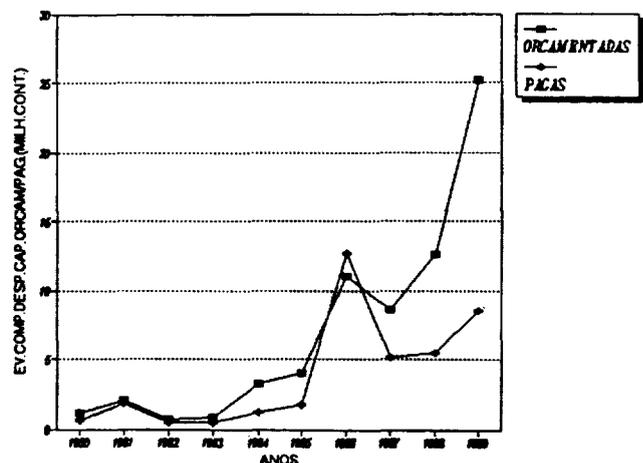
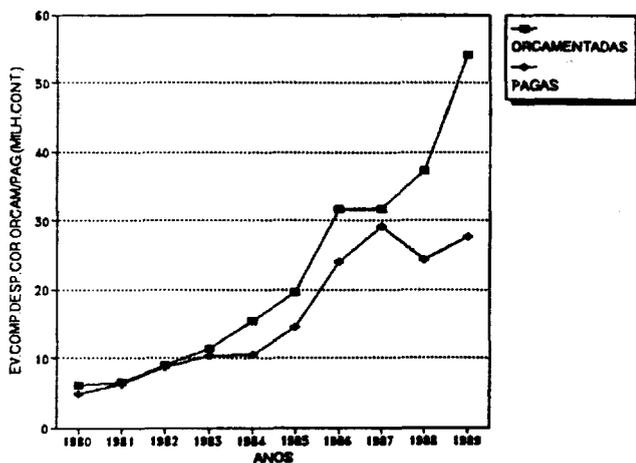
(Preços correntes)

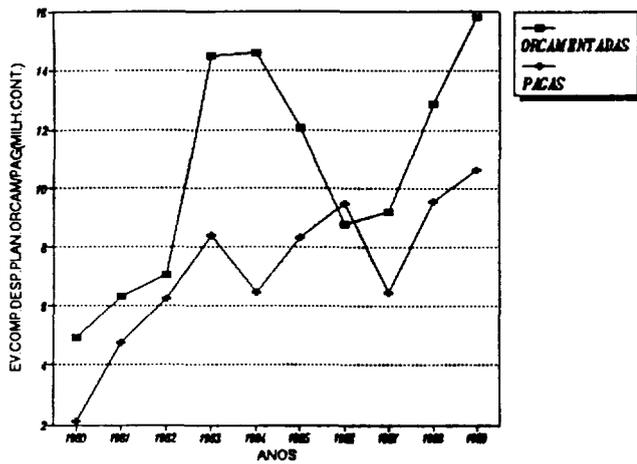
(Em contos)

Anos	Designação	Despesas					
		Correntes	Capital	Plano	Soma	Conta de ordem	Total
1980	Orçamento	6 050 499	1 150 622	4 931 369	12 132 490	1 518 200	13 650 690
	Conta	4 968 066	577 693	2 132 176	7 677 935	1 700 210	9 378 145
	Desvio (percentagem)	— 18	— 50	— 57	— 37	12	— 31

Anos	Designação	Despesas					
		Correntes	Capital	Plano	Soma	Conta de ordem	Total
1981	Orçamento	6 551 423	2 084 224	6 345 584	14 981 231	3 271 342	18 252 573
	Conta	6 211 601	1 826 194	4 742 875	12 780 670	2 281 026	15 061 696
	Desvio (percentagem)	— 5	— 12	— 25	— 15	— 30	— 17
1982	Orçamento	8 928 845	692 786	7 053 797	16 675 428	3 368 604	20 044 032
	Conta	8 584 753	474 539	6 250 379	15 309 671	2 777 235	18 086 906
	Desvio (percentagem)	— 4	— 32	— 11	— 8	— 18	— 10
1983	Orçamento	11 366 099	904 315	14 471 151	26 741 565	3 732 227	30 473 792
	Conta	10 237 308	499 105	8 385 309	19 121 722	3 144 529	22 266 251
	Desvio (percentagem)	— 10	— 45	— 42	— 28	— 16	— 27
1984	Orçamento	15 477 338	3 246 100	14 584 218	33 307 656	5 034 265	38 341 921
	Conta	10 387 744	1 244 671	6 483 753	18 116 168	3 177 550	21 293 718
	Desvio (percentagem)	— 33	— 62	— 56	— 46	— 37	— 44
1985	Orçamento	19 647 619	3 997 949	12 032 760	35 678 328	5 278 334	40 956 662
	Conta	14 548 931	1 738 076	8 343 431	24 630 438	4 105 358	28 735 796
	Desvio (percentagem)	— 26	— 57	— 31	— 31	— 22	— 30
1986	Orçamento	31 645 750	10 996 090	8 797 956	51 439 796	5 915 763	57 355 559
	Conta	24 025 756	12 683 559	9 472 268	46 181 583	4 402 368	50 583 951
	Desvio (percentagem)	— 24	15	8	— 10	— 26	— 12
1987	Orçamento	31 568 288	8 632 304	9 187 045	49 387 637	10 122 230	59 509 867
	Conta	29 059 951	5 151 636	6 478 000	40 689 587	4 238 296	44 927 883
	Desvio (percentagem)	— 8	— 40	— 29	— 18	— 58	— 25
1988	Orçamento	37 207 215	12 630 759	12 871 287	62 709 261	8 230 781	70 940 042
	Conta	24 267 598	5 384 843	9 542 167	39 194 608	8 922 158	48 116 766
	Desvio (percentagem)	— 35	— 57	— 26	— 37	8	— 32
1989	Orçamento	53 957 340	25 097 813	15 810 482	94 865 635	10 971 368	105 837 003
	Conta	27 622 793	8 532 061	10 659 198	46 814 052	9 618 453	56 432 505
	Desvio (percentagem)	— 49	— 66	— 33	— 51	— 12	— 47

Estas divergências são mais evidentes analisando os gráficos seguintes relativos à evolução das despesas correntes, de capital e do Plano:





Não deixa de ser significativo que seja ao nível das despesas de capital e do Plano que as disparidades se apresentam mais acentuadas.

1.2 — *Relação entre as receitas e as despesas de 1980 a 1989.* — As divergências assinaladas anteriormente reflectem a instabilidade financeira vivida pela Região e que levou à elaboração dos dois programas de reequilíbrio financeiro em 1986 e 1989, para além do celebrado com os municípios da Região, o que se compreende melhor analisando o quadro seguinte, em que se evidencia a insuficiência das receitas da Região.

Os valores correspondem às receitas cobradas e aos pagamentos efectuados. Nas colunas respeitantes às receitas, correntes e de capital, não se inclui nem o valor das transferências nem dos empréstimos contraídos, e nas respeitantes às despesas, correntes e de capital, não se inclui o serviço da dívida.

1.3 — *Evolução comparativa das receitas e despesas da Região e do Estado.* — Quando se compara a evolução das receitas e despesas regionais com as do Estado, as disparidade dos ritmos anuais de crescimento evidenciada, quer na evolução da receita, quer na evolução da despesa, é o reflexo natural da situação de instabilidade financeira que a Região tem conhecido, revelando-se mesmo uma tendência para um crescimento das receitas regionais a um ritmo inferior ao das receitas do Orçamento do Estado com excepção de 1986, em virtude da operação de saneamento financeiro realizada nesse ano.

Anos	Receitas					Despesas							
	Correntes (a)	Capital (b)	Contas de ordem	Total	Necessidades financeiras (c)	Total	Correntes (d)	Capital (e)	Plano	Contas de ordem	Total	Serviço da dívida (f)	Total
1980	3 036	117	1 751	4 903	4 472	9 375	4 933	344	2 132	1 700	9 109	270	9 378
1981	4 424	55	2 348	6 827	9 696	16 523	6 104	324	4 743	2 281	13 452	1 610	15 062
Percentagem	46	— 53	34	39	117	76	24	— 6	122	34	48	496	61
1982	6 192	82	2 836	9 110	8 537	17 646	7 394	473	6 250	2 777	16 895	1 192	18 087
Percentagem	40	49	21	33	— 12	7	21	46	32	22	26	— 26	20
1983	8 404	88	3 143	11 635	10 216	21 851	8 636	825	6 921	3 145	19 527	2 739	22 266
Percentagem	36	7	11	28	20	24	17	74	11	13	16	130	23
1984	10 387	97	3 269	13 752	8 029	21 781	9 922	400	6 484	3 178	19 983	1 311	21 294
Percentagem	24	10	4	18	— 21	— 0	15	— 52	— 6	1	2	— 52	— 4
1985	13 813	89	4 029	17 932	9 940	27 872	13 442	624	8 343	4 105	26 515	2 221	28 736
Percentagem	33	— 8	23	30	24	28	35	56	29	29	33	69	35
1986	17 798	75	4 451	22 323	28 307	50 630	16 156	888	9 472	4 402	30 918	19 666	50 584
Percentagem	29	— 16	10	24	185	82	20	42	14	7	17	785	76
1987	20 429	106	5 651	26 186	19 536	45 722	18 483	2 891	6 478	4 238	32 091	12 837	44 928
Percentagem	15	41	27	17	— 31	— 10	14	226	— 32	— 4	4	— 35	— 11
1988	25 912	259	8 073	34 244	12 864	47 108	21 638	3 426	9 558	8 922	43 544	4 571	48 115
Pertentagem	27	144	43	31	— 34	3	17	19	48	111	36	— 64	7
1989	33 280	524	9 733	43 537	12 913	56 450	27 090	4 266	10 659	9 618	51 633	4 799	56 432
Percentagem	28	102	21	27	0	20	25	25	12	8	19	5	17

(a) Não inclui «transferências».

(b) Não inclui «transferências» nem «passivos financeiros».

(c) Inclui «transferências» e «passivos financeiros» discriminados noutra quadro.

(d) Não inclui «encargos correntes da dívida».

(e) Não inclui «passivos financeiros».

(f) Inclui «encargos» e «amortizações da dívida».

Evolução das receitas e despesas da Região Autónoma da Madeira e do Estado

Anos	Receitas (a)		Despesas (b)	
	Região Autónoma da Madeira	Estado	Região Autónoma da Madeira	Estado
1980	9 375	374 780	9 378	374 780
1981	16 523	506 843	15 062	506 843
Percentagem...	76	35	61	35
1982	17 646	624 150	18 087	624 158
Percentagem...	7	23	20	23
1983	21 851	801 871	22 266	801 871
Percentagem...	24	28	23	28
1984	21 781	1 019 106	21 294	1 019 106
Percentagem...	— 0	27	— 4	27
1985	27 872	1 333 918	28 736	1 333 918
Percentagem...	28	31	35	31
1986	50 630	1 596 797	50 584	1 596 797
Percentagem...	82	20	76	20
1987	45 722	1 835 167	44 928	1 835 167
Percentagem...	— 10	15	— 11	15
1988	47 108	2 324 990	48 117	2 324 990
Percentagem...	3	27	7	27
1989	56 372	—	56 433	—
Percentagem...	20	—	17	—

(a) Inclui receitas correntes, de capital e contas de ordem.

(b) Inclui despesas correntes, de capital e contas de ordem.

Também as despesas, com a assinalada excepção de 1986, apresentam a mesma tendência no sentido de um crescimento mais lento na Madeira do que no Orçamento do Estado.

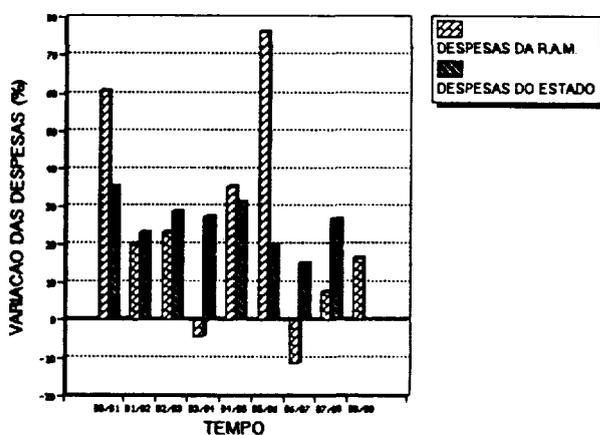
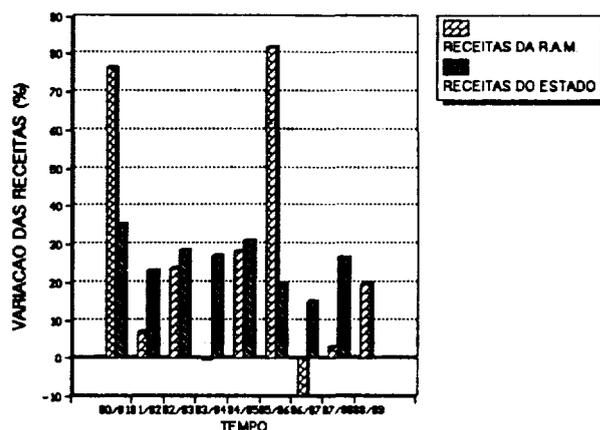
Se se excluírem, nas receitas, as transferências e as receitas provenientes do endividamento, pode no entanto constatar-se que o ritmo de crescimento das restantes receitas é mais favorável na Madeira do que no Orçamento do Estado.

Pelo quadro seguinte:

Evolução das receitas e despesas da Região Autónoma da Madeira e do Estado

Anos	Receitas (a)		Despesas (b)		Receitas/despesas	
	Região Autónoma da Madeira	Estado	Região Autónoma da Madeira	Estado	Região Autónoma da Madeira — Percentagens	Estado — Percentagens
1980	4 903	230 035	9 108	326 456	53,8	70,5
1981	6 827	321 539	13 452	405 222	50,8	79,3
Percentagem	39,2	39,8	47,7	24,1		
1982	9 110	378 180	16 895	482 336	53,9	78,4
Percentagem	33,4	17,6	25,6	19		
1983	11 635	543 398	19 527	591 972	53,6	91,8
Percentagem	27,7	43,7	15,6	22,7		
1984	13 752	636 106	19 983	716 696	68,8	88,8
Percentagem	18,2	17,1	2,3	21,1		
1985	17 932	763 312	26 515	935 961	67,6	81,6
Percentagem	30	20	32,7	30,6		
1986	22 323	919 478	30 918	1 088 941	72,2	84,4
Percentagem	24,5	20,5	16,6	16,3		

Pelos gráficos seguintes é bem evidente o contraponto entre a regularidade da evolução das receitas e das despesas do Estado e a irregularidade da evolução das receitas e das despesas regionais no mesmo período:

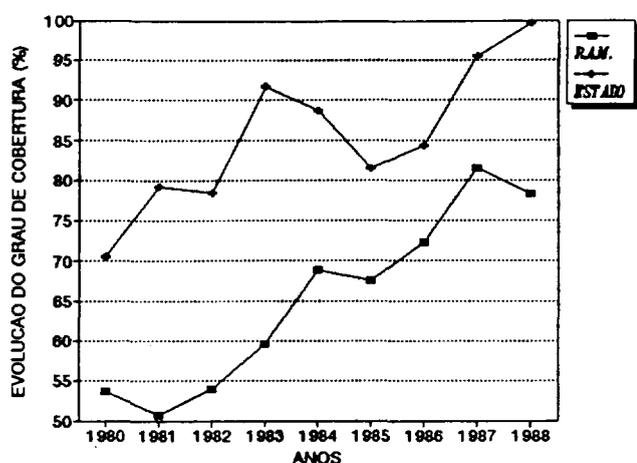


Anos	Receitas (a)		Despesas (b)		Receitas/despesas	
	Região Autónoma da Madeira	Estado	Região Autónoma da Madeira	Estado	Região Autónoma da Madeira — Percentagens	Estado — Percentagens
1987	26 186	1 176 645	32 091	1 231 226	81,6	95,6
Percentagem	17,3	28	3,8	13,1		
1988	34 244	1 449 924	43 546	1 454 040	78,6	99,7
Percentagem	30,8	23,2	35,7	18,1		
1989	43 503	—	51 634	—	84,3	—
Percentagem	27	—	18,6	—		

(a) Não inclui as transferências correntes e de capital nem os passivos financeiros.

(b) Não inclui os juros nem os passivos financeiros.

Graficamente teremos:



Quanto às despesas, excluindo o serviço da dívida, a conclusão não é tão clara mas ainda aí parece desenhar-se um movimento no sentido de os ritmos de aumento serem inferiores, na Região, aos do Estado.

A relação receita/despesa continua a ser bastante inferior na Região embora se perceba uma tendência no sentido da aproximação entre os valores da Região e do Estado na cobertura das despesas por receitas próprias.

Já quando se comparam as evoluções das despesas de capital e das despesas totais do Orçamento da Região e do Orçamento do Estado, se evidencia, embora com alguma relatividade nalguns anos em que as despesas de amortização da dívida são relevantes, como em 1986, uma política de investimentos públicos mais activa na Madeira, mas com tendência para atenuação da diferença nos últimos anos.

Evolução do peso das receitas e despesas de capital no total das despesas da Região Autónoma da Madeira e do Estado

Anos	Despesas de capital (a)		Despesas (b)		Despesas de capital/despesas	
	Região Autónoma da Madeira	Estado	Região Autónoma da Madeira	Estado	Região Autónoma da Madeira — Percentagens	Estado — Percentagens
1980	2 710	91 588	7 678	353 144	35,3	25,9
1981	6 569	108 106	12 781	465 764	51,4	23,2
Percentagem	142,4	18	66,5	31,9		
1982	6 725	149 022	15 310	578 455	43,9	25,8
Percentagem	2,4	37,8	19,8	24,2		
1983	7 746	191 212	19 121	746 061	40,5	25,6
Percentagem	15,2	28,3	24,9	29		
1984	7 729	237 597	18 116	943 014	42,7	25,2
Percentagem	— 0,2	24,3	— 5,3	26,4		
1985	10 002	280 396	24 630	1 237 220	40,6	22,7
Percentagem	29	18	36	31,2		
1986	22 154	331 550	45 181	1 548 051	49	21,4
Percentagem	121,5	18,2	83,4	25,1		
1987	11 623	413 615	40 683	1 767 329	28,6	23,4
Percentagem	— 47,5	24,8	— 10	14,2		

Anos	Despesas de capital (a)		Despesas (b)		Despesas de capital/despesas	
	Região Autónoma da Madeira	Estado	Região Autónoma da Madeira	Estado	Região Autónoma da Madeira — Percentagens	Estado — Percentagens
1988	14 927	658 011	39 195	2 257 984	38,1	29,1
Percentagem	28,4	59,1	— 3,7	27,8		
1989	16 946	—	46 814	—	36,2	—
Percentagem	13,5	—	19,4	—		

(a) Inclui despesas de capital e Plano.

(b) Inclui despesas correntes, despesas de capital e Plano e não inclui contas de ordem.

2 — O financiamento dos défices regionais

O quadro seguinte apresenta-nos a forma como o défice orçamental da Região Autónoma da Madeira foi coberto no período 1980–1989:

Fontes de financiamento do défice orçamental da Região Autónoma da Madeira

Anos	Designação								
	Transferências no OE	Percentagens	Outras transferências				Passivos financeiros	Percentagens	Total
			CEE	Percentagens	Outras	Percentagens			
1980	2 084	46,6	—	—	1 320	29,5	1 068	23,9	4 472
1981	3 118	32,2	—	—	—	—	6 578	67,8	9 696
1982	2 100	24,6	—	—	251	2,5	6 222	72,9	8 537
1983	1 656	16,2	75	0,7	510	5	7 975	78,1	10 216
1984	2 774	34,5	35	0,4	540	6,7	4 681	58,3	8 029
1985	3 193	32,1	—	—	521	5,2	6 226	62,6	9 940
1986	4 008	14,2	212	0,7	2 272	8	21 814	77,1	28 307
1987	4 480	22,9	1 166	6	2 141	11	11 749	60,1	19 536
1988	4 480	29,8	3 465	23	(a) 3 640	24,2	3 450	22,9	15 035
1989	5 997	46,6	2 092	16,3	598	4,6	4 172	32,4	12 869

(a) Inclui 2 500 000 contos de dívida assumida pelo Governo da República.

Sobressai, desde logo, a importância do endividamento ao longo desse período, até 1987, bem acima dos 50 %, decaindo nos últimos anos, em que se verifica a recuperação da importância das transferências do Orçamento do Estado e das Comunidades Europeias.

A análise do quadro seguinte permite avaliar com mais clareza a importância dos vários tipos de receitas para cobrir o défice orçamental:

Necessidades de financiamento: receitas (Região Autónoma da Madeira)

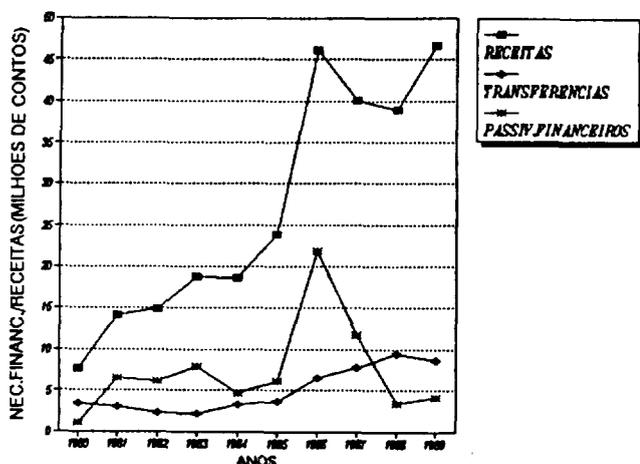
(Em milhares de contos)

Anos	Receitas cor./cap. (1)	Transferência cor./cap. (2)	Passivos financeiros (3)	Total (4)	Percentagens		
					(2) / (1) (5)	(3) / (1) (6)	[(2) + (3)] / (1) (7)
					1990	7 623	3 404
1981	14 175	3 118	6 578	22	46,4	68,4	
1982	14 811	2 315	6 222	15,6	42	57,6	
1983	18 708	2 241	7 975	12	42,6	54,6	
1984	18 513	3 349	4 681	18,1	25,3	43,4	
1985	23 842	3 714	6 226	15,6	26,1	41,7	
1986	46 180	6 493	21 814	14,1	47,2	61,3	
1987	40 091	7 787	11 749	19,4	29,3	48,7	
1988	39 035	9 414	3 450	12 864	24,1	8,8	
1989	46 639	8 698	4 172	12 870	18,6	8,9	

Reconhece-se a partir de 1986, ano em que foi celebrado o primeiro protocolo financeiro entre o Estado e a Região, uma tendência para a diminuição do recurso ao crédito como forma de financiamento do défice orçamental.

Simultaneamente, regista-se a progressiva tendência para aumento da importância das transferências como fonte de financiamento.

Graficamente teremos:



CAPÍTULO V

Orçamento da Região para 1989

I — Elaboração do orçamento

1.1 — *Instruções.* — A Secretaria Regional do Plano expediu a circular n.º 7/ORÇ/88, tendo em vista a elaboração do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1989. Aí se enunciam as instruções gerais necessárias para a elaboração e remessa pelos serviços dos projectos de Orçamento, quer para o Orçamento da Região, quer para os Orçamentos privativos. Assim, relativamente, ao Orçamento da Região, destacam-se as seguintes orientações:

- a) Estabelecem-se dotações máximas que cada uma das secretárias pode inscrever nos seus Orçamentos, discriminadas por despesas de pessoal, outras despesas correntes e despesas de capital, sem que, contudo, a circular enuncie expressamente aquelas dotações;
- b) Indica-se que os serviços deverão utilizar a nova classificação económica das despesas públicas;
- c) Para a estimativa das despesas com o pessoal determina-se que ela se processe a partir da previsão de promoções e reclassificações em 1989, não devendo ser considerada qualquer actualização salarial em 1989;
- d) Determina-se que a inscrição de verba para a compra de edifícios e veículos com motor para transporte de pessoal e bens incluindo ambulâncias compete exclusivamente à Direcção de Serviços do Património;
- e) Relativamente ao regime duodecimal a que se deverão sujeitar as doações referentes a 1989, excepcionam-se desse regime as despesas com pessoal, incluindo as que se referem a pessoal de escolas oficiais, hospitais e saúde pública, locação, seguros, encargos correntes da dívida, passivos financeiros;
- f) Estabelece-se a data de 20-9-88 para entrega à Secretaria Regional do Plano dos projectos de orçamento.

O Orçamento cambial do sector público é aprovado pelo Ministro das Finanças, e organizado pela Direcção-Geral do Tesouro, com base nos Orçamentos cambiais que os serviços são obrigados a enviar até à data fixada anualmente pela Direcção-Geral no DR. Por portaria do Ministro das Finanças é fixado, anualmente, o *plafond* dos orçamentos cambiais das duas Regiões Autónomas.

Por circular da Secretaria Regional do Plano, de 28-11-88, são remetidas aos serviços as instruções necessárias para a elaboração do Orçamento cambial para 1989, designadamente os critérios a adoptar e os instrumentos de notação a preencher pelos serviços. Como metodologia propõe-se, relativamente às operações que se realizem em qualquer outra moeda, a sua conversão em dólares americanos de acordo com tabela anexa e a sua posterior conversão em escudos ao câmbio em vigor (152\$ por dólar dos Estados Unidos em 1989). Estabelece-se ainda a data de 12-12 para remessa dos projectos de orçamento cambial pelos serviços.

1.2 — *Princípios orçamentais.* — O Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1989 foi elaborado, nas suas linhas gerais, de acordo com os princípios orçamentais em vigor.

De referir, contudo, relativamente aos princípios da unidade e universalidade, a falta de elementos indispensáveis à apreciação da situação financeira de todo o sector público regional, quer do sector público administrativo, quer do sector público empresarial, bem como das informações necessárias à visão global da situação das empresas públicas regionais e das autarquias locais.

Ainda no que diz respeito ao princípio da unidade e da universalidade, como adiante, na análise de conta, se evidenciará, é de referir a existência de receitas próprias dos fundos e serviços autónomos que não são, contudo, integradas no Orçamento, sob o regime de contas de ordem, como legalmente se impõe.

Sobre o equilíbrio do Orçamento para 1989 a situação, não sendo a mesma que levou à declaração de inconstitucionalidade material da Resol. 4/85/M, que aprovou o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1985, pelo Tribunal Constitucional (1), merece algum comentário.

Deve ter-se em consideração que o equilíbrio formal entre o conjunto das despesas e o conjunto das receitas pressuponha que, para satisfação das necessidades de financiamento ascendendo a 50 975 910 contos, a Região contraiu empréstimos, quer pelo recurso ao BEI (3,3 milhões de contos), quer pelo recurso ao mercado interno em 47,7 milhões (39,7 milhões de contos dos quais destinados ao refinanciamento da dívida regional).

Contudo, ao contrário do verificado no ano anterior, em que a Lei 2/88, de 26-1, que aprovou o Orçamento do Estado para 1988 previa no seu art. 3.º, n.º 7, que as duas Regiões Autónomas, dos Açores e da Madeira, só poderiam contrair empréstimos internos «até ao limite global de 20 milhões de contos para financiar investimentos dos respectivos planos ou amortizar empréstimos vincendos no decurso de 1988», a lei que aprovou o Orçamento do Estado para 1989 (Lei 114/88, de 30-12) não prevê a possibilidade da Região contrair empréstimos internos durante o ano de 1989.

A Região não dispunha, por conseguinte, das garantias necessárias à cobertura financeira do défice apresentado, como se sabe, o processo cumulativo de endividamento da Região viria a dar origem, nesse mesmo ano, ao Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira (2).

De salientar, ainda, que se verifica também uma situação de não equilíbrio do Orçamento corrente, contrariando o disposto no n.º 2 do art. 4.º da Lei 40/83, de 13-9, então em vigor, como evidencia o quadro seguinte:

Receita corrente	Despesa corrente		Diferença
32 858 400	Total	57 615 815	(24 757 415)
	Sem encargos da dívida	35 560 815	(2 702 415)
	Sem encargos da dívida e sem PIDDAR	32 045 019	831 318

1.3 — *O Orçamento do Estado para 1989.* — Contrariamente ao que se verificava no que respeita à Lei do Orçamento do Estado para 1988 (Lei 2/88, de 26-1), que inclua um conjunto de normas relativas a empréstimos internos e externos a contrair pela Região Autónoma da Madeira (3), a Lei do Orçamento do Estado para 1989 (Lei 114/88, de 30-12) não contemplou nenhuma norma referente a empréstimos a contrair pela Região.

Contém apenas duas normas com incidência directa nos Orçamentos das Regiões Autónomas.

A primeira, constante do art. 9.º, referente a garantias financeiras, estabelecia no n.º 5 que «relativamente às Regiões Autónoma, a taxa de aval prevista no n.º 2 da base XI da Lei 1/73, era fixada em metade do mínimo legalmente estabelecido», e através do art. 56.º, estabeleciam-se as condições de quotização das autarquias locais e das Regiões Autónomas para a Caixa Nacional de Previdência.

(1) Ver Ac. 206/87 do Tribunal Constitucional, p. 2732.

(2) O Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira, a que adiante se fará referência pormenorizada, foi assinado a 22-9-89 pelo Ministro da República, pelo Ministro das Finanças e pelo Presidente do Governo Regional da Madeira.

(3) A Lei 2/88, de 26-1, estabelecia no art. 3.º, n.º 7, a possibilidade das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, mediante autorização das respectivas Assembleias Regionais, contraírem empréstimos internos até ao limite global de 20 milhões de contos. Os arts. 5.º e 6.º da mesma lei estabeleciam ainda as condições de autorização, respectivamente, de um empréstimo da Região Autónoma da Madeira junto do Banco Europeu de Investimento e do Fonds de Rétablissement du Conseil de L'Europe.

2 — A aprovação do Orçamento

2.1 — O decreto legislativo regional. — A Assembleia Regional da Madeira aprovou em 30-5-89, o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1989, pelo Dec. Leg. Reg. 17/89/M, de 11-7.

Este diploma legislativo regional integra, para além do articulado respectivo, os mapas orçamentais e anexos informativos.

Do articulado, que estabelece algumas normas de orientação de execução orçamental salienta-se, designadamente:

- a) Autorização do Governo Regional para contrair empréstimos amortizáveis até ao montante de 51 milhões de contos, para fazer face às necessidades de financiamento;
- b) Fixação, em 1,5 milhões de contos, do limite para a concessão de avales da Região, excluindo deste montante a revalidação de avales;
- c) Autorização para a realização de operações activas pelo Governo Regional, até ao montante de 306 000 contos;
- d) Normas sobre alterações orçamentais da competência do Governo Regional, remetendo para o Dec.-Lei 46/84;
- e) Normas sobre limites de autorização de despesas.

Como disposição final, refere-se que serão aplicadas, supletiva e subsidiariamente, as leis gerais da República, designadamente a Lei do Orçamento do Estado para 1989.

2.2 — O conteúdo do Orçamento. — No que respeita aos mapas orçamentais constantes do Orçamento refira-se que eles seguem a estrutura prevista para o Orçamento do Estado na Lei de Enquadramento então em vigor (Lei 40/83, art. 12.º). De salientar, contudo, a falta do mapa v, relativo ao Orçamento da segurança social. O mapa v apresentado respeita ao resumo das receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos.

O mapa vi reproduz o mapa aprovado pela Assembleia da República, contendo as verbas a distribuir pelos municípios da Região Autónoma da Madeira referentes ao Fundo de Equilíbrio Financeiro, nos termos da Lei das Finanças Locais (Lei 1/87).

Não tem, por conseguinte, nada que ver com as transferências do Orçamento regional para os municípios da Região, sobre as quais não existe nenhum mapa no Orçamento regional (*).

O mapa vii contém os programas e projectos plurianuais que constituem o Plano de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração da Região Autónoma da Madeira para 1989 (PIDDAR/1990).

Tendo em atenção o n.º 4 do art. 12.º da Lei 40/83, os créditos incluídos neste mapa deverão constituir o limite máximo que pode ser dispendido na execução de totalidade dos respectivos programas e projectos, situação que não se verifica no mapa vii, onde estão apenas inscritas as dotações para o ano de 1989.

Refira-se, contudo, que a partir de 1990, esta mapa passou a inscrever a programação financeira dos programas e projectos plurianuais nele incluídos e a respectiva repartição de encargos anuais.

Refira-se ainda, por último, que nos termos da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado então em vigor, a proposta de orçamento deveria ter sido apresentada à Assembleia Regional da Madeira com mais elementos informativos. Pela aplicação do art. 13.º da Lei 40/83 referente a «Anexos informativos», com as devidas adaptações a proposta deveria ser acompanhada, designadamente, de relatórios justificativos de défice corrente, da variação das receitas e despesas relativas ao ano anterior, de dívida pública regional, da situação da segurança social e dos fundos e serviços autónomos, bem como de um relatório sobre a dívida global das entidades integradas no sector público.

(* Sobre as relações financeiras entre o Orçamento regional e os Orçamentos municipais, ver as considerações do capítulo II, n.º 4.

Nos decretos legislativos regionais que aprovam os Orçamentos da Região relativos a 1990 e 1991, incluí-se no articulado uma norma que, procurando dar enquadramento orçamental a estas transferências, atribui ao Governo Regional autorização para «conceder auxílio financeiro às autarquias locais para fazer face a situações específicas que afectam financeiramente os municípios, nos termos da legislação em vigor» (Dec. Leg. Reg. 10/90/M, de 30-4, art. 9.º). Face à não regulamentação da Lei 1/87, e dos Decs.-Leis 384/87 e 363/88, na Região Autónoma da Madeira, a remissão contida no art. 9.º do Dec. Leg. Reg. 10/90/M, de 30-4, e no art. 15.º do Dec. Leg. Reg. 2/91/M, de 5-3, para a «legislação em vigor», fica desprovida de conteúdo útil, uma vez que a legislação em vigor que permite a atribuição de auxílios financeiros às autarquias locais, não tendo sido regulamentada na Região Autónoma da Madeira, não é exequível por si. Em qualquer hipótese, a atribuição de subsídios e outras formas de auxílio financeiro pela Região às autarquias só poderia fazer-se com carácter excepcional e nas hipóteses taxativamente enunciadas no art. 13.º, n.º 2, da Lei 1/87, uma vez que esta se aplicou directamente às autarquias das Regiões Autónomas e revogou, por incompatibilidade de regimes, o Dec. Reg. 3/79/M e o Dec. Leg. Reg. 1/85/M. E, mesmo assim, as providências orçamentais relativas a subsídios e participações às autarquias locais, exceptuadas as situações de calamidade pública [art. 13.º, n.º 2, al. a) da Lei 1/87] e de instalação de novos municípios ou freguesias [art. 13.º, n.º 2, al. e) da mesma lei] deveriam constar de anexo ao decreto legislativo regional, de forma discriminada, por sectores, programas e municípios. O problema será, naturalmente, analisado no âmbito dos pareceres a emitir pelo Tribunal de Contas relativamente às Contas da Região de 1990 e 1991.

3 — A execução do Orçamento

3.1 — Atraso na aprovação. — Por resolução do Conselho de Governo reunido em plenário em 15-12-88 (Resol. 1671/88), deliberou-se que, enquanto não fosse aprovado o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1989, se manteria em vigor o Orçamento para 1988, com as alterações nele introduzidas durante a sua execução, devendo a execução do orçamento das despesas processar-se de acordo com o disposto na circular n.º 8/ORÇ/88. A circular n.º 8/ORÇ/88, com data de 28-12, transmite, para orientação de todas as secretarias e respectivos serviços delas dependentes, um conjunto de instruções para a realização de despesas enquanto não fosse aprovado o Orçamento para 1989, de que salienta:

- a) Fixam-se como limites máximos a utilizar pelo serviços na realização das despesas respeitantes a 1989, as dotações do Orçamento de 1988, rectificadas, cativadas de 20 %, excepto para as despesas com pessoal, seguros, locação de bens e encargos da dívida pública;
- b) Estabelece-se que nas despesas com os investimentos do Plano só poderão ser efectuadas despesas com obras cuja execução esteja em curso;
- c) Impõem-se algumas restrições à antecipação dos duodécimos.

Posteriormente, a circular n.º 1/ORÇ/89 da Vice-Presidência e Coordenação Económica veio esclarecer, em aditamento à circular n.º 8/ORÇ/88, de 28-12, não estarem sujeitas ao regime duodecimal nem à cativação de 20 % as despesas com compromissos assumidos pelo Governo Regional na comparticipação financeira de investimentos municipais, encargos da dívida pública, bonificações devidas no âmbito do protocolo de reequilíbrio financeiro das autarquias locais, processos de despesas referentes a 1988 que tenham sido devolvidos pela Direcção de Serviços de Contabilidade.

Refira-se ter havido, para além das alterações orçamentais ao abrigo da Lei 40/83 e do Dec.-Lei 46/84, um orçamento suplementar em 1988, facto que não pode deixar de ter sido tomado em consideração na aplicação do regime previsto para o período transitório.

3.2 — O decreto regulamentar de execução orçamental. — A execução do Orçamento na parte respeitante às despesas encontra-se regulada pelo Dec. Regul. 17/89/M, de 22-8, do qual se destacam os seguintes princípios:

- a) Relativamente ao controlo das despesas, comete-se à Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade a responsabilidade pelo controlo jurídico das despesas públicas, solicitando-se aos serviços a observância de normas de rigorosa economia na administração das dotações orçamentais atribuídas às suas despesas (arts. 2.º e 3.º);
- b) No que diz respeito ao regime duodecimal, excepcionam-se deste regime, entre outras, as despesas com o pessoal (incluindo educação e saúde, embora orçamentadas sob a forma de transferências), locação de bens, seguros, encargos da dívida pública e as dotações de capital do PIDDAR. A antecipação dos duodécimos de outras dotações depende de autorização do Vice-Presidente do Governo, incluindo as que excedem os 50 000 contos por dotação, no caso dos orçamentos privativos (art. 4.º);
- c) No que concerne às dotações para investimentos do Plano, estabelece-se a obrigatoriedade de elas serem especificadas em programas aprovados por resolução do Conselho do Governo Regional mediante proposta do secretário regional da tutela (art. 5.º);
- d) Definem-se algumas normas relativas à requisição de fundos, devendo os serviços e fundos autónomos e os serviços com autonomia administrativa, que elaboram orçamentos privativos para aplicação de receitas próprias, fornecer à Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade os elementos necessários ao acompanhamento da execução orçamental (art. 6.º);
- e) Relativamente à criação de fundos permanentes, fixam-se as condições de autorização da sua constituição por despacho conjunto do secretário da tutela e do Vice-Presidente do Governo Regional (art. 7.º);
- f) Quanto ao regime das alterações orçamentais refere-se expressamente, a aplicação do regime em vigor para as alterações ao Orçamento do Estado, da responsabilidade do Governo, definido pelo Dec.-Lei 46/84, de 4-2 (art. 8.º);
- g) Quanto aos prazos para a realização de despesas estabelece-se o dia 30-11-89 para autorização de encargos com a aquisição de bens e serviços por parte da entidade competente, e os dias 16-1 e 21-1 como limite para a autorização de pagamentos pela Direcção de Serviços de Contabilidade, conforme respeitem a documentos entrados antes e depois de 31-12 (art. 9.º);

- h) Refere-se a dispensa de formalismos adicionais em relação às verbas provenientes dos Fundos Comunitários e a outras verbas consignadas (art. 10.º);
- i) Submete-se a autorização da concessão de subsídios à apreciação do Conselho do Governo (art. 11.º);
- j) Por último impõem-se alguns condicionamentos à aquisição e aluguer de veículos motorizados pelos serviços da administração pública regional (art. 12.º).

As instruções necessárias à boa execução desta normas pelos serviços foram ainda objecto da circular n.º 5/ORÇ/89, de 8-9-89, da Vice-Presidência e Coordenação Económica, de que se salienta:

- a) Em relação a regime duodecimal, estabeleceu-se que os pedidos para antecipação dos duodécimos devem ser dirigidos ao Vice-Presidente do Governo Regional, devidamente fundamentados e antes da assunção dos encargos;
- b) Determina-se a cativação de 20 % de todas as dotações orçamentais com excepção das que se referem a transferências para a Assembleia Regional, despesas com o pessoal, encargos da dívida, locação de bens, seguros, despesas com compensação em receitas, e dotações provisionais;
- c) Estabelece-se uma compensação total ou parcial relativamente a despesas referentes a anos anteriores;
- d) Considera-se que as despesas dos serviços e fundos autónomos deverão ser cobertas prioritariamente pelas suas receitas próprias quando as houver e só na parte excedente pelas verbas recebidas do Orçamento da Região;
- e) Por último, relativamente a alterações orçamentais, sujeitam-se a visto da Direcção de Serviços da Contabilidade e da Direcção de Serviços do Orçamento e da Conta os projectos de alterações orçamentais que devem ser devidamente justificados e apresentar adequada contrapartida.

Também por circular da Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade — a circular n.º 3/ORÇ/89 — se estabelece a metodologia e as instruções necessárias à execução do orçamento cambial para 1989.

4 — As receitas

4.1 — *A estrutura orçamental da receita.* — Na análise da estrutura orçamental da receita sobressai, naturalmente, o volume das receitas provenientes do recurso ao crédito interno de médio e longo prazos, no montante de 47 675 910 contos, correspondendo a 93,5 % das receitas de capital. Como se verá no capítulo seguinte mais pormenorizadamente, a inscrição deste montante destinava-se, sobretudo, a fazer face aos encargos acumulados da dívida pública regional que terão justificado, nesse mesmo ano, a aprovação do Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira.

A sua execução, contudo viria a ficar bastante aquém daquela previsão.

Salienta-se, enfim, que o Orçamento integra no capítulo 15, referente a contas de ordem, receitas que não devem ser classificadas como tal, constituindo mais propriamente «recursos próprios de terceiros», rectificação, aliás, já verificada nos orçamentos seguintes. Efectivamente, só estão sujeitas ao regime das contas de ordem, e como tal devem ser classificadas, as receitas originadas na actividade dos próprios fundos e organismos, e que lhe estejam consignadas por lei. Não são, por conseguinte, consideradas receitas próprias nem o produto de empréstimos nem as transferências do Orçamento do Estado.

Muito menos se justifica a integração, em contas de ordem, de receitas como as provenientes do Fundo de Equilíbrio Financeiro ou do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

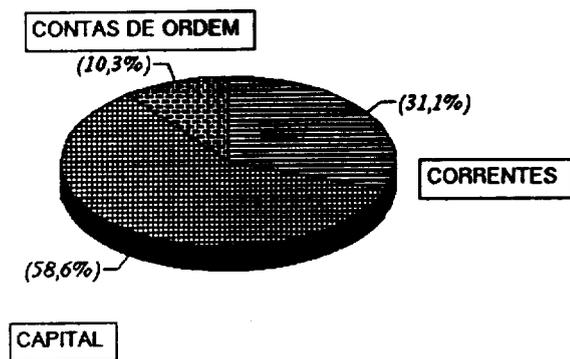
De salientar, ainda que 1989 é o ano de início da reforma fiscal, com óbvias implicações no processo de previsão das receitas. A eliminação de alguns impostos directos, designadamente a contribuição industrial, o imposto profissional e o imposto de capitais e a sua substituição pelo imposto de rendimento das pessoas singulares (IRS) e pelo imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC), introduziu algumas alterações na estrutura das receitas, dificultando naturalmente a sua previsão.

O mapa seguinte reproduz a estrutura orçamental das receitas por agregados de classificação económica e por capítulos:

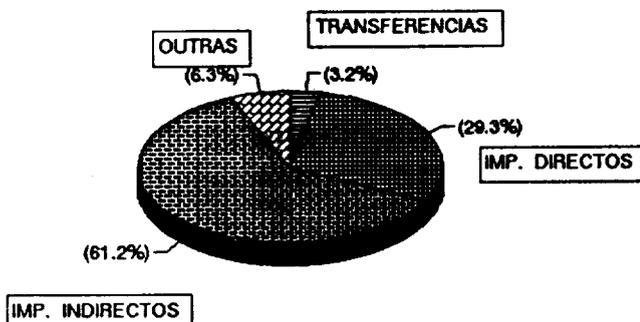
Códigos	Designação	Dotações orçamentais	
		Valores	Porcentagens
	Receitas correntes	32 858 400	31,05
01	Impostos directos	9 629 300	29,3
	01 Sobre o rendimento	7 270 000	75,50
	02 Outros	2 359 300	24,50
02	Impostos indirectos	20 114 300	61,22
	01 Transações internacionais	200 000	0,99
	02 Sobre o consumo	17 800 000	88,49
	03 Outros	2 114 300	10,51
03	Taxas, multas e outras penalidades	631 500	1,92
	01 Taxas	610 000	96,60
	02 Multas e outras penalidades	21 500	3,40
04	Rendimentos de propriedades	62 900	0,19
	01 Juros — soc. e quase soc. não financeira	62 500	99,36
	04 Juros — instituição de crédito	200	0,32
	05 Juros — empresas de seguros, empresas públicas equiparadas ou participadas	—	—
	12 Rendas de terrenos	200	0,32
05	Transferências	1 050 000	3,20
	02 Administrações públicas	1 050 000	100,00
06	Vendas de bens e serviços correntes	360 400	1,10
	01 Venda de bens duradouros	3 400	0,94
	02 Venda de bens não duradouros	190 000	52,72
	03 Serviços	25 000	6,94
	04 Rendas	142 000	39,40
07	Outras receitas correntes	1 010 000	3,07

Códigos	Designação	Dotações orçamentais	
		Valores	Percentagens
	Receitas de capital	62 007 235	58,59
08	Vendas de bens de investimentos	506 200	0,82
	06 Habilitações — outros sectores	506 200	100,00
09	Transferência	10 405 125	16,78
	02 Administrações públicas	5 997 300	57,64
	07 Exterior — CEE	4 407 825	42,36
10	Activos financeiros	60 000	0,10
	11 Empréstimos a curto prazo — outros	15 000	25,00
	14 Empréstimos a médio e a longo prazos	45 000	75,00
11	Passivos financeiros	50 975 910	82,21
	06 Títulos a médio e a longo prazos — outros sectores	47 675 910	93,53
	11 Empréstimos a médio e a longo prazos	3 300 000	6,47
12	Outras receitas de capital	—	—
14	Reposições não abatidas nos pagamentos	60 000	0,10
15	Contas de ordem	10 917 368	10,32
	Receita total	105 837 003	100,00

Graficamente, teremos:



4.2 — A estrutura das receitas correntes e de capital. — Pelos gráficos seguintes podemos avaliar mais pormenorizadamente a respectiva estrutura das receitas correntes e de capital constantes do Orçamento. Assim, no que respeita às receitas correntes, teremos:

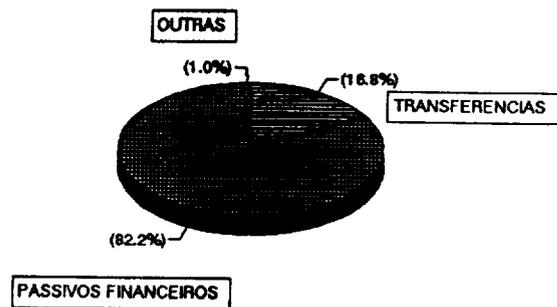


De salientar o peso dos impostos indirectos na estrutura das receitas correntes correspondente a 61 % do total, mais de metade do qual relativo ao imposto sobre o valor acrescentado (IVA).

O peso dos impostos directos no conjunto das receitas fiscais é, aliás, significativamente menor do que o previsto no Orçamento do Estado em 1989.

Nas transferências correntes incluem-se, apenas transferências previstas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola.

Relativamente às receitas de capital teremos:



De salientar o volume dos passivos financeiros, pelas razões atrás sublinhadas, bem como o valor das transferências, do Orçamento do Estado (5 997 300 000\$) e do Orçamento das Comunidades Europeias (4 407 825 000\$).

5 — As despesas

5.1 — A estrutura da despesa por agrupamentos económicos. — O quadro seguinte representa a estrutura orçamental da despesa por agregados macroeconómicos:

Despesas por agregados macroeconómicos

Códigos	Designação das despesas	Dotações orçamentais	
		Valores — Contos	Percentagens
	Despesas correntes (a)	57 615 815	54,44
01	Despesas com o pessoal	7 768 865	13,48
02	Aquisição de bens e serviços correntes	4 392 224	7,62
03	Encargos correntes da dívida	22 055 000	38,28
04	Transferências correntes	16 265 039	28,23
05	Subsídios	288 665	0,50
06	Outras despesas correntes	4 546 022	7,89
	Despesas de capital (b)	37 249 820	35,20
07	Aquisição de bens de capital	10 587 200	28,42
08	Transferências de capital	6 129 819	16,46

Códigos	Designação das despesas	Dotações orçamentais	
		Valor — Contos	Porcentagens
09	Activos financeiros	305 801	0,82
10	Passivos financeiros	18 327 000	49,20
11	Outras despesas de capital	1 900 000	5,10
	Contas de ordem	10 971 368	10,37
	Total	105 837 003	100,00

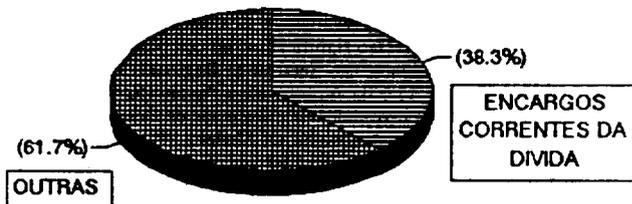
(a) Inclui as despesas correntes do PIDDAR.
(b) Inclui as despesas de capital do PIDDAR.

Como foi anteriormente referido, salienta-se o peso das despesas correntes, absorvendo cerca de 54 % do total da despesa.

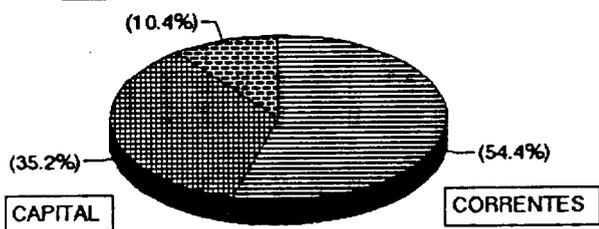
Graficamente, a estrutura da despesa global surge-nos assim representada:

Há que ter em consideração o peso significativo do serviço da dívida, mais evidente quando se analisa a estrutura das despesas correntes e das despesas de capital, como se pode verificar pelos gráficos seguintes:

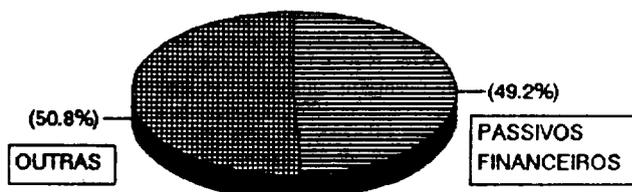
DESPESAS CORRENTES



CONTAS DE ORDEM



DESPESAS DE CAPITAL



Como se referiu, sobressai o extraordinário volume que o serviço da dívida regional atingia em 1989, correspondendo a, respectivamente, 38 % do total das despesas correntes e 49 % das despesas de capital, justificando a necessidade de, nesse mesmo ano, se ter recorrido à negociação, com o Governo da República, do Protocolo de Reequilíbrio Financeiro, que adiante se analisará.

5.2 — A estrutura orçamental da despesa por tipos e departamentos. — O quadro que se junta representa a estrutura orçamental da despesa por tipos e por departamentos (Orçamento revisto).

Sobressai, naturalmente, o volume da despesa previsto no orçamento da Vice-Presidência e Coordenação Económica (60 % da despesa total) para o que contribui o facto de af se encontrarem incluídas as verbas destinadas ao serviço da dívida e ainda à dotação provisional e às transferências para as autarquias.

Estrutura orçamental da despesa

(Em contos)

Serviços regionais	Tipo									
	Despesa corrente	Porcentagens	Despesa de capital	Porcentagens	Despesa do Plano	Porcentagens	Conta de ordem	Porcentagens	Total	Porcentagens
Assembleia Regional	473 100	91,31	45 000	8,69	—	—	—	—	518 100	0,49
Presidência do Governo Regional	209 039	98,84	2 450	1,16	—	—	—	—	211 489	0,20
Vice-Presidência e Coordenação Económica	29 040 631	45,43	21 956 080	34,35	2 753 753	4,31	10 176 832	15,92	63 927 296	60,40
Secretaria Regional de Administração Pública	1 166 823	35,31	1 167 750	35,34	191 000	5,78	778 675	23,57	3 304 248	3,12
Secretaria Regional de Educação, Juventude e Emprego	10 437 974	91,49	356 864	3,13	614 423	5,39	—	—	11 409 261	10,78
Secretaria Regional de Turismo, Cultura e Emigração	585 204	30,82	7 924	0,42	1 305 484	68,76	—	—	1 898 612	1,79
Secretaria Regional do Equipamento Social	1 497 605	14,81	1 490 800	14,75	7 122 000	70,44	—	—	10 110 405	9,55
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	8 688 763	91,78	733 550	7,75	44 919	0,47	—	—	9 467 232	8,95
Secretaria Regional da Agricultura e Pescas	2 000 880	40,09	373 619	7,49	2 600 000	52,10	15 861	0,32	4 990 360	4,72
Total	54 100 019	51,12	26 134 037	24,69	14 631 579	13,82	10 971 368	10,37	105 837 003	100,00

De salientar igualmente, o volume da despesa das Secretarias Regionais da Educação, Juventude e Emprego e dos Assuntos Sociais, reflectindo o peso significativo dos encargos com a educação e com o Serviço Regional de Saúde.

É ainda nestas duas Secretarias que o peso das despesas correntes assume particular relevância — 91 % das despesas da Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego e 91 % das despesas da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais.

Na Secretaria Regional do Equipamento Social sobressaem as despesas previstas para investimentos do Plano, correspondentes a 70 % do total da Secretaria, que se justifica pelo facto desta Secretaria ser responsável pela execução de investimentos dos diferentes sectores.

De realçar, ainda, a expressão significativa, no cômputo das despesas globais, das despesas do Plano nas Secretarias Regionais do Turismo, Cultura e Emigração (68 %) e da Agricultura e Pescas (52 %).

Em relação ao Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração da Região Autónoma da Madeira (PIDDAR) para o ano de 1989, o seu enquadramento deve ter em conta o Plano de Médio Prazo 1987-1990 e o Plano de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira para o período 1989-1993, documentos a que se fez referência no capítulo III.

A avaliação desse enquadramento, em termos de expressão financeira, não pode, contudo, fazer-se de forma rigorosa.

Por um lado, o Plano a Médio Prazo 1987-1990 limita-se a definir (p. 143) dotações globais de previsão para o investimento nos diferentes sectores, no período 1987-1990, a preços de 1986, não sendo fácil avaliar a respectiva execução no PIDDAR de 1989.

Por um lado, o Plano de Desenvolvimento Regional 1989-1993, elaborado, como anteriormente se referiu, na sequência da reforma dos Fundos Estruturais das Comunidades Europeias e apresentado, como anexo, ao Plano de Desenvolvimento Regional Nacional, à Comissão Europeia, serviu sobretudo de base de negociação do Quadro Comunitário de Apoio à Operação Integrada de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira. Embora previsse, já para 1989, um conjunto de intervenções a concretizar com apoio financeiro comunitário no âmbito da OID, esta só viria contudo a ser aprovada em 1990, facto que tem que ser tido em consideração na análise do PIDDAR 89, uma vez que dos 8 200 000 contos de investimentos correspondentes a projectos com comparticipação comunitária, aprovada ou solicitada, alguns incluíam-se na OID.

6 — Alterações orçamentais

6.1 — *Generalidades.* — No capítulo III fez-se referência, no ponto 3.6, ao regime jurídico que regula a introdução de alterações no orçamento regional, tendo-se concluído que, após a declaração de inconstitucionalidade do Dec. Reg. 5/77/M, de 21-4, ficou, nesta matéria, um vazio no quadro jurídico-financeiro regional.

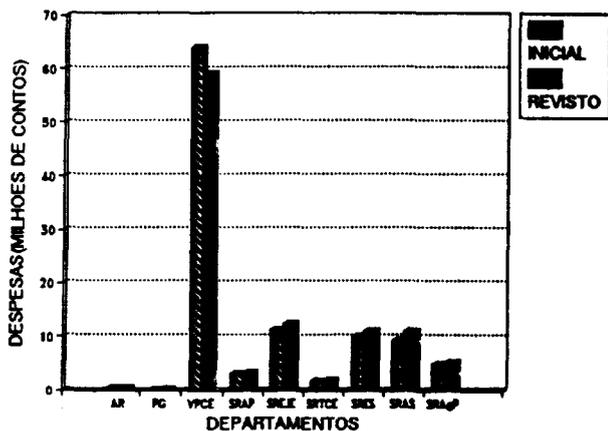
Daí em diante passaram os decretos legislativos regionais a consagrar a aplicação, ao orçamento regional, das normas que regulam a realização de alterações no Orçamento do Estado, designadamente o art. 20.º da Lei 40/83 e o Dec.-Lei 46/84, de 4-2.

O Dec. Leg. Reg. 17/89/M, de 11-7, consagra tal procedimento no art. 8.º

6.2 — *No orçamento da receita.* — Não foram introduzidas quaisquer alterações no orçamento da receita referente ao ano económico de 1989.

6.3 — *No orçamento da despesa.* — O mapa da coluna seguinte mostra as variações que o orçamento da despesa sofreu, ao longo do período da sua execução, desagregado por departamentos e, dentro destes, pelos valores totais e segundo os grandes agregados correspondentes, de capital, plano e contas de ordem.

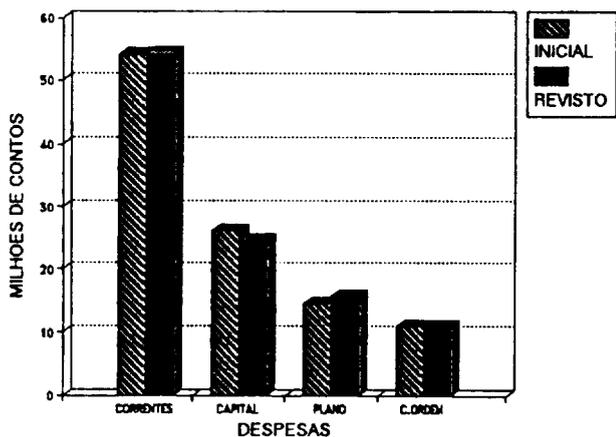
Em representação gráfica evidenciam-se as variações sofridas por cada um dos departamentos.



Despesas iniciais e revistas por departamentos (Região Autónoma da Madeira) — 1989 (Contos)

Departamentos	Despesas														
	Total			Correntes			Capital			Plano			Contas de ordem		
	Inicial	Revisto	Varição Valor Porcentagem	Inicial	Revisto	Varição Valor Porcentagem	Inicial	Revisto	Varição Valor Porcentagem	Inicial	Revisto	Varição Valor Porcentagem	Inicial	Revisto	Varição Valor Porcentagem
Assembleia Regional	518 100	533 000	2,88	473 100	483 500	12 400	2,62	47 500	5,36	45 500	47 500	5,36	-	-	-
Presidência do Governo Regional	211 469	261 968	23,87	209 039	259 518	50 479	24,15	2 450	0,00	2 450	0,00	0,00	-	-	-
Vices Presidência e Coordenação Económica	63 927 296	59 133 312	(4 793 984)	29 040 631	25 755 965	(3 286 666)	11,325	21 936 080	(8,29)	20 135 979	(1 800 101)	(8,29)	3 066 536	10 176 832	0,00
Secretaria Regional de Administração Pública	3 304 248	3 415 163	3,36	1 166 823	1 198 453	31 630	27,19	1 167 750	6,79	1 247 035	79 285	6,79	191 000	778 675	0,00
Secretaria Regional de Educação, Juventude e Emprego	11 409 261	12 501 602	1 092 341	10 437 974	11 554 023	1 116 049	10,69	356 864	8,67	325 912	(30 952)	(8,67)	621 667	-	-
Secretaria Regional de Turismo, Cultura e Emigração	1 598 612	2 108 512	209 900	585 204	601 931	16 727	2,86	7 924	8,20	8 574	650	8,20	1 495 007	-	-
Secretaria Regional do Equipamento Social	10 110 405	11 150 680	1 040 275	1 497 605	1 117 439	619 834	41,39	1 490 800	(1,48 872)	1 540 928	(1 48 872)	(10,05)	7 092 313	-	-
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	9 467 232	11 189 732	1 725 500	8 688 763	9 941 263	1 252 500	14,42	733 550	64,07	1 203 550	470 000	64,07	44 919	-	-
Secretaria Regional da Agricultura e Pescas	4 990 360	5 543 034	552 674	2 000 880	2 467 956	467 076	23,34	373 619	(10 442)	363 177	(10 442)	(2,79)	2 696 040	15 861	3,69
Total	105 837 003	105 837 003	0	54 100 019	54 380 048	280 029	0,52	26 134 037	(1 458 932)	24 675 105	(1 458 932)	(5,58)	15 610 482	10 971 368	0,00

O gráfico que se segue compara os valores iniciais e revistos agregados — correntes, de capital, plano e contas de ordem.



Da análise dos elementos que precedem pode concluir-se que:

- O valor global do Orçamento não sofreu qualquer alteração, como aliás já se depreendia do constante número anterior, por força do princípio do equilíbrio orçamental;
- Todos os departamentos, com excepção da Vice-Presidência e Coordenação Económica, viram os seus orçamentos reforçados;
- Todos os reforços tiveram como contrapartida a dotação provisional inscrita na Vice-Presidência e Coordenação Económica, razão da diminuição dos montantes deste departamento.

Sobre as dotações provisionais, é de referir que, quer a de despesas correntes, quer a de despesas de capital, se encontram divididas em «Dotação provisional — outra», cujos montantes nelas inscritos eram (em contos):

Outras despesas correntes

06.1 Dotação provisional:

- A Encargos referentes a 1988 — 1 000 000;
- B Outra — 3 268 200;

Outras despesas de capital:

11-01 Dotação provisional:

- A Encargos referentes a 1988 — 1 500 000;
- B Outra — 400 000.

Tal facto é indiciador do elevado montante (2 milhões e meio de contos) de despesas referentes ao ano anterior que ficaram por pagar, sendo esta situação reforçada pela total utilização das verbas inscritas.

Já quanto à «Dotação provisional — outra» ficaram por utilizar 526 656 contos em despesas correntes e 2469 contos em despesas de capital:

As despesas correntes e as despesas do plano foram reforçadas, respectivamente, em 280 029 contos e 1 178 903 contos com contrapartida na diminuição das dotações de capital (— 1 458 932), contrariando, no que diz respeito ao orçamento corrente, o princípio do equilíbrio contido no n.º 2 do art. 4.º da já referida Lei 40/83, de 13-12;

Com as alterações introduzidas agravou-se o desequilíbrio corrente do orçamento que, depois de revisto, apresentou os valores constantes do mapa infra:

Receita corrente	Despesa corrente		Diferença
32 858 400	Total	58 508 123	- 25 649 723
	Sobre encargos da dívida	36 453 123	- 3 594 723
	Sobre encargos da dívida e sobre PIDDAP	32 325 048	+ 533 352

CAPÍTULO VI

A Conta da Região de 1989

1 — Considerações preliminares

Como anteriormente foi referido, não existem a nível regional disposições relativas à organização da Conta da Região, e como também se salientou, eram limitadas as referências da Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado em vigor em 1989 (Lei 40/83), relativas à Conta Geral do Estado.

Na ausência de um quadro regulador próprio, a Conta da Região, relativa ao ano económico de 1989, foi apresentada em termos mais ou menos idênticos à contas dos anos anteriores.

Releva-se, contudo, o facto de, pela primeira vez, a Conta ser acompanhada de um relatório, em que são analisados alguns aspectos da execução orçamental em 1989 e da situação da dívida pública regional do mesmo ano. Ainda assim, revelam-se insuficientes as informações relativas à situação da Tesouraria da Região, à situação financeira do sector público regional, designadamente dos serviços e fundos autónomos, e ainda, aos montantes e enquadramento legal dos subsídios atribuídos pelos vários departamentos do Governo Regional.

A análise da execução do Plano não é, também, suficientemente discriminada, não tendo sido organizado o respectivo relatório de execução. Não foram igualmente organizadas e publicadas ao longo do ano contas provisórias.

Foram cobradas receitas não previstas no Orçamento, designadamente, através dos seguintes capítulos: capítulo 01, grupo 02, Impostos directos: «Imposto sobre a indústria agrícola» (818 070\$) e «Impostos directos diversos» (32 924\$); capítulo 02, grupo 01, Impostos indirectos: «Sobretaxa de importação» (299 130\$), «Imposto de consumo sobre café» (1 545 216\$); capítulo 04, grupo 04: «Rendimentos de Propriedade» — «Juros — instituições de crédito» (2 479 055\$); capítulo 05, grupo 03, Transferências: «Administrações privadas» (9 503 775\$), e grupo 07: «Exterior» (145 500\$); capítulo 06, grupo 02, Venda de bens e serviços correntes: «Bens não duradouros» (20 541 686\$), grupo 04: «Rendas» (13 920 425\$); capítulo 08, grupo 04, Venda de bens de investimento: «Habitação» (6 840 000\$), «Outros bens de investimento» (1 453 500\$).

Saliente-se, ainda, que a conta da Região, objecto do presente parecer, foi aprovada pela Resol. 468/91, de 2-5, do Conselho do Governo Regional, e remetida a esta Secção Regional através do ofício n.º 472, de 14-5-91, da Direcção Regional do Orçamento e Contabilidade. O facto de ter sido remetida depois do prazo previsto (31-12 do ano seguinte àquele a que a Conta respecta) justifica que a apresentação do presente parecer não decorra igualmente no prazo previsto.

2 — As receitas

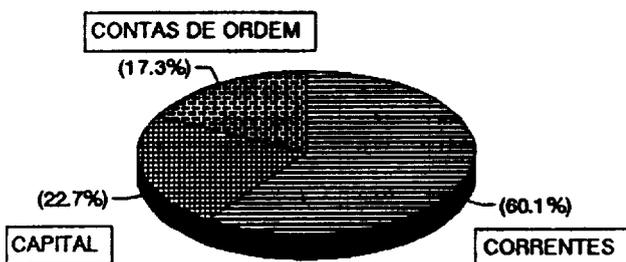
O quadro seguinte apresenta-nos os valores das receitas cobradas, a sua comparação com os valores orçamentados e o respectivo índice de realização:

Códigos		Designação das receitas	Dotações orçamentais		Receitas cobradas		Desvios		Realizados — Percentagens
Capítulos	Grupos		Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
		Receitas correntes	32 858 400	31,0	33 854 188	60,1	995 788	3,0	103,0
		Impostos directos	9 629 300	29,3	9 735 289	28,8	105 989	1,1	101,1
	01	Sobre o rendimento	7 270 000	75,5	6 368 338	65,4	(901 662)	- 12,4	87,6
	02	Outros	2 359 300	24,5	3 366 951	34,6	1 007 651	42,7	142,7
	02	Impostos indirectos	20 114 300	61,2	21 512 228	63,5	1 397 928	6,9	106,9
	01	Transacções internas	200 000	1,0	252 315	1,2	52 315	26,2	126,2
	02	Sobre o consumo	17 800 000	88,5	18 973 398	88,2	1 173 398	6,6	106,6
	03	Outros	2 114 300	10,5	2 286 515	10,6	172 215	8,1	108,1

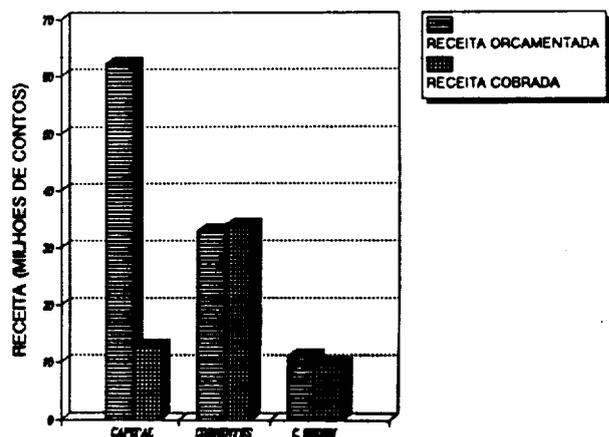
Códigos		Designação das receitas	Dotações orçamentais		Receitas cobradas		Desvios		Realizados
Capítulos	Grupos		Valores	Porcentagens	Valores	Porcentagens	Valores	Porcentagens	Porcentagens
03		Taxas, multas e outras penalidades	631 500	1,9	661 386	2,0	29 886	4,7	104,7
	01	Taxas	610 000	96,6	523 034	79,1	(86 966)	-14,3	85,7
	02	Multas e outras penalidades	21 500	3,4	138 352	20,9	116 852	543,5	643,5
04		Rendimentos de propriedades	62 900	0,2	71 035	0,2	8 135	12,9	112,9
	04	Juros — Instituições de crédito	200	0,3	2 554	3,6	2 354	1 177,0	1 277,0
	08	Dividendos e participação de lucros sociais e sociais não financeiras	62 500	99,4	68 275	96,1	5 775	9,2	109,2
	12	Rendas de terrenos	200	0,3	206	0,3	6	3,0	103,0
05		Transferências	1 050 000	3,2	608 149	1,8	(441 851)	-42,1	57,9
	02	Administrações públicas	1 050 000	100,0	598 500	98,4	(451 500)	-43,0	57,0
	03	Administrações privadas	-	-	9 504	1,6	9 504	-	-
	07	Exterior	-	-	145	-	145	-	-
06		Vendas de bens e serviços correntes	360 400	1,1	429 209	1,3	68 809	19,1	119,1
	01	Venda de bens duradouros	3 400	0,9	3 603	0,8	203	6,0	106,0
	02	Venda de bens não duradouros	190 000	52,7	118 742	27,7	(71 258)	-37,5	62,5
	03	Serviços	25 000	6,9	119 968	28,0	94 968	379,9	479,9
	04	Rendas	142 000	39,4	186 896	43,5	44 896	31,6	131,6
07		Outras receitas correntes	1 010 000	3,1	836 892	2,5	(173 108)	-17,1	82,9
		Receitas de capital	62 007 235	58,6	12 784 796	22,7	(49 222 439)	-79,4	20,6
08		Venda de bens de investimento	506 200	0,8	411 108	3,2	(95 092)	-18,8	81,2
	04	Habitação — Administrações públicas	-	-	6 840	1,7	6 840	-	-
	06	Habitação — Outros sectores	506 200	100,0	402 814	98,0	(103 386)	-20,4	79,6
	10	Outros bens de investimentos — Administrações públicas	-	-	1 454	0,4	1 454	-	-
09		Transferências	10 405 125	16,8	8 089 175	63,3	(2 315 950)	-22,3	77,7
	02	Administrações públicas	5 997 300	57,6	5 997 300	74,1	-	-	100,0
	07	Exterior — CEE	4 407 825	42,4	2 091 875	25,9	(2 315 950)	-52,5	47,5
10		Activos financeiros	60 000	0,1	39 816	0,3	(20 184)	-33,6	66,4
	11	Empréstimos a curto prazo — Outros sectores	15 000	25,0	-	-	(15 000)	-100,0	-
14		Empréstimos a médio e a longo prazos — Outros sectores	45 000	75,0	39 816	100,0	(5 184)	-11,5	88,5
11		Passivos financeiros	50 975 910	82,2	4 172 049	32,6	(46 803 861)	-91,8	8,2
	06	Títulos a médio e a longo prazos — Outros sectores	47 675 910	93,5	-	-	(47 675 910)	-100,0	-
	09	Empréstimos a curto prazo — Outros sectores	-	-	2 700 000	64,7	2 700 000	-	-
	11	Empréstimos a médio e a longo prazos — Exterior	3 300 000	6,5	1 472 049	35,3	(1 827 951)	-55,4	44,6
14		Reposições não abatidas nos pagamentos	60 000	0,1	72 648	0,6	12 648	21,1	121,1
15		Contas de ordem	10 971 368	10,4	9 733 131	17,3	(1 238 237)	-11,3	88,7
	03	Vice-Presidência da Coordenação Económica	10 176 832	92,8	8 785 204	90,3	(1 391 628)	-13,7	86,3
	04	Administração pública	778 675	7,1	947 927	9,7	169 252	21,7	121,7
	05	Agricultura e pescas	15 861	0,1	-	-	(15 861)	-100,0	0,0
		Receita total	105 837 003	100,0	56 372 115	100,0	(49 464 888)	-46,7	53,3

Sobressai de imediato, o baixo índice de realização da receita (53,3 %), devido sobretudo, como adiante se analisará mais em pormenor, ao baixo índice da realização do capítulo 11 — «Passivos financeiros».

Gráficamente, a representação da estrutura das receitas cobradas pode apresentar-se da seguinte forma:



Pelo gráfico seguinte podemos visualizar as divergências entre as receitas orçamentadas e as receitas cobradas:



O baixo índice de execução das receitas de capital, muito aquém da previsão orçamental, constitui o principal factor de justificação para o baixo índice de realização verificado, o mais baixo no período 1979-1989, como se pode observar pela análise do quadro seguinte:

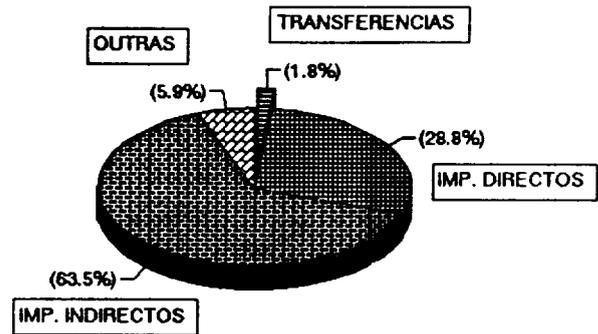
Anos	Receitas orçamentais	Receitas cobradas	Realizados (2)/(1) (percentagens)	Crescimento (2) — N/N-1	
				Nominal (percentagens)	Real (percentagens)
1979	8 258 528	5 196 220	62,92	—	—
1980	13 650 689	9 374 954	68,68	80,42	60,22
1981	18 252 573	16 523 025	90,52	76,25	54,05
1982	20 044 032	17 646 423	88,04	6,80	— 13,20
1983	30 473 792	21 851 209	71,70	23,83	— 5,67
1984	38 341 921	21 781 482	56,81	— 0,32	31,92
1985	40 956 662	27 871 597	68,05	27,96	7,16
1986	57 355 559	50 630 151	88,27	81,66	66,36
1987	59 509 867	45 721 809	76,83	— 9,69	20,69
1988	70 940 042	47 108 006	66,41	3,03	2,77
1989	105 837 003	56 372 115	53,26	19,67	10,77

O montante das receitas cobradas tem ficado, sobretudo nos últimos anos, muito aquém das respectivas previsões orçamentais, o que não pode deixar de ser interpretado como factor justificativo da situação de desequilíbrio financeiro que a Região tem vivido, situação que de igual modo se evidencia pelo ritmo incaracterístico e irregular de crescimento evidenciado nas respectivas taxas de crescimento.

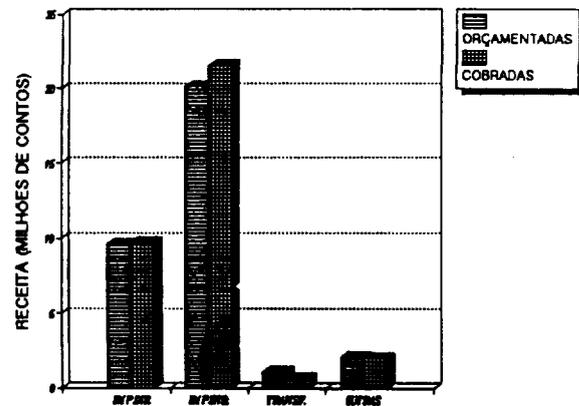
Refira-se que, exceptuando o ano de 1981, em que foram contraídos os dois primeiros empréstimos obrigacionistas, o ano em que o índice de realização foi mais elevado (88 %), foi em 1986, no qual foi assinado o primeiro programa de reequilíbrio financeiro, tendo vindo, desde então, a decrescer até atingir o nível mais baixo (53 %), em 1989, ano em que voltou a ser negociado e assinado novo programa de reequilíbrio financeiro. A análise da evolução da dívida regional ao longo deste período, que adiante será feita (capítulo VII, ajudará a compreender esta evolução.

De considerar ainda que a taxa média anual de crescimento das receitas cobradas atingiu os 27 % em termos nominais e os 7 % em termos reais, no período desde 1979. Se considerarmos, contudo, os últimos quatro anos, desde 1986, a taxa média de crescimento foi, apenas de 4 %, em termos nominais, e decresceu 5 % em termos reais.

2.1 — As receitas correntes. — As receitas correntes cobradas em 1989 ascenderam a 33 854 188 contos, mais 995 788 contos do que o previsto no orçamento, o que represnta uma realização orçamental de 103 %. O gráfico seguinte é uma representação possível da respectiva estrutura:



Sobressai o peso significativo dos impostos directos e indirectos no conjunto das receitas correntes (12 %), salientando-se os impostos indirectos. A comparação entre os valores orçamentados e a respectiva realização, pode estabelecer-se pelo gráfico seguinte:



A realização positiva das receitas correntes deve-se à realização positiva dos impostos, sobretudo dos impostos indirectos, tendo sido cobrados mais 1 300 000 contos do que o previsto.

O acréscimo dos impostos directos e indirectos nos últimos anos tem sido constante, como se pode ver no quadro seguinte, que representa a sua evolução no período 1987-1989:

(Em milhares de contos)

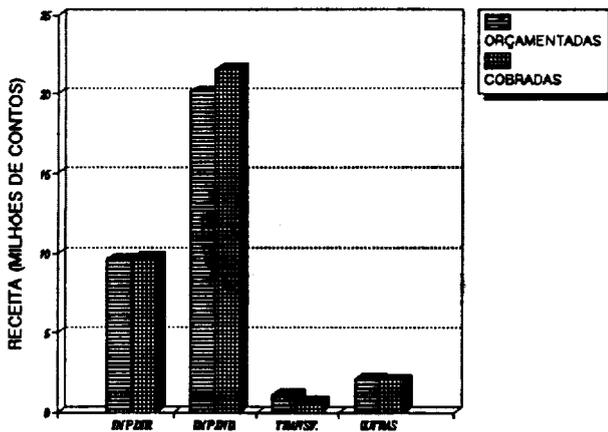
	Receitas de impostos directos e indirectos cobrados						
	1987		1988		1989		Taxas máximas de crescimento
	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
Impostos directos	6 348	100,0	7 741	100,0	9 735	100,0	23,8
IRS	—	—	—	—	5 292	54,4	—
IRC	—	—	—	—	1 076	11,1	—
Contribuição industrial	1 286	20,3	1 500	19,4	1 109	11,4	— 7,1
Imposto profissional	1 619	25,5	3 364	43,5	1 132	11,6	— 16,4
Imposto de capitais	2 127	33,5	2 200	28,4	419	4,3	— 55,6
Diversos	1 316	20,7	677	8,7	707	7,3	— 26,7
Imposto indirectos	13 072	100,0	16 931	100,0	21 512	100,0	28,3
IVA	9 998	76,5	10 802	63,8	12 314	57,2	11,0
Imposto do selo	743	5,7	1 395	8,2	1 913	8,9	60,5
Imposto sobre o tabaco	612	4,7	732	4,3	824	3,8	16,0
Imposto sobre produtos petrolíferos	552	4,2	2 932	17,3	4 318	20,1	179,7
Diversos	1 167	8,9	1 070	6,3	1 143	5,3	— 1,0

Os impostos directos conheceram uma taxa média de crescimento de 23,8 %, sendo de destacar o montante do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), cobrado pela primeira vez em 1989, correspondendo a 54 % dos impostos directos cobrados nesse ano.

Os impostos indirectos cresceram à taxa média de 28,2 %, sendo de realçar os valores do imposto sobre o valor acrescentado, correspondendo,

em 1989, a 57 % do total dos impostos indirectos. Sublinhe-se, aliás, que as receitas do IVA, calculadas como se referiu, segundo o princípio da capitação, excederam em quase 2,5 milhões de contos a previsão orçamental. De salientar, ainda, o valor apurado para o imposto sobre produtos petrolíferos, que cresceu muito significativamente nos últimos anos, correspondendo em 1989 a 20 % dos impostos indirectos cobrados.

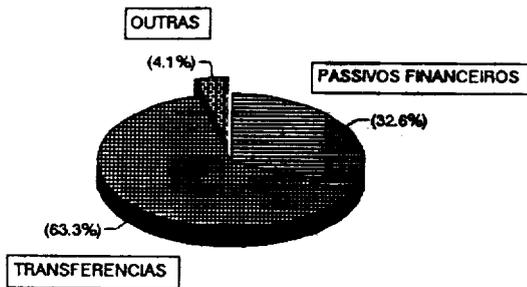
O gráfico seguinte estabelece a comparação entre os valores orçamentados e as respectivas cobranças:



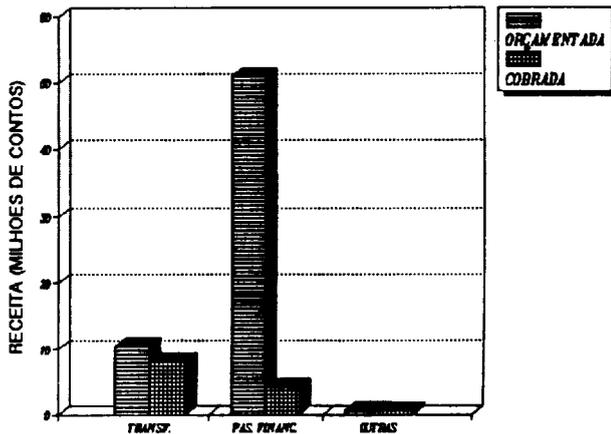
A divergência verificada no capítulo das transferências correntes deve-se à quebra verificada nas transferências de serviços autónomos.

2.2 — *As receitas de capital.* — As receitas de capital arrecadadas totalizam 12 784 796 contos, correspondente a 22,7 % das receitas globais.

Graficamente, podemos representar a sua estrutura da forma seguinte:



O baixo índice de realização das receitas de capital evidencia-se pela análise do gráfico seguinte:



Como se referiu anteriormente, o baixo índice de realização do capítulo 11 — «Passivos financeiros» justifica a baixa realização verificada. Prevendo-se a contração de empréstimos na ordem dos 51 milhões de contos, regista-se, apenas, o valor de pouco mais de 4 milhões de contos realizados. O movimento da dívida pública regional durante o ano de 1989 será adiante analisado, no capítulo referente à dívida (capítulo VII).

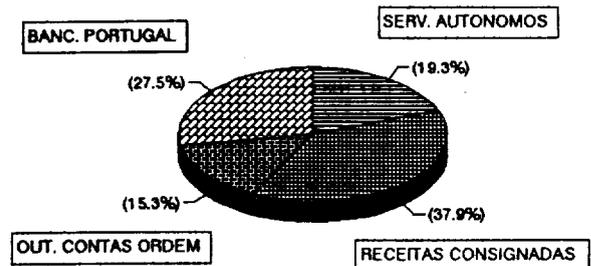
De registar, de igual modo, a divergência verificada no capítulo das «Transferências de capital», devida, sobretudo, à baixa realização das transferências previstas das Comunidades Europeias (menos 2,3 milhões de contos, aproximadamente).

Tem plena realização a verba correspondente à transferência do Orçamento do Estado para esta Região Autónoma, a título de cobertura de custos de insularidade (5 997 300 000\$), e inscrita no Orçamento do Estado em «Encargos Gerais da Nação», capítulo 06 — «Gabinete do Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira».

2.3 — *Contas de ordem.* — Já na análise do Orçamento para 1989, no capítulo V, se fez referência ao facto de se incluírem em contas de ordem verbas que não estão subordinadas, verdadeiramente, àquele regime.

Do montante total das receitas arrecadadas incluídas em contas de ordem (9 773 130 878\$), só efectivamente, 1 879 555 302\$ correspondem a receitas próprias de serviços autónomos — da Direcção Regional dos Aeroportos, da Direcção Regional dos Portos e do Serviço Regional de Protecção Civil.

Graficamente, podemos ter a seguinte representação daquelas receitas:



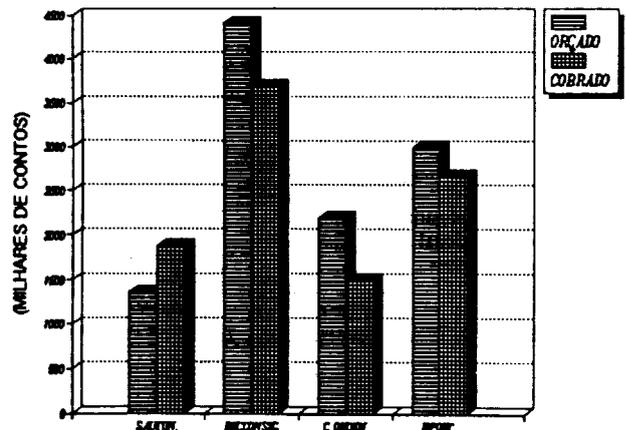
Refira-se a inclusão, neste capítulo do movimento da conta gratuita do Banco de Portugal que, nos termos da legislação em vigor em 1989, deveria ser regularizada no final do ano, e que na realidade corresponde a dívida fluante.

A sua regularização, como se analisará no capítulo referente à dívida, fazia-se pelo recurso a empréstimos de curto prazo.

Em receitas consignadas salientam-se as verbas provenientes do Fundo de Equilíbrio Financeiro e as dos fundos estruturais das Comunidades, destinadas aos municípios, a empresas públicas e outras entidades.

Em outras contas de ordem, registam-se receitas entradas nos cofres da Região mas que não constituem receitas da Região, tratando-se verdadeiramente de operações de tesouraria.

As divergências entre as receitas orçamentais e as receitas arrecadadas evidenciam-se pelo gráfico seguinte:



Como se pode verificar, a única divergência de sentido positivo é a relativa às receitas dos serviços autónomos indicados, superior à orçamentada.

Convém, contudo, registar o facto, já anteriormente assinalado, de nem todas as receitas dos serviços e fundos autónomos serem levadas à respectiva conta de gerência no capítulo das contas de ordem, como se pode ver no quadro da página seguinte.

Fundos e serviços autónomos — Receitas próprias — 1989

	Orçamento				Orçamento			
	Região	Privativo	Desvio absoluto	Desvio relativo	Região	Gerência	Desvio absoluto	Desvio relativo
Assembleia Regional da Madeira	-\$-	-\$-	-\$-	-	-\$-	-\$-	-\$-	-
Direcção Regional dos Portos	748 675 000\$00	793 025 000\$00	44 350 000\$00	5,00	908 683 165\$00	901 707 753\$00	(c) (6 975 412\$00)	(0,77)
Direcção Regional dos Aeroportos	581 185 000\$00	792 185 000\$00	211 000 000\$00	26,64	931 628 389\$00	882 139 351\$00	(d) (49 489 035\$00)	(5,61)
Direcção Regional dos Hospitais	-\$-	120 400 000\$00	120 400 000\$00	100,00	-\$-	22 103 420\$00	22 103 420\$00	100,00
Direcção Regional de Saúde Pública	-\$-	82 746 000\$00	82 746 000\$00	100,00	-\$-	362 479 664\$00	362 479 664\$00	100,00
Serviços Regionais de Protecção Civil	30 000 000\$00	79 900 243\$00	49 900 243\$00	62,45	39 243 751\$00	46 810 801\$00	7 567 050\$00	16,17
Esc. Hotel. Turismo da Madeira	-\$-	63 613 000\$00	63 613 000\$00	100,00	-\$-	53 593 677\$00	53 593 677\$00	100,00
Fundo Esp. Ext. Colonia	-\$-	-\$-	-\$-	-	-\$-	7 382\$00	7 382\$00	100,00
Instituto do Vinho da Madeira	-\$-	299 265 000\$00	299 265 000\$00	100,00	-\$-	252 715 338\$50	252 715 338\$50	100,00
F. Mad. Seg. Colheitas (a) (b)	15 861 000\$00	11 684 348\$00	(4 176 652\$00)	(35,75)	-\$-	12 402 657\$00	12 402 657\$00	100,00
IBTAM	-\$-	109 048 000\$00	109 048 000\$00	100,00	-\$-	65 742 430\$50	65 742 430\$50	100,00
<i>Total</i>	1 375 721 000\$00	2 351 866 591\$00	976 145 591\$00	41,51	1 879 555 305\$00	2 599 702 474\$00	720 147 172\$00	27,70

(a) Inclui reservas de estabilidade.

(b) Não inclui saldos das gerências anteriores 32 892 748\$ — orçamento privativo com saldo 33 642 193\$50 — conta de gerência.

(c) Diferença resultante do saldo da gerência anterior de receitas próprias na posse do serviço (63 275 971\$30) e deste tendo apenas sido entregue 86 678 385\$50. Diferença 10 705 144\$80.

(d) Diferença resultante do saldo da gerência anterior de receitas próprias na posse do serviço (94 382 530\$30) e deste tendo apenas sido entregue 30 513 737\$90. Diferença 32 762 233\$40.

Fonte: Orçamento da Região e privativos e conta da Região e contas de gerência.

Como se pode verificar pela análise do quadro anterior, que nos apresenta as receitas próprias dos fundos e serviços autónomos, orçamentadas e cobradas, de acordo com o registado nos orçamentos privados dos serviços e respectivas contas de gerência, e no Orçamento e na Conta da Região, há um conjunto significativo de receitas arrecadadas

por fundos e serviços autónomos que são movimentadas fora do Orçamento da Região não se respeitando, por conseguinte, como também já foi assinalado, a regra da universalidade (art. 3.º da Lei 40/83).

2.4 — Realização orçamental. — O quadro seguinte indica o valor da realização orçamental das receitas, sem contas de ordem:

(Em contos)

Tipos	Dotações orçamentais		Receitas cobradas		Desvios		Realização — Percentagens
	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
Receitas correntes	32 858 400	34,64	33 854 188	72,59	995 788	- 2,06	103,03
Receitas de capital	62 007 235	65,36	12 784 797	27,41	(49 222 438)	102,06	20,62
(Passivos financeiros)	50 975 910	53,73	4 172 049	8,95	(46 803 861)	97,05	8,18
<i>Total</i>	<i>94 865 635</i>	<i>100,00</i>	<i>46 638 985</i>	<i>100,00</i>	<i>(48 226 650)</i>	<i>100,00</i>	<i>49,16</i>

O baixo índice de realização orçamental — 49,16 % — decorre, naturalmente, como se havia já verificado, do baixo índice de realização do capítulo «Passivos financeiros» — 8,18 %.

Dada a situação excepcional relativa ao capítulo 11 — «Passivos financeiros» interesse avaliar, com maior rigor, a realização orçamental das outras receitas, o que se pode verificar pelo quadro seguinte:

(Em contos)

Tipos	Dotações orçamentais		Receitas cobradas		Desvios		Realização — Percentagens
	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
Receitas correntes	32 858 400	74,9	33 854 188	79,7	995 788	3,0	103,0
Receitas de capital sem passivos financeiros	11 031 325	25,1	8 612 748	20,3	- 2 418 577	- 21,9	78,1
<i>Total</i>	<i>43 889 725</i>	<i>100,00</i>	<i>42 466 936</i>	<i>100,0</i>	<i>- 1 422 789</i>	<i>- 3,2</i>	<i>96,8</i>

Como se constata, o índice de realização das receitas correntes e de capital (sem passivos financeiros) atinge, deste modo, um valor consideravelmente diferente.

3 — As despesas

O total dos pagamentos efectuados pela Região ascendeu a 56 432 500 contos.

O quadro seguinte apresenta-nos a sua distribuição por agrupamentos económicos e o correspondente índice de realização:

(Em contos)

Código	Designação da despesa	Dotações orçamentais		Pagamentos efectuados		Realização — Percentagens
		Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
	Despesas correntes	58 028 539	54,83	29 868 229	52,93	51,47
01	Despesas com pessoal	8 470 050	14,60	7 733 811	25,89	91,31
02	Aquisição de bens de serviços correntes	5 727 053	9,87	3 949 919	13,22	68,97
03	Encargos correntes divididos	22 055 000	38,01	533 040	1,78	2,42
04	Transferências correntes	18 282 605	31,51	15 740 496	52,70	86,10
05	Subsídios	2 712 764	4,67	1 775 231	5,94	65,44
06	Outras despesas correntes	781 067	1,35	135 729	0,45	17,38
	Despesas de capital	36 837 096	34,81	16 945 818	30,03	46,00
07	Aquisição de bens de capital	11 774 361	31,96	8 176 678	48,25	69,44
08	Transferência de capital	6 405 910	17,39	4 310 916	25,44	67,30
09	Activos financeiros	299 487	0,81	192 273	1,13	64,20
10	Passivos financeiros	18 354 869	49,83	4 265 950	25,17	23,24
11	Outras despesas de capital	2 469	0,01	-	-	-
	Contas de ordem	10 971 368	10,37	9 618 452	17,04	87,67
	<i>Total</i>	<i>105 837 003</i>	<i>100,00</i>	<i>56 432 500</i>	<i>100,00</i>	<i>53,32</i>

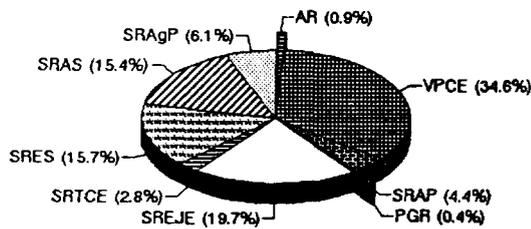
O baixo índice de realização verificado (53,32 %) deve-se, sobretudo, à baixa realização do serviço da dívida (encargos correntes — 2,42 % de realização, e amortizações — 23,24 % de realização).

De salientar o montante das despesas correntes, correspondente a 53 % do total dos pagamentos efectuados.

A distribuição das despesas pelos diferentes departamentos do Governo Regional e a respectiva realização podem analisar-se a partir do quadro seguinte e da respectiva representação gráfica:

(Em contos)

Departamentos	Dotações iniciais		Dotações finais		Pagamentos efectuados		Realizado Percentagens
	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
Assembleia Regional	518 100	0,49	533 000	0,50	533 000	0,94	100,00
Presidência do Governo Regional	211 489	0,20	261 968	0,25	210 721	0,37	80,44
Vice-Presidência e Coordenação Económica	63 927 296	60,40	59 133 312	55,87	19 549 902	34,64	33,06
Secretaria Regional da Administração Pública	3 304 248	3,12	3 415 163	3,23	2 465 467	4,37	72,19
Secretaria Regional de Educação, Juventude e Emprego	11 409 261	10,78	12 501 602	11,81	11 122 055	19,71	88,97
Secretaria Regional do Turismo, Cultura e Emigração	1 898 612	1,79	2 108 512	1,99	1 574 534	2,79	74,68
Secretaria Regional do Equipamento Social	10 110 405	9,55	11 150 680	10,54	8 840 689	15,67	79,28
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	9 467 232	8,95	11 189 732	10,57	8 699 852	15,42	77,75
Secretaria Regional da Agricultura e Pescas	4 990 360	4,72	5 543 034	5,24	3 436 281	6,09	61,99
<i>Total</i>	105 837 003	100,00	105 837 003	100,00	56 432 501	100,00	53,32



O departamento do Governo com mais baixo índice de realização (33 %), a Vice-Presidência e Coordenação Económica, tem inscrito no seu orçamento os encargos com o serviço da dívida, o que justifica aquele índice.

A Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego apresenta o mais elevado índice de realização (89 %), e, exceptuando a Vice-Presidência, é a Secretaria Regional da Agricultura e Pescas que revela o mais baixo índice de realização (62 %).

Ainda pelo quadro seguinte podemos analisar a distribuição das despesas pelos vários departamentos do Governo Regional, desagregadas por despesas correntes, de capital, do plano e de contas de ordem e respectivos índices de realização:

(Em contos)

Departamentos	Correntes		Capital		Plano		Contas de ordem		Total	
	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens
Assembleia Regional	485 500	1,76	47 500	0,56	—	—	—	—	533 000	0,94
Presidência do Governo Regional	210 452	0,76	269	—	—	—	—	—	210 721	0,37
Vice-Presidência e Coordenação Económica	3 252 428	11,77	5 550 000	65,05	2 076 950	19,49	8 670 526	90,14	19 549 904	34,64
Secretaria Regional da Administração Pública	945 948	3,42	562 895	6,60	8 607	0,08	947 927	9,86	2 465 467	4,37
Secretaria Regional de Educação, Juventude e Emprego	10 644 341	38,53	120 836	1,42	356 880	3,35	—	—	11 122 057	19,71
Secretaria Regional do Turismo, Cultura e Emigração	459 800	1,66	3 928	0,05	1 110 806	10,42	—	—	1 574 534	2,79
Secretaria Regional do Equipamento Social	1 558 966	5,64	1 330 291	15,59	5 951 431	55,83	—	—	8 840 688	15,67
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	8 005 699	28,98	675 372	7,92	18 782	0,18	—	—	8 699 853	15,42
Secretaria Regional da Agricultura e Pescas	2 059 659	7,46	240 880	2,82	1 135 742	10,66	—	—	3 436 281	6,09
<i>Total</i>	27 622 793	100,00	8 532 061	100,00	10 659 198	100,00	9 618 453	100,00	56 432 505	100,00

3.1 — As despesas correntes. — Em função dos pagamentos efectuados, a estrutura das despesas correntes, por departamentos, é a que consta do quadro seguinte:

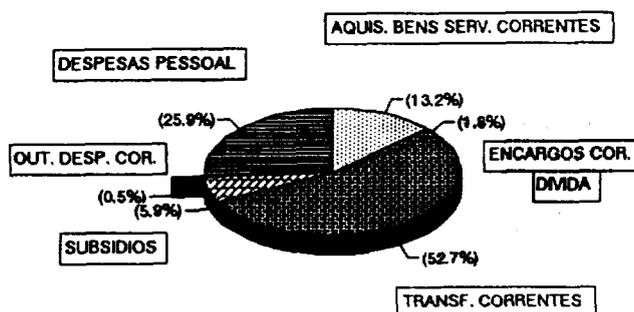
(Em contos)

Departamentos	Dotações finais		Pagamentos efectuados								Realização Percentagens
	Valores	Percentagens	Pessoal		Transferência corrente		Outras		Total		
			Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
Assembleia Regional	485 500	0,90	—	—	485 500	3,16	—	—	485 500	1,76	100,00
Presidência do Governo Regional	259 518	0,48	126 221	1,65	—	—	84 231	1,83	210 452	0,76	81,09
Vice-Presidência e Coordenação Económica	25 753 965	47,73	407 648	5,33	564 280	3,67	2 280 500	49,44	3 252 428	11,77	12,63
Secretaria Regional da Administração Pública	1 198 453	2,22	231 720	3,03	446 093	2,90	268 135	5,81	945 948	3,42	78,93
Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego	11 541 223	21,39	3 515 224	45,93	5 833 271	37,98	1 295 846	28,09	10 644 341	38,53	92,23

Departamentos	Dotações finais		Pagamentos efectuados								Realização — Porcentagens
	Valores	Porcentagens	Pessoal		Transferência corrente		Outras		Total		
			Valores	Porcentagens	Valores	Porcentagens	Valores	Porcentagens	Valores	Porcentagens	
Secretaria Regional do Turismo, Cultura e Emigração	601 931	1,12	304 466	3,98	82 257	0,54	73 077	1,58	459 800	1,66	76,39
Secretaria Regional do Equipamento Social	1 707 531	3,16	1 314 864	17,18	—	—	244 102	5,29	1 558 966	5,64	91,30
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	9 941 263	18,42	54 256	0,71	7 923 684	51,60	27 759	0,60	8 005 699	28,98	80,53
Secretaria Regional da Agricultura e Pescas	2 467 956	4,57	1 698 831	22,20	21 902	0,14	338 926	7,35	2 059 659	7,46	83,46
<i>Total</i>	53 957 340	100,00	7 653 230	100,00	15 356 987	100,00	4 612 576	100,00	27 622 793	100,00	51,19

Graficamente, teremos;

ESTRUTURA DA DESPESA CORRENTE



Cerca de 78,6% das despesas correntes correspondem a despesas com pessoal e a transferências correntes, sendo ainda de considerar que uma parte significativa das transferências correntes se destina a satisfazer despesas com o pessoal de serviços autónomos, como se pode verificar pelo quadro seguinte:

	Estado (04.01.01)	Serviços autónomos		Instalações particulares (04.01.03)	Particulares (04.02.01)	Total
		Pessoal	Outras			
Transferências correntes	36 790 903	9 182 395 249	5 037 962 880	1 274 497 848	149 547 804	(a) 15 681 194 684

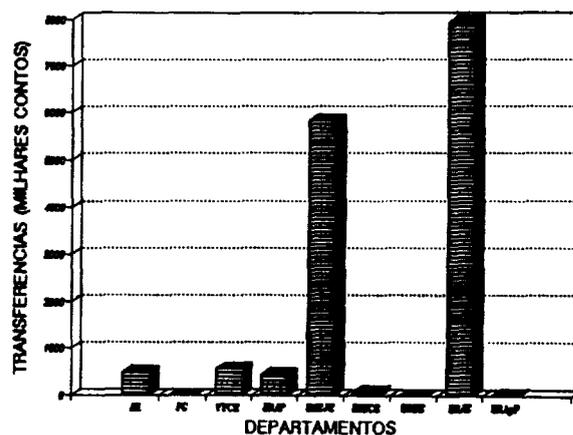
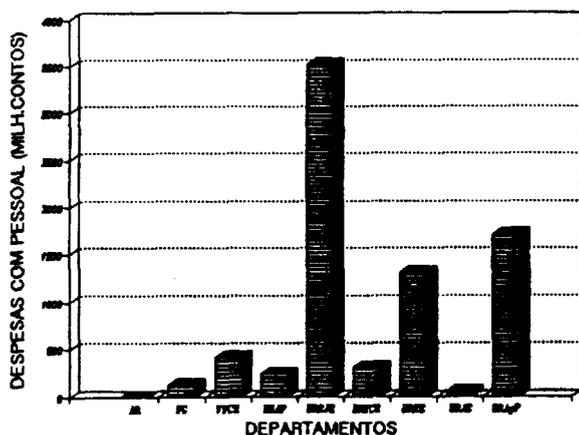
(a) Este valor não coincide com o constante do quadro IV da p. 4 do relatório de apresentação da Conta da Região de 1989 (15 740,5), mas foi obtida a partir dos elementos constantes dos mapas desenvolvidos da própria conta.

Da análise do quadro, merece ainda consideração o valor das transferências para instituições particulares e para particulares.

A administração das despesas correntes pelos vários departamentos do Governo Regional, autonomizando as despesas com o pessoal e as transferências correntes das outras despesas, pode analisar-se a partir do quadro anterior.

O baixo índice de realização da Vice-Presidência justifica-se, como se considerou já anteriormente, pelo facto de neste departamento se orçamentarem os encargos correntes da dívida, cuja realização foi muito baixa em 1989.

Pelos gráficos seguintes podemos comparar as despesas com o pessoal e com transferências de diferentes departamentos:

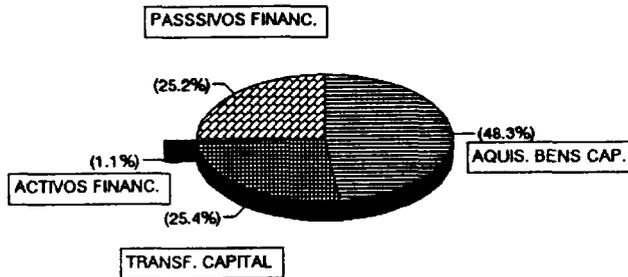


Pela importância que assumem procede-se, pelo quadro seguinte, à desagregação destas transferências na Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego e na Secretaria Regional dos Assuntos Sociais:

	Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego		Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	
	Pessoal	Outras	Pessoal	Outras
Transferências correntes.....	4 377 899 249	645 210 363	4 804 496 000	3 067 549 000

3.2 — *As despesas de capital.* — A representação da estrutura das despesas de capital em função dos pagamentos é a seguinte:

ESTRUTURA DAS DESPESAS DE CAPITAL



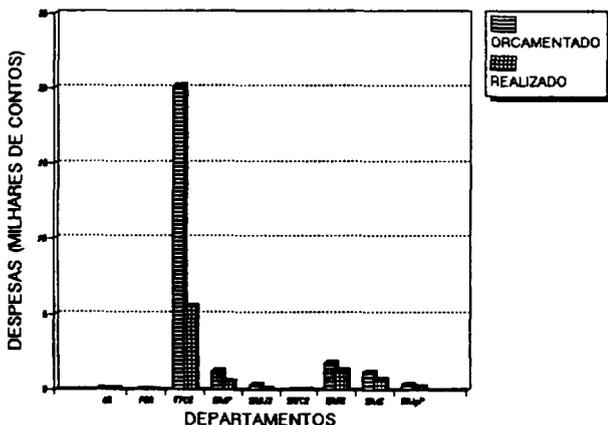
A realização deste tipo de despesas pelos departamentos é a seguinte:

(Em contos)

Departamentos	Dotações finais		Pagamentos efectuados		Realização — Percentagens
	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
Assembleia Regional	47 500	0,19	47 500	0,56	100,00
Presidência do Governo Regional	2 450	0,01	269	0,00	10,98
Vice-Presidência e Coordenação Económica	20 135 979	80,23	5 550 000	65,05	27,56
Secretaria Regional da Administração Pública	1 247 035	4,97	562 985	6,60	45,15
Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego	338 712	1,35	120 836	1,42	35,68
Secretaria Regional de Turismo, Cultura e Emigração	8 574	0,30	3 928	0,05	45,81
Secretaria Regional e Equipamento Social	1 750 836	6,98	1 330 291	15,59	75,98
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	1 203 550	4,80	675 372	7,92	56,11
Secretaria Regional Agricultura e Pescas	363 177	1,45	240 880	2,82	66,33
<i>Total</i>	25 097 813	100,00	8 532 061	100,00	34,00

Como se pode verificar os índices de realização pelos diferentes departamentos, são significativamente mais baixos nas despesas de capital do que os verificados nas despesas correntes, correspondendo o valor de realização mais elevado à Secretaria Regional do Equipamento Social.

As divergências evidenciam-se pelo gráfico comparativo seguinte:



3.3 — *As despesas do Plano.* — O Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Regional para 1989 foi elaborado e aprovado tendo por enquadramento, como principais instrumentos orientadores da actividade governativa, o Plano a Médio Prazo 1987-1990 e o Plano de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira para o período de 1989-1993, apresentado à Comissão Europeia, e base de negociação dos apoios comunitários.

Na introdução pode ler-se que a estratégia de desenvolvimento regional a prosseguir deveria assentar: «Na diversificação da estrutura produtiva, orientada, prioritariamente, para o aproveitamento equilibrado dos recursos e potencialidades endógenas; no aumento da competitividade da base produtiva; no reforço e melhoria das infra-estruturas; na melhoria da qualificação profissional e do nível educacional; na preservação do meio ambiente e ordenamento do uso do solo.»

Salienta-se, ainda, mais à frente (p. 7), como orientação da política do Governo, continuar a privilegiar os sectores económicos, «com a realização de grandes empreendimentos em infra-estruturas económicas e nos sectores produtivos». Estes absorvem 45 %, aproximadamente, dos investimentos, enquanto para os sectores sociais se destinam 33 % dos investimentos. Previa-se que os investimentos municipais atingissem os 16 % do total.

Pela leitura dos quadros seguintes procuraremos analisar em que medida a realização do PIDDAR 89 teve correspondência com os objectivos propostos.

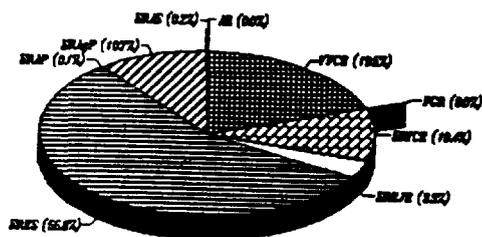
O índice de realização das despesas do Plano de Investimentos e Desenvolvimento da Administração Regional pelos diferentes departamentos, é o que consta do quadro que se seguirá:

(Em contos)

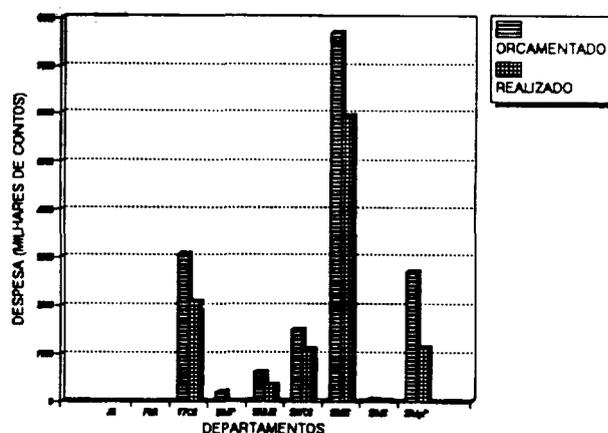
Departamentos	Dotações iniciais		Dotações finais		Pagamentos efectuados		Realização — Percentagens
	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
Assembleia Regional	—	—	—	—	—	—	—
Presidente do Governo Regional	—	—	—	—	—	—	—
Vice-Presidente e Coordenação Económica	2 753 753	18,82	3 066 536	19,40	2 076 950	19,49	67,73
Secretaria Regional da Administração Pública	191 000	1,31	191 000	1,21	8 607	0,08	4,51
Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego.	614 423	4,20	621 667	3,93	356 880	3,35	57,41
Secretaria Regional de Turismo, Cultura e Emigração.	305 484	8,92	1 498 007	9,47	1 110 806	10,42	74,15
Secretaria Regional de Equipamento Social	7 122 00	48,68	7 692 313	48,65	5 951 431	55,83	77,37
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	44 919	0,31	44 919	0,28	18 782	0,18	41,81
Secretaria Regional da Agricultura e Pescas	2 600 00	17,77	2 696 040	17,05	1 135 742	10,66	42,13
<i>Total</i>	14 631 579	100,00	15 810 482	100,00	10 659 198	100,00	67,42

Verifica-se um índice de execução relativamente baixo, 67,4 %, sendo as Secretarias Regionais do Equipamento Social e do Turismo, Cultura e Emigração as que atingiram índices mais elevados, 77,3 % e 74,1 %, respectivamente.

A responsabilidade dos diferentes departamentos pela realização dos investimentos do Plano evidencia-se pelo gráfico seguinte, em que se realça o peso da Secretaria Regional do Equipamento Social na execução destas despesas.



As divergências entre os valores orçamentados no capítulo 50 e a sua respectiva execução podem constatar-se, ainda no seguinte gráfico:



Pelo quadro que seguidamente se apresenta evidenciam-se as dotações e os pagamentos efectuados, de acordo com os programas previstos no Plano para 1989:

Sector/programas	Dotações		Pagamentos efectuados		Realização — Percentagens
	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
Educação	1 151 557	100,00	709 936	100,00	61,65
1 Inovação pedagógica	28 000	2,43	7 706	1,09	27,52
2 Melhoria qualid. educação	6 000	0,52	739	0,10	12,32
3 Construções escolares	380 000	33,00	319 414	44,99	84,06
4 Ensino superior	28 400	2,47	6 244	0,88	21,99
5 Educação infantil e pré-escolar	80 035	6,95	37 060	5,22	46,30
6 Educação especial	250 599	21,76	159 352	22,45	63,59
7 Acções de planeamento educativo	19 500	1,69	4 406	0,62	22,59
8 Acções de formação profissional diversa (FSE)	191 023	16,59	120 894	17,03	63,29
9 Centro Regional de Formação Profissional	5 000	0,43	2 460	0,35	49,20
10 Publicações	7 000	0,61	3 819	0,54	54,56
11 Formação de pessoal não docente	1 000	0,09	227	0,03	22,70
12 Aq. Terr. p/impl. fut. ed. esc.	155 000	13,46	47 615	6,71	30,72
Juventude, desporto e tempos livres	376 414	100,00	240 737	100,00	63,96
1 Parque Desp. Trab. Santo Amaro	6 000	1,59	4 086	1,70	68,10
2 Zona Lazer Montado Pereiro	15 000	3,98	1 411	0,59	9,41
3 Pav. gimn., rec. desp. pol. e outros	173 054	45,97	134 097	55,70	77,49
4 Infra-estruturas desportivas	102 860	27,33	68 636	28,51	66,73
5 Acções de fomento desportivo	52 500	13,95	32,507	13,50	61,92
6 Acção de apoio à juventude	27 000	7,17	—	—	—

Sector/programas	Dotações		Pagamentos efectuados		Realização — Percentagens
	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
Cultura	219 900	100,00	148 805	100,00	67,67
1 Descentralização cultural	47 791	20,37	31 087	20,89	69,40
2 Apoio organ. reg. e culturais	14 347	6,52	12 299	8,27	85,73
3 Ofic. instr. musicais (manut.)	1 400	0,64	300	0,20	21,43
4 Oficina de conservação e restauro	3 497	1,59	641	0,43	18,33
5 Núcleo de arte contemporânea	2 200	1,00	1 396	0,94	63,45
6 Edições e publicações (diversas)	18 374	8,36	9 008	6,05	49,03
7 Biblioteca regional	20 000	9,10	15 716	10,56	78,58
8 Pav. orquest. Museu Quinta das Cruzes	5 000	2,27	—	—	—
9 Recuperação de zonas antidegradadas	20 000	9,10	10 565	7,10	52,83
10 Recuperação Cons. Monum. Inter. Reg.	21 571	9,18	17 501	11,76	81,13
11 Criação de novos museus	67 720	30,80	50 292	33,80	74,26
12 Programas de investigação	1 000	0,45	—	—	—
Saúde	236 670	100,00	165 596	100,00	69,97
1 Benefícios e apetrechamento de estabelecimentos hospitalares	107 000	45,21	87 262	52,70	69,97
2 Benefícios e apetrechamento de estabelecimentos de saúde pública	129 670	54,79	78 334	47,30	60,41
Segurança Social	28 457	100,00	27 300	100,00	95,93
1 Constr. remod. est. para a juventude	11 000	38,65	9 934	36,39	90,31
2 Ampl. adap. ben. est. para a terceira idade	17 457	61,35	17 366	63,61	99,48
Habitação	952 869	100,00	643 777	100,00	67,56
1 Promoção directa de habitação	796 397	83,58	570 494	88,62	71,63
2 Constr. infra-estruturas de Santo Amaro	13 872	1,46	12 282	1,91	88,54
3 Constr. infra-estruturas do Bairro da Ajuda	5 000	0,52	—	—	—
4 Infra-estrutura urb. hab. cust. contr.	30 000	3,15	—	—	—
5 Células 6 e 7 (Porto Santo)	5 000	0,52	—	—	—
6 Apoio Coop. Habit. Económica	70 000	7,35	35 251	5,48	50,36
7 Aq. Terr. (Nazaré e Santo Amaro)	32 600	3,42	25 750	4,00	78,99
Ambiente urban., água e saneamento	2 208 990	100,00	1 737 415	100,00	78,65
1 Parque Natural da Madeira	50 000	2,26	9 575	0,55	19,15
2 Canal. regul. limp. rib. correg.	82 727	3,75	64 680	3,72	78,18
3 Renov. Urb. Ilhéu C. Lobos	50 000	2,26	27 447	1,58	54,89
4 Construções de infra-estruturas de saneamento básico	1 833 796	83,02	1 544 062	88,87	84,20
5 Est. ordenam. territ. (CEE)	52 000	2,35	—	—	—
6 Est. «Apr. Hidr. Rib. Soc.» (CEE)	2 120	0,10	1 742	0,10	82,17
7 Est. Glob. Recur. Hídricos Mad.	80 347	3,64	70 659	4,07	87,94
8 Planos directores municipais	5 000	0,23	—	—	—
9 Aquisição de terrenos	53 000	2,40	19 250	1,11	36,32
Agricultura, silvicultura e pecuária	2 253 240	100,00	882 708	100,00	39,18
1 Or. foment. melh. prod. veg. anim.	757 194	33,60	353 890	40,09	46,74
2 Apetr. espec. serv. agrícolas	284 454	12,62	160 979	18,24	56,59
3 Reforma de estruturas agrárias	112 448	4,99	76 923	8,71	68,41
4 Acções prog. âmbito PEDAP (CEE)	622 300	27,62	77 841	8,82	12,51
5 Org. estat. agr. RAM (CEE-Pre-Ad.)	2 400	0,11	—	—	—
6 Cons. solo gest. rec. aqu. prod.	474 444	21,06	213 075	24,14	44,91
Pescas	221 216	100,00	181 404	100,00	82,00
1 Apoio à frota pesqueira	150 000	6,33	140 000	77,18	93,33
2 Investig. aplic. experiment.	22 000	9,95	9 005	4,96	40,93
3 Formação e aperfeiçoamento profissional	43 000	19,44	27 810	15,33	64,67
4 Equipamento informático	6 216	2,81	4 589	2,53	73,83
Indústria	445 997	100,00	127 878	100,00	28,67
1 Fomento de produção industrial	305 367	68,47	57 310	44,82	18,77
2 Promoção industrial	100 630	22,56	39 930	31,23	39,68
3 Apoio indust. conservação de peixe	40 000	8,97	30 638	23,96	76,60
Energia	6 000	100,00	822	100,00	13,70
1 Plano de investimentos EEM	—	—	—	—	—
2 Energias renováveis	6 000	100,00	822	100,00	13,70
Turismo	1 483 107	100,00	1 039 071	100,00	70,06
1 Promoção turística	881 262	59,42	689 146	66,32	78,20
2 Apoio financ. infra-estruturas turis.	216 125	14,57	145 881	14,04	67,50
3 Pous. out. infra-estruturas turísticas	145 612	9,82	66 226	6,37	45,48
4 Acção form. profis. apoio FSE	126 208	8,51	112 663	10,84	89,27
5 Est. proj. inqu. caract. turist.	1 000	0,07	28	—	2,80
6 Aquisição de terrenos	112 900	7,61	25 127	2,42	22,26

Sector/programas	Dotações		Pagamentos efectuados		Realização — Percentagens
	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
Transportes e comunicações meteorologia.....	2 370 486	100,00	1 920 164	100,00	81,00
1 Construção de estradas regionais.....	2 237 000	94,37	1 901 678	99,04	85,01
2 Transportes terrestres.....	68 486	2,89	18 486	0,96	26,99
3 Portos.....	65 000	2,74	—	—	—
Comércio, abastecimento e defesa do consumidor.....	200 337	100,00	95 062	100,00	47,45
1 Org. merc. sist. dist. prod. agr. pecuários.....	116 353	58,08	31 209	32,83	26,82
2 Infra-estruturas apoio prod. (CEE).....	63 984	31,94	58 595	61,64	91,58
3 Acc. prospec. merc. fom. cons. pr.....	20 000	9,98	5 258	5,53	26,29
Apoio desenvolvimento sócio-económico.....	619 727	100,00	37 189	100,00	6,00
1 Op. integr. desenvolv. (estudos).....	22 000	3,55	12 831	34,50	58,32
2 Sist. inc. invest. (div.) — CEE.....	500 000	80,68	—	—	—
3 Acções form. pess. emp. priv. — FSE.....	69 673	11,24	18 731	50,37	26,88
4 Proj. form. prof. trab. PME (já concret.).....	8 963	1,45	—	—	—
5 Ac. sens. inf. sobre integr. port. CEE.....	1 500	0,24	394	1,06	26,27
6 Esc. Enferm. S. José Cluny (FSE).....	17 021	2,75	5 088	13,68	29,89
7 Divulg. promoc. mad. comun. europeias.....	570	0,09	145	0,39	25,44
Administração pública regional.....	425 708	100,00	288 174	100,00	67,69
1 Form. aperf. pess. v. p. coord. econom.....	3 300	0,78	1 126	0,39	34,12
2 Acc. form. serv. form. perman. pess.....	18 935	4,45	13 694	4,75	72,32
3 Form. aperf. prof. pess. da SRAP.....	10 000	2,35	786	0,27	7,86
4 Formac. profis. administ. pública.....	5 000	1,17	3 110	1,08	62,20
5 Apetrecham. novos serv. (inform.).....	50 500	11,86	49 953	17,33	98,92
6 Acc. form. p/pess. g. r. integr. europ.....	480	0,11	119	0,04	24,79
7 Instalação do Governo Regional.....	174 000	40,87	94 194	32,69	54,13
8 Remodel. «Vila Passos» — Ad. Cent. Emigr.....	59 880	14,07	59 660	20,70	99,63
9 Aqu. Equ. Rev. Mat. Const. Prosp. Mec. Sol.....	12 000	2,82	6 323	2,19	52,69
10 Const. Instal. Labor. Reg. Eng. Civil.....	5 000	1,17	—	—	—
11 Tribunal P. Santo (arranjos ext.).....	20 000	4,70	—	—	—
12 Cooperação técnica SRES/LREC.....	5 000	1,17	574	0,20	11,48
13 Acção formac. reciclagem (LREC).....	3 000	0,70	22	0,01	0,73
14 Adap. edif. Alf. Velha e Ass. Região da Madeira.....	58 613	13,77	58 613	20,34	100,00
Administração local.....	2 609 807	100,00	2 413 157	100,00	92,46
1 Investimentos municipais.....	2 609 807	100,00	2 413 157	100,00	92,46

Relativamente aos sectores considerados há a registar diferentes níveis de execução. Mais elevados nos sectores de segurança social (95 %), embora envolvendo valores pouco significativos, do ambiente, urbanismo, água e saneamento (78 %), com um valor de execução significativo no programa 4 — Construções de infra-estruturas de saneamento básico (84 %), das pescas (82 %), com contribuição relevante do programa 1 — Apoio à frota pesqueira (93 %), nos transportes, comunicações e meteorologia (81 %), sobressaindo a execução do programa 1 — Construções

de estradas regionais (85 %). Mais baixos, nos sectores do apoio ao desenvolvimento sócio-económico (6 %), da indústria (28 %), da agricultura, silvicultura e pecuária (39 %), da educação (61 %), com um nível de execução significativo do programa 3 — construções escolares (84 %).

O quadro seguinte apresenta-nos uma síntese dos investimentos de acordo com os agrupamentos tidos em conta no PIDDAR/89, considerando as dotações orçamentais, os pagamentos efectuados e a respectiva realização:

Sector	Dotações		Pagamentos efectuados		Realização — Percentagens
	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
Sectores produtivos.....	4 409 560	27,89	2 231 883	20,94	50,61
Agricultura, silvicultura e pecuária.....	2 253 240	14,25	882 708	8,28	39,18
Pesca.....	221 216	1,40	181 404	1,70	82,00
Indústria.....	445 997	2,82	127 878	1,20	28,67
Energia.....	6 000	0,04	822	0,01	13,70
Turismo.....	1 483 107	9,38	1 039 071	9,75	70,06
Infra-estruturas económicas.....	2 570 823	16,26	2 015 226	18,91	78,39
Transportes, comunicações e meteorologia.....	2 370 486	14,99	1 920 164	18,01	81,00
Comércio abastecedor e defesa do consumidor.....	200 337	1,27	95 062	0,89	47,45
Sectores sociais.....	5 174 857	32,73	3 673 566	34,46	70,99
Educação.....	1 151 557	7,28	709 936	6,66	61,65
Juventude, desportos e tempos livres.....	376 414	2,38	240 737	2,26	63,96
Cultura.....	219 900	1,39	148 805	1,40	67,67

Sector	Dotações		Pagamentos efectuados		Realização — Percentagens
	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
Saúde.....	236 670	1,50	165 596	1,55	69,97
Segurança social.....	28 457	0,18	27 300	0,26	95,93
Habituação.....	952 869	6,03	643 777	6,04	67,56
Ambiente, urbanização, água e saneamento.....	2 208 990	13,97	1 737 415	16,30	78,65
Administração pública regional.....	425 708	2,69	288 174	2,70	67,69
Apoio ao desenvolvimento sócio-económico.....	619 727	3,92	37 189	0,35	6,00
Investimentos municipais.....	2 609 807	16,51	2 413 157	22,64	92,46
Total.....	15 810 482	100,00	10 659 195	100,00	67,42

Como se verifica, os sectores sociais tiveram um nível de execução superior aos dos sectores produtivos, que se reflectiu na própria estrutura do Plano, correspondendo as despesas de investimento, nos sectores produtivos, de acordo com os pagamentos, efectuados a 20 % do total, quando o orçamentado correspondia a 28 %. De realçar o baixo índice registado no sector da agricultura, silvicultura e pecuária (39 %), correspondendo a 8 % do total contra os 14 % orçamentados.

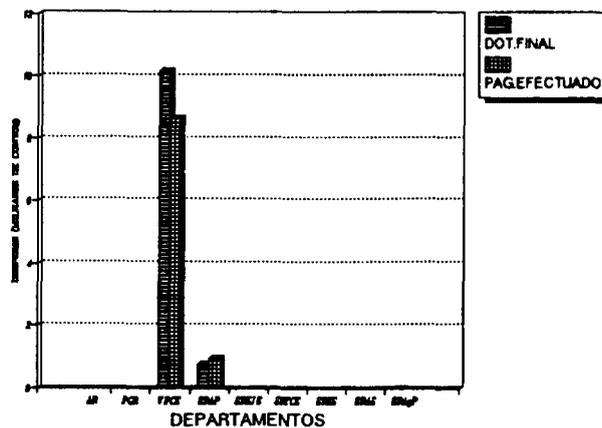
Registe-se, ainda, o elevado índice de execução no capítulo dos investimentos municipais, correspondendo na estrutura do Plano a 21 % do total das despesas efectuadas contra os 16 % previstos. Posteriormente, analisam-se com maior pormenor estes investimentos.

3.4 — *Contas de ordem.* — O quadro seguinte compara as despesas orçamentadas e os pagamentos efectuados pelos diferentes departamentos do Governo Regional, no capítulo 80, relativo a contas de ordem:

(Em contos)

Departamentos	Dotações finais		Pagamentos efectuados		Realização — Percentagens
	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
Assembleia Regional.....	-	-	-	-	-
Presidência do Governo Regional.....	-	-	-	-	-
Vice-Presidência e Coordenação Económica.....	10 176 832	92,76	8 670 526	90,14	85,20
Secretaria Regional da Administração Pública.....	778 675	7,10	947 927	9,86	121,74
Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego.....	-	-	-	-	-
Secretaria Regional de Turismo, Cultura e Emigração.....	-	-	-	-	-
Secretaria Regional de Equipamento Social.....	-	-	-	-	-
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais.....	-	-	-	-	-
Secretaria Regional de Agricultura e Pescas.....	15 861	0,14	-	-	-
Total.....	10 971 368	100,00	9 618 453	100,00	87,67

Graficamente teremos:

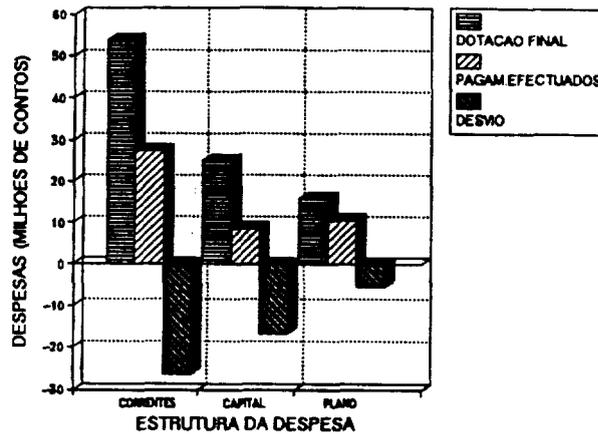


3.5 — *Realização orçamental.* — O quadro seguinte apresenta-nos a estrutura das despesas efectuadas sem contas de ordem e a respectiva realização orçamental:

(Em contos)

Despesas	Dotações iniciais		Dotações finais		Pagamentos efectuados		Realização — Percentagens
	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
Correntes.....	53 957 340	56,88	27 622 793	59,01	(26 334 547)	54,80	51,19
Capital.....	25 097 813	26,46	8 532 061	18,23	(16 565 752)	34,47	34,00
Plano.....	15 810 482	16,67	10 659 198	22,77	(5 151 284)	10,72	67,42
Total.....	94 865 635	100,00	46 814 052	100,00	(48 051 583)	100,00	49,35

Graficamente teremos:



O índice de realização global foi, como se vê, muito baixo, sobretudo nas despesas correntes e de capital, devido, como se salientou, à baixa execução do serviço da dívida.

O quadro seguinte dá-nos uma ideia mais rigorosa da realização das restantes despesas, se omitirmos, na dotação orçamental e nos pagamentos efectuados, o serviço da dívida:

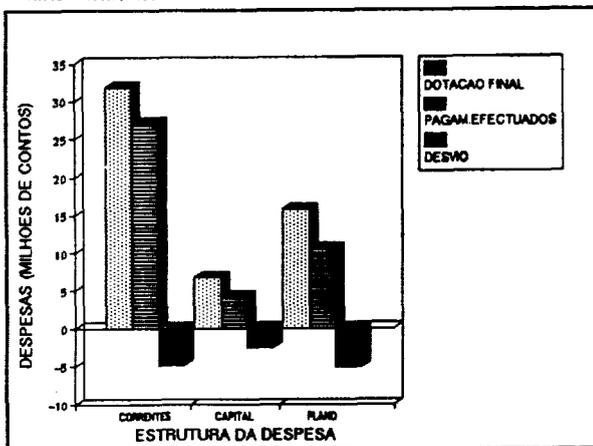
(Em contos)

Despesas	Dotações iniciais		Dotações finais		Pagamentos efectuados		Realização Percentagens
	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	Valores	Percentagens	
Correntes (a)	31 902 340	58,58	27 089 753	64,48	(4 812 587)	38,68	84,91
Capital (b)	6 742 944	12,38	4 266 111	10,15	(2 476 833)	19,91	63,27
Plano	15 810 482	29,03	10 659 198	25,37	(5 151 284)	41,41	67,42
Total	54 455 766	100,00	42 015 062	100,00	(12 440 704)	100,00	77,15

(a) Não inclui «Encargos correntes da dívida».

(b) Não inclui «Passivos financeiros».

Graficamente teremos:



Como se pode verificar, sem se considerar nas despesas correntes os «Encargos correntes da dívida» nem nas despesas de capital os «Passivos financeiros», os índices de realização, sendo ainda baixos, são significativamente superiores aos apurados atrás. Ainda assim, verifica-se que é nas despesas correntes aonde ocorre o maior valor de realização.

3.6 — O pagamento das despesas. — Não é possível fazer a confirmação das despesas apresentadas na Conta da Região pois que o principal instrumento de controlo dos pagamentos efectuados, a conta do tesoureiro do Governo Regional, não permitiu a sua liquidação e julgamento.

E esta situação ficou a dever-se aos seguintes factores:

- Falta de fiabilidade das peças instrutórias do processo apresentado;
- Falta de elementos sobre a confirmação dos saldos bancários existentes nas diversas contas de depósito à ordem abertas em praticamente todas as instituições de crédito existentes na Região;
- A multiplicidade das contas bancárias atrás referidas, dificultando a consolidação do saldo da tesouraria da Região;
- A contabilização da tesouraria não responder às necessidades e exigências de informação necessária, sobretudo por não permitir uma análise minimamente desagregada das receitas arrecadadas (tipo) e das despesas pagas (unidade orgânica, por exemplo).

4 — Relações receita/despesa

Com os quadros que a seguir se apresentam estabelecem-se algumas comparações, de carácter global, entre valores da receita e da despesa constantes do Orçamento e da Conta.

No quadro seguinte estabelece-se a relação entre a receita total e a despesa total:

QUADRO I

Receita total/despesa total

(Em contos)

Tipos	Orçamentado	Conta
Receita total	105 837 003	56 435 373
Despesa total	105 837 003	56 432 510
Saldo	-	2 863

Foi considerado na «Receita total» o saldo de anos findos no valor de 63 258 contos, sem o qual as despesas excederiam as receitas em cerca de 60 000 contos.

As divergências entre as dotações orçamentais e os valores da Conta foram anteriormente analisadas.

O quadro seguinte dá-nos a mesma relação entre receita total e despesa total sem os valores inscritos em contas de ordem:

Receita total/despesa total (sem contas de ordem)

(Em contos)

Tipos	Orçamentado	Conta
Receita total	94 865 603	46 638 984
Despesa total	94 865 603	46 814 057
Saldo	-	(175 073)

Registe-se uma vez mais que, conforme se referiu, há uma deficiente contabilização do capítulo das contas de ordem, que será ainda referido nas conclusões finais.

Pelos quadros seguintes, estabelece-se a comparação entre receitas correntes e despesas correntes, integrando ou não despesas correntes do plano.

Receitas correntes/despesas correntes (a)

(Em contos)

Tipos	Orçamentado	Conta
Receitas correntes	32 858 400	33 854 188
Despesas correntes	53 957 340	27 622 793
<i>Saldo</i>	(21 098 940)	6 231 395

(a) Não considerando as despesas correntes do Plano.

Receitas correntes/despesas correntes (a)

(Em contos)

Tipos	Orçamentado	Conta
Receitas correntes	32 858 400	33 854 188
Despesas correntes ¹	58 028 539	29 868 230
<i>Saldo</i>	(25 170 139)	3 985 958

(a) Considerando as despesas correntes do Plano.

Ainda aqui se deve ter em consideração a diferença entre os valores orçamentados e os valores da conta, relativos às despesas correntes.

Não tomando em consideração os encargos correntes da dívida, revela-se um *superavit* corrente nas duas situações.

Mesmo deduzindo as transferências ao valor das receitas correntes, o saldo corrente é ainda positivo.

Receitas correntes (sem transferência)/despesas correntes

(Em contos)

Tipos	Valores
Receitas correntes	33 246 039
Despesas correntes	27 622 793
<i>Saldo</i>	5 623 246

Os quadros seguintes estabelecem relações entre as despesas de pessoal e as receitas correntes, o primeiro, e aquelas e a despesa total, o segundo.

Receitas correntes/despesas com o pessoal

(Em contos)

Tipos	Valores
Receitas correntes	33 854 188
(1)	
Despesas com o pessoal (a)	16 916 207
(2)	
(2)/(1)	49,97 %
(3)	

(a) Inclui 80 582 contos de despesas de pessoal do capítulo 50 e 9 182 395 contos de transferências afectas a encargos com o pessoal.

Despesa total/despesa com o pessoal

(Em contos)

Tipos	Valores
Despesa total (a)	46 814 050
(1)	
Despesa com o pessoal	16 916 207
(2)	
(2)/(1)	36,13 %
(3)	

(a) Não inclui contas de ordem.

5 — Os subsídios

Não existem na Conta da Região, como se referiu, informações discriminadas sobre a atribuição de subsídios reembolsáveis ou a fundo perdido, atribuídos pela região ao longo de 1989.

Os subsídios, e as subvenções em geral, constituindo uma importante fonte de despesa pública, são, por isso mesmo, num contexto de grande exigência relativamente aos gastos públicos, objecto de um importante debate teórico, com expressão mais actual em torno das chamadas «despesas fiscais».

Tem-se, pois, generalizado a ideia de que prática da atribuição de subsídios se deve cada vez mais subordinar aos princípios constitucionais da igualdade, da justiça, da proporcionalidade e da imparcialidade (art. 266.º, n.º 2, da CRP, versão de 1989), como forma de assegurar transferência e objectividade na sua atribuição e evitar tratamento discriminatório injustificado dos contribuintes.

Aliás, o novo esquema de classificação das despesas públicas, aprovado pelo Dec.-Lei 112/88, de 2-4, e adoptado no Orçamento da Região para 1989, assinala essa preocupação, ao pretender facilitar a apreciação mais rigorosa das variáveis da política orçamental, designadamente das transferências e dos subsídios.

Sendo reconhecida, no entanto, a necessidade de um controlo mais eficaz deste tipo de despesas pelas entidades responsáveis, reconhece-se, de igual modo, a dificuldade de analisar exaustivamente a diversidade de formas que revestem o quadro insuficiente de indicação da legislação ao abrigo da qual são atribuídos, o que nem sempre possibilita a avaliação da compatibilidade dos critérios que lhes estão subjacentes com os princípios constitucionais acima referidos e, bem assim, concluir, subsequentemente pela sua legalidade.

Relativamente à Conta da Região referente a 1989 pretende-se, com base nas informações recolhidas nas resoluções publicadas no *Jornal Oficial*, e com a apresentação dos quadros seguintes, dar uma ideia (que não poderá ser considerada absolutamente exaustiva, dadas as limitações da análise efectuada), da quantidade e diversidade de subsídios e de outras formas de apoio financeiro concedido pelos diversos departamentos do Governo Regional durante o ano de 1989.

Registe-se, em primeiro lugar, que o Dec. Reg. Regul. 17/89/M, de 22-4, que põe em execução o orçamento para 1989 estabelece o princípio de que «a concessão de subsídios deverá ser objecto de resolução do Governo Regional sobre proposta fundamentada do titular do sector» (art. 11.º).

No entanto, constata-se que a generalidade das resoluções que aprovam a atribuição de subsídios não faz qualquer referência à norma ao abrigo da qual são concedidos, nem aos pressupostos objectivos e subjectivos da sua atribuição, o que não permite concluir ter sido antecedido de proposta fundamentada do titular do sector.

Por outro lado, a análise dos elementos transmitidos pela Direcção Regional de Finanças permite admitir que nem todas as formas de apoio financeiro foram objecto de Resolução do Governo Regional. Há ainda a registar formas de apoio aprovadas através de despacho, designadamente na área da promoção de emprego, que não foram consideradas.

Os valores que constam do quadro seguinte não podem, pois, ser considerados exaustivos.

Contudo, incluem os valores dos apoios financeiros concedidos às autarquias, cujo quadro legal de atribuição foi detalhadamente analisado no capítulo II.

O montante de apoios financeiros concedidos pelos diferentes departamentos do Governo evidencia-se no quadro seguinte:

Subsídios/apoios financeiros

Departamentos	Autarquias locais	Empresas públicas	Empresas privadas	Particulares	Instituições	Outros	Total
Presidência do Governo	—	—	—	80 000	—	—	80 000
Vice-Presidência	2 396 591 519	267 270 000	698 616 874	—	90 680 060	136 800 000	3 589 958 453
Secretaria Regional da Administração Pública	—	260 263 000	—	—	3 443 300	5 500 000	269 206 300
Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego	—	—	—	52 560 000	323 750 231	—	376 310 231
Secretaria Regional do Turismo e Cultura	—	—	30 845 284	66 670 000	273 596 210	148 722 642	519 834 136
Secretaria Regional do Equipamento Social	—	—	35 251 174	—	200 000	—	35 451 174
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais	—	—	5 088 216	1 893 100	200 000	—	7 181 316
Secretaria Regional da Agricultura e Pescas	—	—	90 684 137	59 110 127	33 650 600	122 615 774	306 060 638
<i>Total</i>	2 396 591 519	527 533 000	860 485 685	180 313 227	725 520 401	413 638 416	5 104 082 248

Seguidamente, procura-se analisar com maior pormenor os apoios financeiros atribuídos às autarquias.

5.1 — *Apoios financeiros às autarquias.* — Há a considerar em 1989 apoios financeiros, às autarquias, por conta do orçamento regional, de diferentes tipos, conforme constam da Conta da Região.

Pela Vice-Presidência do Governo há a registar a atribuição de verbas às autarquias pelo capítulo 01 — «Gabinete do vice-presidente», no montante de 758 477 323\$ e pelo capítulo 50 — «Investimentos no Plano», no montante de 1 896 410 051\$.

Na Secretaria Regional do Equipamento Social há a registar no capítulo 50, divisão 38, o processamento da importância de 516 745 756\$ de investimentos em municípios que não são, contudo, discrimi-

nados no Plano de Investimentos nem constam de qualquer resolução do Governo, não sendo, portanto, incluídas no quadro seguinte, em que se apresentam discriminados por autarquias os valores dos apoios concedidos pelos capítulos da Vice-Presidência indicados.

Apresenta-se igualmente a sua discriminação, tendo em atenção os termos em que são aprovadas as resoluções que concedem aqueles apoios, destinados a bonificações, de acordo com o Dec.-Lei 75/87, de 13-2, e os contratos de reequilíbrio financeiro dos municípios da Região ou à comparticipação de obras especificadas dos respectivos planos de investimento, ou simplesmente a apoiar financeiramente em termos gerais, a sua execução.

Câmara	Apoios			
	Bonificados	Apoio do Plano em investimentos	Comparticipações em obras	Total
Funchal	29 405 593\$00	860 000 000\$00	245 900 000\$00	1 135 305 593\$00
Câmara de Lobos	4 837 595\$00	5 000 000\$00	—\$—	9 837 595\$00
Calheta	7 950 474\$30	155 000 000\$00	104 337 049\$50	267 287 523\$80
Machico	24 023 071\$60	113 500 000\$00	163 361 435\$50	300 884 507\$10
Porto Santo	—\$—	20 000 000\$00	2 500 000\$00	22 500 000\$00
Ribeira Brava	12 726 624\$30	5 800 000\$00	17 374 500\$00	35 901 124\$30
Santa Cruz	11 165 725\$90	178 500 000\$00	95 765 709\$80	285 431 485\$70
Ponta Sol	—\$—	5 000 000\$00	82 085 070\$00	87 085 070\$00
Porto Moniz	3 710 257\$00	2 500 000\$00	106 409 499\$00	112 619 756\$00
Santana	8 182 866\$20	20 000 000\$00	—\$—	28 182 866\$20
São Vicente	19 074 475\$60	37 500 000\$00	54 981 523\$00	111 555 998\$50

CAPÍTULO VII

A dívida pública regional (*)

1 — A dívida pública regional em 1989

1.1 — *Generalidades.* — Como se viu anteriormente (*), a possibilidade de as Regiões Autónomas recorrerem ao endividamento é uma consequência lógica da autonomia orçamental das Regiões que se exprime, em última análise na possibilidade dos órgãos de governo próprio definirem as suas próprias opções em matérias de receitas e despesas.

Apesar da dívida pública regional constituir um dos domínios em que é mais patente a insuficiência de legislação nacional e regional, pode considerar-se que, com a recente publicação do novo Estatuto da Madeira, por um lado, e com a publicação do Dec.-Lei 336/90, de 30-10, a matéria

do endividamento público regional fica a ser objecto de um tratamento legislativo mais completo do que anteriormente.

O Estatuto da Madeira reafirma no art. 72.º a possibilidade de a região contrair empréstimos internos e externos a médio e a longo prazos, unicamente destinados a financiar investimentos, sujeitando os empréstimos externos a aprovação pela Assembleia da República. Estipula, ainda, no art. 29.º, n.º 1, al. p), a competência da Assembleia Legislativa Regional para autorizar o Governo Regional a realizar empréstimos internos e outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, estabelecendo as respectivas condições gerais, com observância dos limites máximos de endividamento regional».

Por outro lado, o facto de estar em vigor o Programa de Reequilíbrio Financeiro, cujos objectivos são expressamente ressalvados pelo Dec.-Lei 336/90, implicará que o quadro do endividamento regional nos próximos anos seja fortemente limitado por esse programa.

Tratando-se do primeiro parecer que este Tribunal emite sobre contas da Região Autónoma da Madeira, atendendo ao peso da dívida pública regional no contexto das finanças da Região, justifica-se o desenvolvimento mais exaustivo da evolução da dívida da Região Autónoma da Madeira e da sua situação em 31-12-89, bem como do quadro comparativo que regula as diferentes modalidades de dívida regional a considerar.

(*) Sobre este tema, veja-se o estudo inédito de Eduardo Paz Ferreira, «Finanças Regionais e a Dívida Pública da Região Autónoma da Madeira».

(*) Rever capítulo II, n.º 2.2.2.

1.2 — *A dívida flutuante regional.* — Se, como ficou visto, existem razões para defender que a Constituição permite a contração de empréstimos pelas Regiões, não existe qualquer elemento que leve a considerar que a contração de empréstimos a curto prazo esteja excluída, sendo, pelo contrário, de admitir que ela corresponda ainda mais plenamente à utilização de um poder normal das regiões.

Ainda assim, também esse aspecto não se encontra regulado, excepto no que diz respeito à utilização da conta-corrente gratuita junto do Banco de Portugal.

A possibilidade de utilização de tal conta-corrente, em paralelo com aquela que era prevista para o Estado pela Lei Orgânica do Banco de Portugal, aprovada pelo Dec.-Lei 644/75, de 15-11, foi consagrada pelo Dec.-Lei 513-E1/79, de 27-12, que determinou, no n.º 1 do artigo único, que «o Banco de Portugal pode abrir a cada uma das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira uma conta gratuita até à importância equivalente a 5 % do montante das receitas correntes da respectiva região cobradas no penúltimo ano».

O n.º 2, por seu turno, dispunha que todos os levantamentos da Região na mesma conta são feitos unicamente em representação das receitas orçamentais do exercício e devem estar reembolsados até ao fim deste.

O limite de 5 % para movimentação da conta viria a ser alterado, no caso dos Açores, através do Estatuto, aprovado pela Lei 39/80, de 5-8, que veio prever, no n.º 1 do art. 87.º, um limite de 10 %.

Tal limite de 10 % foi também estabelecido para a Região Autónoma da Madeira pelo Dec.-Lei 33/84, de 24-1, mantendo-se igualmente a obrigatoriedade de reembolso das importâncias utilizadas, no termo do ano.

É ainda o mesmo limite de 10 % que resulta da conjugação do art. 5.º do Dec.-Lei 336/90, de 30-10, com o art. 26.º, n.º 2, da nova Lei Orgânica do Banco de Portugal, aprovada pelo Dec.-Lei 337/90, de 30-10.

Na medida em que o Dec.-Lei 336/90 expressamente revogou o Dec.-Lei 33/84, é de entender que cessou a obrigação de proceder ao reembolso das importâncias utilizadas no final do ano.

De facto, o regime de reembolso dos levantamentos feitos ao abrigo da conta-corrente das Regiões passou a ser o mesmo do Estado, e para este não existe a obrigação de reembolso do final do ano.

Trata-se, no entanto, de uma matéria em que não parece ser possível assumir uma posição definitiva, dado que, a admitir-se que não é necessário o reembolso, no final do ano dos avanços efectuados pelo banco de Portugal, esta forma de dívida tomar-se-ia tendencialmente perpétua, subvertendo-se totalmente o espírito que levou à sua institucionalização (*)

1.3 — *A dívida pública directa.* — Em 31-12-89, ano a que se reporta a emissão do parecer do Tribunal de Contas sobre a conta regional, a situação da dívida pública da Madeira era a que se pode ver no quadro seguinte:

Dívida da Região Autónoma da Madeira em 31-12-89

		(Em contos)
1 — Dívida interna		88 066 972
1.1 — Empréstimos obrigacionistas (a)		69 554 656
1.1 — Banco de Portugal		36 032 318
1.2 — Instituições de crédito		33 522 338
1.2 — Outros empréstimos bancários (a)		7 491 970
1.2.1 — BANIF		3 852 085
1.2.2 — BTT & A		145 087
1.2.3 — CGD (habitação)		678 255

1.2.4 — CGD (C. M. do Funchal)	116 543
1.2.5 — CGD	2 000 000
1.2.6 — BPSM	350 000
1.2.7 — BCP	350 000
1.3 — DGT (b)	6 520 346
1.3.1 — Execução de aval	6 022 690
1.3.2 — Taxa de aval	497 656
1.4 — Diversos (c)	4 500 000
1.4.1 — Fomecedores e empreiteiros	4 000 000
1.4.2 — Juros de mora	500 000
2 — Dívida externa (a)	1 475 000
2.1 — BEI	1 475 000
Total	89 541 972

(a) Segundo informações da Direcção Regional de Finanças.

(b) Segundo informações da Direcção-Geral do Tesouro.

(c) Segundo informações do relatório do Grupo de Acompanhamento do Programa de Recuperação Financeira da Região Autónoma da Madeira.

Neste quadro revestia-se de uma especial importância a componente relacionada com os empréstimos obrigacionistas e com os respectivos encargos não regularizados.

Para além da dívida obrigacionista, a Região Autónoma da Madeira era ainda devedora de instituições bancárias por força de contratos de abertura de crédito ou da subscrição de livranças.

Por outro lado, mantinha-se uma situação de dívida a fornecedores, originando, de resto, a inclusão de juros de mora. Segundo informação da Direcção-Geral do Tesouro, a Região devia ainda ao Estado importâncias, a título de taxa de aval não paga e de dívida avalizada liquidada pelo Estado às entidades credoras, no montante de aproximadamente 6,5 milhões de contos, correspondentes a pagamentos em execução de vales (6 milhões de contos) e à taxa de aval em dívida (cerca de 0,5 milhões de contos).

A Direcção-Geral do Tesouro pagou, em execução de avales:

Banco Totta & Açores em 31-12-88 — 3 190 271 616\$;
 Banco Totta & Açores em 31-12-88 — 815 183 889\$50;
 BANIF em 8-6-89 — 2 016 323 391\$50;
 BANIF em 8-6-89 — 911 141\$.

Por outro lado, encontrava-se em dívida em 31-12-89, a importância de 497 656 110\$ relativa ao pagamento da taxa de aval não regularizado pela Região Autónoma da Madeira.

Da informação da Direcção Regional de Finanças, reproduzida pelo quadro XVIII do relatório que acompanha a conta relativa a 1989, consta apenas a importância de 392,8 milhares de contos em dívida à Direcção-Geral do Tesouro, relativa ao não pagamento da taxa de aval (*)

1.3.1 — *A dívida obrigacionista.* — O recurso, pela Região Autónoma da Madeira, ao endividamento, como forma de assegurar a cobertura das despesas públicas regionais em face da insuficiência das receitas correntes, iniciou-se, de forma significativa, em 1981, com a emissão dos dois primeiros empréstimos obrigacionistas, como se pode ver no quadro que segue, que apresenta a totalidade dos empréstimos obrigacionistas emitidos pela Madeira:

Empréstimos obrigacionistas da Região Autónoma da Madeira

Números	Portarias	Datas da publicação no DR	Total autorizado/emittido	Taxa de juro	Aval do Estado	Tomador do empréstimo		Duração do empréstimo	Início da amortização
						Banco de Portugal	Instituições de crédito		
1	672/81	6- 8-81	2 000 000	Taxa básica de desconto do Banco de Portugal (> 15 %).	*	*	*	12 anos	1- 2-84
2	1028/81	30-11-81	3 000 000	Taxa básica de desconto do Banco de Portugal (= 15 %).	*	*	*	7 anos	23- 5-84
3	663/82	3- 7-82	3 000 000	Taxa básica de desconto do Banco de Portugal (+ 3 %).	*	*	*	7 anos	30-10-84

(*) Ainda que da mesma crítica fosse já possível o regime anterior que, na prática, assentava numa regularização no final do ano, mas apenas por alguns dias.

(*) Esta razão pela qual esta dívida não foi considerada no Ac. 5/90 da Secção Regional do Tribunal de Contas, publicado no DR, 2.º, de 11-3-91, de julgamento de concessão de visto às obrigações gerais relativas aos empréstimos, tendo em vista a consolidação da dívida da Região Autónoma da Madeira.

Números	Portarias	Datas da publicação no DR	Total autorizado/emitido	Taxa de juro	Aval do Estado	Tomador do empréstimo		Duração do empréstimo	Início da amortização
						Banco de Portugal	Instituições de crédito		
4	1146/82	14-12-82	3 170 000	Taxa básica de desconto do Banco de Portugal (+ 3 %).	*		*	7 anos	1-12-85
5	883/83	17- 9-83	3 000 000	Taxa de juro depósitos a prazo > 180 dias e <= 1 ano + 2 %.	*		*	7 anos	20- 3-86
6	1054-B/83	23-12-83	3 000 000	Taxa de juro depósitos a prazo > 180 dias e <= 1 ano + 2 %.	*		*	7 anos	15- 7-86
7	518/84	27- 7-84	5 000 000	Taxa básica de desconto do Banco de Portugal		*		10 anos	31- 5-90
8	514-A/85	27- 7-85	5 000 000	Taxa básica de desconto do Banco de Portugal		*		10 anos	31- 5-91
9	783/85	16-10-85	6 145 000	11/16 27 (percentagem).....	*		*	15 anos	15- 7-91
10	762/86	24-12-86	6 838 688	Taxa de referência fixada pelo Banco de Portugal (+ 1,5 %).	*		*	10 anos	2-12-88
11	-	31-12-86	14 700 000	Taxa básica de desconto do Banco de Portugal	*	*		10 anos	31- 5-92
12	-	31-12-87	2 833 870	Taxa básica de desconto do Banco de Portugal	*	*		10 anos	31-12-89
			57 687 558						

Os dois empréstimos obrigacionistas — um no montante de 2 milhões de contos, aprovado pela Port. 672/81, de 6-8, e outro no montante de 3 milhões de contos, aprovado pela Port. 1028/81, de 30-11 — consubstanciaram um nível de endividamento muito elevado para a capacidade financeira da Região, já que, no mesmo ano, as receitas correntes não ultrapassaram os 4 425 000 contos e as transferências estaduais se ficaram por pouco mais de 3 100 000 contos (*).

A colocação do empréstimo foi feita junto de sindicatos bancários liderados, respectivamente, pelo Banco Totta & Açores e pelo Banco Espírito Santo.

Ambas as emissões beneficiaram de aval do Estado, atribuído, respectivamente, pelo Resol. Cons. Min. 171/81, publicada no DR, de 6-8-81, e pela Resol. 243/81, publicada no DR, de 20-11 do mesmo ano.

Os empréstimos seguiram, aliás, de muito perto o modelo entretanto praticado quanto aos empréstimos emitidos pelo Estado (*).

Gozaram ambos os empréstimos de um tratamento fiscal semelhante ao da dívida pública do Estado e utilizaram ambos, como referência para o cálculo da taxa de juro, a taxa de desconto no Banco de Portugal no início de cada período de contagem de juros, não podendo a mesma, contudo, ser inferior a 15 %.

A Port. 672/81 previa uma duração máxima das obrigações de 12 anos e amortizações a efectuarem-se, ao par, em 20 semestralidades iguais, com início em 1-2-84.

Os juros eram objecto de contagem semestral, sendo a primeira prestação liquidada em 1-2-82.

Quanto à Port. 1028/81, previu uma duração máxima do empréstimo de 7 anos, com amortização a efectuar, ao par, em 10 semestralidades, sendo a primeira em, Maio de 1984.

No que concerne aos juros, a contagem era igualmente semestral, com início em Fevereiro de 1982.

1982 seria um ano em que o nível de endividamento obrigacionista se mantinha muito elevado, já que os dois empréstimos — um de 3 000 000 e outro de 3 170 000 contos — emitidos e autorizados, respectivamente, pelas Ports. 663/82, de 3-7, e 1146/82, de 14-12, corresponderam praticamente ao montante das receitas correntes do ano — 6 180 000 contos — e ultrapassaram largamente as transferências do Estado — 2 100 000 contos.

Ambos os empréstimos beneficiaram de aval do Estado, concedido pelas resoluções do Conselho de Ministros, publicadas no DR, de 24-4, e de 30-11-82.

No que diz respeito à taxa de juro, manteve-se a utilização, como referência, da taxa de desconto do Banco de Portugal, mas com um diferencial de 3 %, continuando os empréstimos a beneficiar de condições fiscais semelhantes à da dívida pública do Estado.

A taxa de juro prevista era relativamente elevada com referência à dívida pública interna estadual, já que a parcela mais significativa desta foi colocada à taxa de desconto do Banco de Portugal, conforme determinava, aliás, a Lei 40/81, de 31-12 — Lei do Orçamento para 1982 (*).

A Port. 663/82 previa que o empréstimo tivesse uma duração de sete anos, efectuando-se a amortização, ao par, em semestralidades iguais, a primeira das quais se venceria em Outubro de 1984.

Os juros seriam pagos semestralmente, sendo o primeiro vencimento em Outubro de 1982.

Quanto à Port. 1146/82, previa igualmente uma duração de sete anos, com dois de carência e um pagamento semestral de juros, com início em Junho de 1983.

Os empréstimos foram colocados em sindicatos bancários liderados, respectivamente, pelo Banco Português do Atlântico e pelo Banco Borges & Imão.

Também em 1983, foram colocados dois empréstimos obrigacionistas junto de sindicatos bancários liderados, respectivamente, pela Caixa Geral de Depósitos e pela União de Bancos Portugueses, sendo as emissões, ambas de 3 milhões de contos, autorizadas pelas Ports. 883/83, de 17-9, e 1054-B/83, de 23-12.

Os empréstimos continuam a gozar de aval do Estado concedido pelas resoluções do Conselho de Ministros publicadas no DR, 2.ª, de 31-5, com rectificação publicada no mesmo Diário de 27-8, e pela Resol. 59-A/83, publicada no DR, 1.ª, de 23-12, mantendo-se também o tratamento fiscal análogo ao da dívida pública estadual.

Em ambos os empréstimos foi utilizada pela primeira vez como indexante para a taxa de juro, a taxa de juro dos depósitos a prazo superiores a 180 dias e inferiores a um ano, acrescida de 2%.

A ligação da taxa de juro da dívida pública à dos depósitos a prazo tinha, entretanto, sido igualmente feita, a nível nacional, pelo Dec.-Lei 348/83, de 28-7, que autorizou a emissão de um empréstimo interno amortizável designado por «Obrigações do Tesouro — FIP/83», prevendo que a taxa de juro fosse a dos depósitos a prazo para 181 dias acrescida de um diferencial de 1 %.

A generalidade da dívida pública emitida nesse ano mantinha, no entanto, a taxa de juro correspondente à taxa básica de desconto do Banco de Portugal, como era, de resto, imposto pela Lei do Orçamento, Lei 2/83, de 18-2 (*) (*).

Ambas as portarias previam uma duração dos empréstimos de sete anos, sendo dois de carência e vencimento semestral de juros, como início em Maio de 1984.

O nível de endividamento obrigacionista em relação às receitas correntes da Região baixou significativamente nesse ano, já que as receitas se elevaram a um pouco mais de 8 400 000 contos, mas manteve-se muito superior ao das transferências do Estado que se ficaram pelo 1 650 000 contos.

1984 é um ano de viragem no que diz respeito ao endividamento obrigacionista da Região Autónoma da Madeira, dado que, pela primeira vez, vai ser a Lei do Orçamento do Estado — Lei 42/83, de 31-12 — a prever o nível de endividamento regional.

(*) Ver quadros do capítulo iv.

(*) Ver, por exemplo, os empréstimos internos amortizáveis autorizados pelos Dec.-Leis 342-A/81, de 15-12, e 354-A/81, de 30-12.

(*) Como sucedeu, por exemplo, com as «Obrigações do Tesouro, triannual, 1982», autorizadas pelo Dec.-Lei 148/82, de 28-4, com o empréstimo interno amortizável, autorizado pelo Dec.-Lei 471/82, de 10-12, e com o empréstimo interno amortizável autorizado pelo Dec.-Lei 495/82, de 31-12. De resto, mesmo os FIP/82 — empréstimo destinado à subscrição pública — autorizados pelo Dec.-Lei 115-C/82, de 14-4, previam um diferencial de apenas 2 % em relação à taxa de desconto do Banco de Portugal.

(*) Foi esta, designadamente, a taxa praticada em relação às «Obrigações do Tesouro, triannual, 1983», cuja emissão foi aprovada pelo Dec.-Lei 174/83, de 2-5, e dos empréstimos internos amortizáveis, emitidos ao abrigo do Dec.-Lei 393/83, de 27-10, e do Dec.-Lei 456-B/83, de 28-12.

(*) Foi, entretanto publicado o Dec.-Lei 382/83, de 3-10, que determinou que, em relação aos empréstimos internos amortizáveis anteriormente emitidos e colocados junto do Banco de Portugal ou de outras instituições financeiras, a taxa de juro fosse a correspondente à taxa de desconto do BP no momento da colocação do empréstimo e não do início de cada período de contagem de juros, como resultava dos diplomas que tinham autorizado as emissões.

Com efeito, o art. 3.º, n.º 3, da Lei 42/83, dispunha:

Os Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira poderão, mediante autorização das respectivas Assembleias Regionais, dentro da programação global do endividamento do sector público e nos termos a fixar pelo Ministro das Finanças e do Plano, contrair empréstimos nas mesmas condições da al. c) do n.º 2 até ao limite de 5 milhões de contos por cada Região Autónoma para financiar investimentos dos respectivos planos ou, em parte, amortizar empréstimos vincendo no decurso de 1984.

Parece ter sido também este o primeiro ano em que a Assembleia Regional expressamente aprovou a emissão de um empréstimo, tendo-o feito através da Resol. 1/84/M, de 28-2, publicada no DR, 1.ª, de 2-4.

A resolução limitava-se a autorizar o Governo Regional «a concretizar um financiamento de 5 000 000 contos, à taxa de desconto do Banco de Portugal, nos termos da Lei do Orçamento».

O empréstimo, que foi o primeiro a ser colocado junto do Banco de Portugal, foi também o primeiro a não ser objecto de aval do Estado.

Por outro lado, a Port. 518/84, de 27-7, veio, pela primeira vez, fixar um destino aos empréstimos, ao determinar, no n.º 3, que «o produto do presente empréstimo destina-se prioritariamente a fazer face à regulamentação de adiantamentos efectuados pelo Governo da República à Região Autónoma da Madeira, sendo o excedente para financiamento dos investimentos regionais integrados no respectivo plano».

O tratamento fiscal das obrigações continuou a ser o mesmo da dívida pública estadual e a taxa de juro prevista foi a taxa básica em vigor no início de cada período de contagem de juros.

As condições de amortização eram especialmente favoráveis, na medida em que ela só se iniciaria em 1990 e seria feita em 10 anualidades.

O modelo deste financiamento foi, mais uma vez, aquele que era fixado na Lei do Orçamento para o endividamento estadual e concretizado no empréstimo interno amortizável autorizado pelo Dec.-Lei 310-A/84, de 25-9.

Pela primeira vez, o nível de endividamento situou-se francamente abaixo do montante das receitas correntes, que atingiram os 10 387 000 contos, mas manteve-se muito acima das transferências estaduais — 2 773 000 contos (10).

Em 1985 foi colocado, de novo junto do Banco de Portugal, um empréstimo de 5 milhões de contos, previsto mais uma vez na Lei do Orçamento do Estado — Lei 2-B/85, de 28-2, que determinava no seu art. 3.º, n.º 5:

Os Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira poderão, mediante autorização das respectivas Assembleias Regionais, dentro da programação global do endividamento do sector público e nos termos a fixar pelo Ministro das Finanças e do Plano, contrair empréstimos nas mesmas condições da al. c) do n.º 2, até ao limite de 5 milhões de contos por cada Região Autónoma para financiar investimentos dos respectivos planos ou, em parte, amortizar empréstimos vincendo no decurso de 1985.

As condições do empréstimo foram em tudo idênticas às do ano anterior, sendo fixadas na Port. 514-A/85, de 27-7.

A Port. 514-A/85 foi, no entanto, ainda mais restritiva quanto ao destino do empréstimo, estabelecendo no n.º 3 que «o produto do presente empréstimo destina-se prioritariamente a fazer face à regularização de juros vencidos do empréstimo interno amortizável emitido em 1984, sendo o excedente aplicado na regularização de responsabilidades vencidas na Região Autónoma da Madeira perante fornecedores, com a expressa exclusão de outra aplicação».

A contração do empréstimo fora prevista e autorizada pela Resol. 1/85/M, de 18-4, publicada no DR, de 17-5, que, no entanto, viria a ser revogada pela Resol. 3/85/M, de 11-7, publicada no DR, de 27-7.

Esta última resolução viria, aliás, a ter um âmbito mais amplo, na medida em que autorizava não só a contração deste empréstimo, mas ainda a de outro empréstimo obrigacionista, no montante de 6 145 000 contos e um empréstimo titulado por livrança junto de uma instituição bancária para «operações de saneamento de 2,5 milhões de contos».

A Port. 783/85, de 16-10, que viria a concretizar a autorização para a emissão do empréstimo obrigacionista no montante de 6 145 000 contos, fixar-lhe-ia como destino, exclusivo a «regularização de encargos vencidos e em dívida em 31-12-84, de anteriores empréstimos obrigacionistas emitidos pela Região Autónoma da Madeira e colocados junto do sistema bancário».

Este empréstimo gozou do Estado, concedido pela Resol. Cons. Min., de 1-8-85, publicada no DR, 2.ª, de 13-8-91.

A duração máxima das obrigações seria de 15 anos, sendo 5 de carência.

A Port. 783/85 introduziu, por outro lado, um novo indexante quanto à taxa de juro a praticar neste empréstimo, prevendo que ela corres-

pondesse à taxa de referência para as obrigações, criada pelo Dec.-Lei n.º 311-A/85, de 30-7, em vigor no início de cada período de contagem de juros, acrescida de um diferencial de 1%.

O montante do endividamento de 1985 foi particularmente elevado em confronto com os 13 813 000 contos de receitas correntes e com os 3,192 milhões de contos de transferências do Estado (11).

De novo em 1986, a região colocou dois empréstimos obrigacionistas, um no montante de 6 838 688 contos, junto de um sindicato bancário liderado pelo Banco Totta & Açores, e outro de 14,7 milhões de contos, junto do Banco de Portugal.

Quanto ao primeiro desses empréstimos, foi autorizado pela Port. 762/86, de 24-12, tendo beneficiado de aval do Estado, concedido pela Resol. Cons. Min., publicada no DR, 2.ª, de 28-11.

Este empréstimo, nos termos do n.º 2 da referida portaria, destinou-se «à regularização de encargos vencidos e em dívida, em 31-12-85, de anteriores empréstimos obrigacionistas emitidos pela RAM e colocados junto do sistema bancário».

A taxa de juro prevista era, mais uma vez, ligada à taxa de referência fixada pelo Banco de Portugal, acrescida de um diferencial de 1,5 pontos percentuais, vencendo-se os juros semestralmente.

A duração máxima do empréstimo seria de 10 anos, com um período de 2 de carência, e manteve-se o tratamento fiscal idêntico ao das obrigações emitidas pelo Estado.

A taxa de juro prevista eleva-se um pouco acima da maior parte da dívida interna emitida pelo Estado nesse ano, dado que, por força do art. 3.º, n.º 2, al. b), da Lei do Orçamento, a mesma teria como taxa de juro a taxa de referência do Banco de Portugal.

A emissão deste empréstimo não parece ter sido antecedida de qualquer autorização da Assembleia Regional e parece ter fugido totalmente ao esquema previsto no Programa de Reequilíbrio Financeiro, assinado a 26-2, e à correspondente disposição orçamental — n.º 7 do art. 3.º da Lei 9/86, de 30-4 — que dispunha:

Os Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira poderão, mediante autorização das respectivas Assembleias Regionais dentro da programação global do endividamento do sector público e nos termos a fixar pelo Ministro das Finanças, contrair empréstimos nas mesmas condições da al. b) do n.º 2 até ao limite global de 15 milhões de contos no conjunto das Regiões Autónomas para financiar investimentos dos respectivos planos ou amortizar empréstimos vincentes no decurso de 1986.

De facto, o Programa apenas previa que fosse necessário o financiamento de um montante de 14,7 milhões de contos, correspondentes à regularização dos juros em dívida em 31-12-85, no montante de 10,3 milhões de contos e de mais 4,4 milhões destinados a amortizações a efectuar durante o ano e a pagamentos a fornecedores.

Previra-se inicialmente que tal montante fosse colocado, em parte, junto do Banco de Portugal e, em parte, junto de outras instituições financeiras, mas o Banco de Portugal acabou por ser o único tomador.

A Assembleia Regional autorizou a emissão dos empréstimos através das Resols. 1/86/M, de 25-3, e 2/86/M, de 16-5, publicadas, respectivamente, nos DR de 18 e de 20-6, ambas concedidas em termos muito vagos.

A concretização dos empréstimos viria a ser feita após autorização, através de portaria publicada no DR, 2.ª, de 31-12, data em que foi igualmente publicada a Res. Cons. Min., de 30-12, que autorizou a concessão do aval.

Nos termos da resolução, o empréstimo seria aplicado em:

- Pagamento de juros em dívida da Região Autónoma da Madeira a instituições financeiras, incluindo o Banco de Portugal, existentes em 31-12-85, vencíveis ao longo do ano, estimados em 10,3 milhões de contos, no Programa de Reequilíbrio Financeiro;
- Pagamento de prestações de reembolso da dívida referida na alínea anterior, cerca de 3,2 milhões de contos;
- Pagamento de dívidas a credores diversos não financeiros.

A taxa de juro prevista para o empréstimo era a correspondente à taxa básica de desconto do Banco de Portugal no início de cada período de contagem de juros, sendo a amortização feita em 10 anualidades, com início em Maio de 1992.

Em 1987 viria a ser, de novo, o Banco de Portugal a tomar um novo empréstimo obrigacionista, o último lançado até à consolidação da dívida, operada em 1990.

O empréstimo foi autorizado, por uma portaria publicada no DR, 2.ª, de 31-12-87, atingindo um montante de 2 833 870 contos, destinados ao «pagamento dos juros vencidos em 30-6 e respectivos juros de mora da Região Autónoma da Madeira ao Banco de Portugal».

(*) Ver quadros do capítulo iv.

(11) Ver quadros do capítulo iv.

O empréstimo beneficiou de aval do Estado, concedido por despacho do Ministério das Finanças, publicado na mesma data, e vencido juro à taxa básica de desconto do Banco de Portugal, no início de cada período de contagem de juros.

A amortização seria feita em 20 semestralidades iguais e sucessivas, a iniciar em 31 de Dezembro de 1989.

De salientar ainda que a Lei do Orçamento para 1987 — Lei 49/86, de 31-12 — previa, no art. 3.º, n.º 7, que:

Os Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira poderão, mediante autorização das respectivas Assembleias Regionais, dentro da programação global do endividamento do sector público e nos termos a fixar pelo Ministro das Finanças, contrair empréstimos internos amortizáveis, a colocar junto das instituições financeiras ou em outras entidades e, em última instância, junto do Banco de Portugal, até ao limite global de 15 milhões de contos no conjunto das Regiões Autónomas para financiar investimentos dos respectivos planos ou amortizar empréstimos vincendos no decurso de 1987.

1.3.2 — Características gerais da dívida obrigacionista. — A dívida pública proveniente da emissão de empréstimos obrigacionistas ultrapassava, em finais de 1989, os 69,5 milhões de contos, constituindo a componente claramente mais importante do endividamento regional.

Trata-se de uma dívida integralmente colocada junto do Banco de Portugal e de outras instituições financeiras, sem que se tenha verificado a subscrição de títulos obrigacionistas por investigadores finais.

O Banco de Portugal é o maior credor da Madeira, atingindo a importância em dívida, em finais de 1989, com origem em emissões obrigacionistas, um pouco mais de 36 milhões de contos.

A dívida colocada junto do Banco de Portugal foi-o em condições especialmente favoráveis, tanto no que respeita à taxa de juro, como ao período de vida dos empréstimos.

Quer em relação aos empréstimos colocados junto do Banco de Portugal, quer aos das restantes instituições financeiras, verificou-se uma grande similitude entre a dívida pública regional e a dívida pública estadual.

A dívida pública regional gozou de um tratamento fiscal idêntico ao da dívida estadual e foram utilizados com frequência os mesmos indicadores para a definição de taxas de juro.

Ainda assim, as taxas de juro da dívida pública regional foram, em alguns casos, mais elevadas do que as taxas da dívida nacional, por se ter previsto um diferencial mais elevado do que o corrente, a nível estadual, em relação ao indexante fixado.

Uma parcela significativa da dívida obrigacionista beneficiou de aval do Estado.

A integração entre a dívida pública regional e a dívida pública estadual foi progressivamente acentuada, sendo, nesse aspecto, relevante a fixação na Lei do Orçamento de limites para o endividamento regional, numa prática que viria a ser formalizada pelo Dec.-Lei 336/90.

Todas as emissões obrigacionistas foram autorizadas por portaria, que fixou as respectivas condições, conforme determinava o Dec.-Lei 187/81.

As emissões obrigacionistas só terão sido autorizadas pela Assembleia Regional a partir de 1984 sob a forma de resolução sem que houvesse uma fixação rigorosa das condições dos empréstimos.

Muitos dos empréstimos contraídos tiveram origem na própria regularização de encargos de empréstimos anteriores.

Quer esses, quer mesmo os restantes empréstimos, não parecem ter seguido a exigência de se destinarem exclusivamente à cobertura de investimentos públicos.

1.3.3 — Outras modalidades da dívida directa. — As dificuldades financeiras da Região Autónoma da Madeira, evidenciadas no elevado nível de emissão de empréstimos obrigacionistas e na impossibilidade de fazer face aos encargos deles resultantes, levou igualmente a que, com frequência, o governo regional tenha recorrido a outras fontes de financiamento, contraindo empréstimos junto do sistema bancário, quer como forma de apoio de tesouraria, quer como forma de regularização de encargos em mora ou de assunção de responsabilidades por dívidas garantidas e não pagas pelos devedores principais.

Em finais de 1989, as situações relevantes que eram referenciadas e identificadas na documentação disponível as consistiam em empréstimos titulados por livranças junto do Banco Totta & Açores e do Banco Internacional do Funchal.

No que diz respeito ao financiamento de médio prazo, concedido pelo Banco Totta & Açores, o seu montante foi de 250 000 contos e o prazo de cinco anos, a partir de 31-12-87.

O empréstimo destinou-se «à regularização de responsabilidades vencidas e existentes no Banco, com aval do segundo contratante (Região Autónoma da Madeira), cessões de crédito e declarações de dívida, bem como resultantes de bonificações vencidas no âmbito do Sistema Integrado de Incentivos ao Turismo (SIIT)».

É de notar que o referido empréstimo incluía uma cláusula — a terceira — que previa «para caucionar o bom pagamento das responsabilidades emergentes deste contrato será feita consignação dos duodécimos das verbas destinadas à Região Autónoma da Madeira inscritas no Orçamento de Estado para cobertura do défice regional e para custos de insularidade até ao limite dos encargos vencidos e em dívida. O Governo da Região Autónoma da Madeira obriga-se a não solicitar a antecipação dos duodécimos de verbas inscritas no Orçamento do Estado para transferência para esta Região Autónoma a título de cobertura do défice de custos da insularidade que, de algum modo, possa comprometer o pontual cumprimento das obrigações emergentes de contrato de abertura de crédito solicitado».

Trata-se, no entanto, de uma cláusula que parece ser nula, dado que é contrária a todo o regime orçamental vigente e nem sequer foi objecto, tanto quanto consta da documentação existente, de autorização da Assembleia Regional.

Quanto ao protocolo celebrado com o BANIF, ele ficou a dever-se à existência de uma série de livranças subscritas pelo Governo Regional e já vencidas e igualmente a algumas responsabilidades avaliadas pela Região e não cumpridas pelos devedores principais.

Trata-se, aparentemente, de modalidades de endividamento regional que apresentaram formas de regularização de situações existentes anteriormente, mas que se concretizaram em moldes que levantam dúvidas quanto à sua conformidade com as normas orçamentais e de contabilidade pública.

Na dívida pública da Madeira, reportada a finais de 1989, há que referenciar a manutenção de situações de crédito administrativo ou de dívida oculta, resultante dos atrasos de pagamento a fornecedores, que o grupo de acompanhamento da dívida pública estimava em 4 milhões de contos, a que acrescentaram juros de mora de 0,5 milhões de contos.

Da mesma forma, a Região Autónoma devia ao Estado 6,5 milhões de contos, provenientes de avales executados e de taxa de aval não paga, e à Caixa Geral de Depósitos 0,6 milhões de contos de bonificações de crédito à habitação.

A dívida pública da Madeira era ainda integrada por um empréstimo externo de aproximadamente 1,5 milhões de contos, contraído junto do Banco Europeu de Investimentos.

Por outro lado, incluía uma outra responsabilidade junto da Caixa Geral de Depósitos, resultante da assunção de responsabilidades da Câmara Municipal do Funchal perante o ex-Fundo de Fomento de Habitação.

Por outro lado, continuava a verificar-se a existência de dívida pública garantida que, no passado, esteve na origem de um aumento da dívida directa face ao incumprimento dos devedores principais.

1.3.4 — O movimento da dívida em 1989. — O quadro seguinte representa o movimento financeiro que se relaciona com o crédito público regional directo nas suas vertentes activa e passiva, evidenciando-se as previsões (orçamento) e a efectiva realização (conta).

O referido quadro não integra os movimentos relacionados com a utilização e regularização da conta gratuita no Banco de Portugal, por os mesmos aparecerem na Conta da Região inscritos em contas de ordem — na receita no capítulo 15 (contas de ordem), grupo 03 (Vice-Presidência e Coordenação Económica), art. 06 (Vice-Presidência e Coordenação Económica), art. 06 (Banco de Portugal) pelo valor de 2 675 439 808\$ e na despesa na Vice-Presidência e Coordenação Económica, cap. 80 (contas de ordem), div. 06 (Banco de Portugal) por igual valor.

(Em contos)

Orçamento	Receitas				Despesas			
	Orçamento	Conta	Desvio	Realização — Percentagens	Orçamento	Conta	Desvio	Realização — Percentagens
Passivos financeiros	50 975 910	4 172 049	(46 803 861)	8,18	18 354 869	4 265 950	(14 088 919)	23,4
Títulos a médio e a longo prazos — Outros sectores — Créditos internos	47 675 910	—	(47 675 910)	—	10 700 000	72 710	(10 627 290)	0,68
Empréstimos a médio e a longo prazos — Outros sectores	—	—	—	—	3 139 869	66 681	(3 073 188)	2,12
Empréstimos a médio e a longo prazos — Exterior	3 300 000	1 472 049	(1 827 951)	44,61	—	—	—	—

Orçamento	Receitas				Despesas			
	Orçamento	Conta	Desvio	Realização Percentagens	Orçamento	Conta	Desvio	Realização Percentagens
Empréstimos a curto prazo—Outros sectores	—	2 700 000	2 700 000)	—	4 450 000	4 092 000	(357 770)	91,96
Outros passivos financeiros	—	—	—	—	65 000	34 329	(30 671)	52,81
Encargos correntes da dívida	—	—	—	—	22 055 000	533 040	(21 521 960)	2,42
Juros:								
Instituições de crédito	—	—	—	—	21 170 000	438 641	(20 731 359)	2,07
Exterior — CEE	—	—	—	—	250 000	21 379	(228 621)	8,55
Encargos com avales	—	—	—	—	100 000	53 269	(46 731)	53,27
Outros encargos correntes da dívida	—	—	—	—	535 000	19 751	(515 249)	3,69
Total	50 975 910	4 172 049	(46 803 861)	8,18	40 409 869	4 798 990	(35 610 879)	11,88

Da sua leitura destacam-se os seguintes aspectos:

- O baixíssimo índice de execução, 8,2 % na receita e 11,9 % na despesa. Para esta reduzida taxa de execução contribuíram dois factores: orçamentação integral do serviço da dívida que rondaria os 40 milhões de contos e a celebração, durante o ano de 1989, do novo protocolo de reequilíbrio financeiro, que previa a consolidação da dívida da Região, a qual só viria a ter lugar em 1990;
- As operações passivas a realizar (50 975 910 contos) destinavam-se na sua maior parte (40 309 869 contos) a satisfazer o serviço da dívida, sendo o restante (10 666 041) para fazer face ao défice orçamental;
- No que diz respeito ao vulgarmente chamado serviço da dívida (passivos financeiros e encargos da dívida) veja-se a sua estrutura, quer na receita quer na despesa e, em cada uma, as variações entre orçamento e conta:

Na receita:

Enquanto no orçamento a previsão assentava na contracção de dívida de médio e longo prazos (dívida fundada), e desta 93,5 % seria dívida interna e os restantes 6,5 % dívida externa, a execução (conta) mostra que da dívida contraída (4 172 049 contos) 64,7 % (2 700 000 contos) é dívida de curto prazo (dívida flutuante) e os restantes 35,3 % (1 472 049 contos) é dívida externa de médio e longo prazos;

Na despesa:

No serviço da dívida previsto no orçamento da despesa havia uma relação entre as amortizações e o pagamento de encargos de 45 % para as primeiras e 54,5 % para os segundos. Na conta a relação inverte-se cabendo 89,9 % do total pago à amortização (4 265 950 contos) e apenas 10,1 % (479 771 contos) ao pagamento de encargos. Para esta inversão contribuiu, decisivamente, a amortização da dívida flutuante, no valor de 4 092 230 contos, ou seja, 96 % dos passivos financeiros;

- Divergências entre os valores constantes da conta e os constantes dos diferentes quadros e anexos insertos no relatório com que abre a Conta da Região:

De + 11 800 contos entre o montante dos juros referidos no quadro XVII e no anexo II do relatório (471 800 contos) e o valor dos juros constantes na Conta da Região em encargos correntes da dívida (460 000 contos);

De + 41 500 contos entre o valor dos outros encargos com a dívida (61,3 = 4 799,0-4 265,9-471,8), apurados no n.º 3 do já referido relatório e o constante na Conta da Região em outros encargos correntes da dívida (19 800 contos).

- É de assinalar também a divergência entre o montante dos pagamentos com encargos com avales (53 268 787\$50) e o montante dos pagamentos efectuados — juros — em consequência da execução de avales, apurado de acordo com as resoluções do Conselho de Governo Regional que procedem à realização dos encargos (56 298 226\$50), litadas no 1.4.3;
- No quadro XVIII do relatório que acompanha a Conta da Região e que representa a posição da dívida da Região em 31-12-89

figura, como dívida ao Banco de Portugal, a importância de 2675,4 milhares de contos resultante da utilização da conta gratuita que, nos termos do Dec.-Lei 33/84, de 24-1 (já revogado pelo Dec.-Lei 336/90, de 30-10, mas que mantém a mesma conta), a Região ali tinha aberta, quando na Conta da Região aparece, quer na receita (capítulo 15 — Contas de ordem, grupo 03 — Vice-Presidência e Coordenação Económica, art. 06 — Banco de Portugal), quer na despesa (Vice-Presidência e Coordenação Económica; capítulo 80 — Contas de ordem, div. 06 — Banco de Portugal) precisamente a movimentação daquela importância.

Esta movimentação significa que a conta gratuita junto do Banco de Portugal se encontrava saldada em 31-12, como aliás preceituava o n.º 2 do citado Dec.-Lei 33/84, de 24-1, não existindo por isso esta dívida.

Porém, já o quadro referido não inclui o empréstimo de 2 700 000 000\$ contraído junto da Caixa Geral de Depósitos (2 000 000 000\$ — Resol. 1810/89), Banco Pinto & Sotto Mayor (350 000 000\$ — Resol. 1812/89), precisamente para regularizar a situação da conta gratuita do Banco de Portugal, atrás referida.

Esta é, aliás uma das razões da divergência entre o quadro referido e o quadro que se apresenta no n.º 1.3 do presente capítulo.

Deve referir-se, também, que a Conta da Região não inclui nem no relatório inicial nem nos mapas desenvolvidos qualquer referência à dívida dos serviços e fundos autónomos que existe. Veja-se a título de exemplo, a Resol. Cons. Gov. Reg. 958/89, que ratifica a contracção, pelo Instituto do Bordado, Tapeçarias e Artesanato, de um empréstimo no valor de 10 000 000\$ junto do Banco Português do Atlântico.

1.4 — A dívida pública indirecta:

1.4.1 — O regime da concessão de avales. — Imposta, também, analisar os termos em que está prevista a concessão de avales pela Região Autónoma da Madeira que ficou, aliás, igualmente sujeita ao regime de fixação de limites anuais pela Assembleia da República, nos termos do art. 2.º, n.º 1, do Dec.-Lei 336/90.

Tal matéria encontra-se regulada no Dec. Reg. 23/79/M, de 16-10.

A concessão de aval regional está prevista em termos amplos, conforme resulta dos arts. 2.º e 3.º, que criam um sistema de concessão de aval muito mais facilitado do que é o da concessão de aval pelo Estado (regulado pela Lei 1/73, de 2-1) ou pela Região Autónoma dos Açores (Dec. Leg. Reg. 23/87/A, de 3-12).

De facto, não só se prevê que o aval pode ser concedido a qualquer sujeito de direito, como, apesar de se afirmar o carácter excepcional do aval, que só deverá ser prestado para projectos de interesse regional, não se define o que deve ser entendido por interesse regional.

A isto acresce ainda que o n.º 2 do art. 3.º prevê que o aval será prestado quando se verificar, no mínimo, uma das seguintes condições:

- Garantir operações de investimento em capital fixo;
- Haver participação ou interesse na empresa ou no empreendimento;
- Constituição de fundo de maneio a empresas de interesse regional;
- Ser o aval imprescindível ao financiamento em virtude da política bancária.

O art. 14.º prevê, entretanto, que a concessão de aval confere ao Governo Regional o direito de proceder à fiscalização da entidade

beneficiária e que, no caso de fraude, o Governo Regional poderá assumir o controlo da empresa, a título transitório.

A concessão de aval pela Região fica, por outro lado, sujeita à aproximação anual, pela Assembleia Regional, de um limite máximo para avales.

Trata-se, no entanto, de uma disposição que teve uma execução muito irregular, como se verifica, por exemplo, pelo Dec. Leg. Reg. 2/87/M, de 31-1, que fixou retroactivamente um limite máximo anual de avales a conceder de 1 500 000 contos para o período entre 1983 e 1986.

1.4.2 — A prestação de avales em 1989. — De acordo com o decreto legislativo regional que aprovou o Orçamento Regional para 1989, foi fixado em 1,5 milhões de contos o limite para a concessão de avales da Região, relativos a operações financeiras, não se incluindo no montante fixado no ponto anterior a revalidação de avales.

Durante o ano de 1989 e de acordo com as Resoluções do Conselho de Governo publicadas no *Jornal Oficial*, o Governo Regional da Madeira concedeu os seguintes avales:

Beneficiário	Resolução	Fim	Banco	Montante
V. Melim, L. ^{da}	(a) 50/89	Livrança	BANIF	6 000 000\$00
EEM	(a) (b) 90/89	8 livranças	BANIF	291 950 000\$00
EEM	(a) (b) 211/89	8 livranças	BANIF	306 075 000\$00
Pérola de Machico	319/89	Operação comercial	-	25 000 000\$00
COOMOPA	(a) (b) 410/89	Livrança	BPA	60 000 000\$00
EEM	(a) (b) 415/89	9 livranças	BANIF	273 600 000\$00
BPSM	418/89	Contra garantia	-	29 018 496\$00
BPA (ILMA)	483/89	Contra garantia	-	60 000 000\$00
BPA (ILMA)	484/89	Contra garantia	-	60 000 000\$00
EEM	(a) (b) 531/89	8 livranças	BANIF	283 100 000\$00
Sociedade Eng. Calheta	(a) (b) 603/89	Livrança	BPA	7 500 000\$00
EEM	(a) (b) 736/89	8 livranças	BANIF	306 075 000\$00
COOMOPA	(a) (b) 738/89	Livrança	BPA	60 000 000\$00
COOMOPA	(a) (b) 886/89	Livrança	BPA	60 000 000\$00
EEM	(a) (b) 934/89	8 livranças	BANIF	265 050 000\$00
Club Sports Madeira	1028/89	Livrança	BANIF	14 000 000\$00
COOMOPA	(a) (b) 1055/89	Livrança	BPA	60 000 000\$00
EEM	(a) (b) 1158/89	8 livranças	BANIF	274 250 000\$00
Sociedade Eng. Calheta	(a) (b) 1171/89	Livrança	BPA	17 500 000\$00
Vários	1205/89	Direito de superfície	CGD	180 000 000\$00
EEM	(a) (b) 1289/89	8 livranças	BANIF	287 525 000\$00
COOMOPA	(a) (b) 1384/89	Livrança	BPA	60 000 000\$00
EEM	(a) (b) 1500/89	8 livranças	BANIF	256 500 000\$00
COOMOPA	(a) 1503/89	Operação de crédito	CGD	90 000 000\$00
BTA (ILMA)	1541/89	Contra garantia	BTA	108 000 000\$00
COOMOPA	(a) 1623/89	Livrança	BPA	60 000 000\$00
EEM	(a) 1624/89	8 livranças	BANIF	265 400 000\$00
EEM	(a) 1773/89	7 livranças	BANIF	278 250 000\$00
Sociedade Eng. Calheta	(a) 1867/89	Livrança	BPA	8 500 000\$00
EEM	(a) 1923/89	6 livranças	BANIF	247 500 000\$00
<i>Total</i>				4 300 793 496\$00

(a) Revoga resolução anterior.

(b) Revogada.

Por em regra se tratar de avales concedidos a operações de crédito tituladas por livranças que consistiam na reforma de outras livranças anteriormente avalizadas, como se constata da relação anterior, o total apurado não constitui a responsabilidade do Governo Regional por avales concedidos nem pode ser considerado para a determinação da observância ou não do limite fixado no Dec. Leg. Reg. 17/89/M, que aprovou o Orçamento da Região para 1989 e a que se fez referência no início.

O limite de 1 500 000 contos fixado e onde não se incluem as revalidações de avales, que foram a grande maioria, nunca foi atingido.

Ainda de acordo com as resoluções publicadas, os avales concedidos pela primeira vez foram:

Resolução	Beneficiário	Montante
319/89	Pérola de Machico	25 000 000\$00
481/89	BPSM	29 018 496\$00
483/89	ILMA	60 000 000\$00
484/89	ILMA	60 000 000\$00
1028/89	Club Sports Madeira	14 000 000\$00
1205/89	Direito de superfície	180 000 000\$00
1541/89	ILMA	108 000 000\$00
<i>Total</i>		476 018 496\$00

Deve, porém, salientar-se que, no final do ano de 1989 (31-12), a responsabilidade da Região por avales concedidos rondava os 13 345 800 contos, o que representava 39,4 % da receita corrente arrecadada neste ano.

Pese embora o facto de metade desta responsabilidade (6 600 208 contos) dizer respeito ao aval prestado aos municípios da Região, relativo ao protocolo de reequilíbrio financeiro por estes assinado em 1988, é, todavia, um valor elevado que deverá fazer repensar a forma de fixação do limite das responsabilidades da Região por avales a conceder.

Tendo em consideração que algumas das operações financeiras objecto de aval da Região foram realizadas em moeda estrangeira, podemos registar o total da dívida garantida nos termos seguintes:

Interna	12 940 359 395\$00
Externa	(a) 405 465 661\$00
<i>Total</i>	13 345 825 056\$00

(a) De acordo com o orçamento cambial para 1989 e aplicando as taxas de conversão relativas às moedas em que se realizam aquelas operações.

1.4.3 — Execução de avales em 1989. — No ano de 1989 a Região foi chamada ao pagamento de responsabilidades assumidas nos termos do quadro seguinte, e de acordo com as resoluções do Conselho de Governo Regional, publicadas no *Jornal Oficial*:

Resolução	Beneficiário	Pagamentos		
		Capital	Juros	Total
326/89	Fernando Alves	9 749 233\$50	3 029 439\$50	12 778 673\$00
1501/89	João Pedro dos Santos	9 580 070\$00	2 511 350\$50	12 091 420\$50
(a) 1809/89	William Hinton & Sons, L. ^{da}	—\$—	11 466 764\$00	11 466 764\$00
1824/89		15 000 000\$00	3 379 125\$50	18 379 125\$50
1865/89	Santa Casa da Misericórdia	—\$—	34 578 183\$00	34 578 183\$00
1914/89	VIMEX	—\$—	1 333 364\$50	1 333 364\$50
	Total	34 329 303\$50	56 298 227\$00	90 627 530\$50

(a) Não se trata de um pagamento por execução de aval mas sim de uma transferência para a empresa para financiamento de despesas, mas que foi classificada pela CE 03.02.01-A (Encargos correntes da dívida — encargos com avales).

Mais uma vez se assinala, como já se havia feito no n.º 1.3.4, al. e), a diferença de — 3 039 439\$50 existente entre o montante apurado na coluna de juros (56 298 227\$) e o constante na Conta da Região na Vice-Presidência e Coordenação Económica, cap. 01 — Gabinete e Serviços de Apoio, CE 03.02.01-A — Encargos correntes da dívida, outros encargos correntes da dívida, despesas diversas, encargos com avales.

1.5 — A dívida pública total. — Tendo em atenção os elementos anteriormente analisados, a dívida pública total (directa e garantida) da Região Autónoma da Madeira seria, em 31-12-89, aproximadamente, de 103 milhões de contos, como nos apresenta o quadro seguinte:

(Em contos)

	Interna	Percentagens	Externa	Percentagens	Total	Percentagens
Dívida directa	88 066 972	87,2	1 475 000	78,4	89 541 972	87,0
Dívida indirecta	12 940 359	12,8	405 465	21,6	13 345 825	13,0
Total	101 007 331	100,0	1 880 465	100,0	102 887 797	100,0

Registe-se o peso da dívida indirecta correspondente 13 % da dívida total, para o que contribuiu significativamente a dívida dos municípios da Região, avalizados pelo Governo Regional.

No fim do presente capítulo analisam-se mais detalhadamente as incidências do serviço da dívida na situação financeira da Região.

2 — Os programas de reequilíbrio financeiro

2.1 — O Protocolo de 1986. — As dificuldades financeiras da Região Autónoma da Madeira e a acumulação da dívida pública regional deram origem à celebração de programas de reequilíbrio financeiro entre o Estado e a Região que, consubstanciando formas de apoio do Estado, tiveram, no entanto, como consequência a introdução de limitações significativas ao quadro normal da autonomia financeira global.

Do Protocolo celebrado em 1986 resultou, designadamente, a obrigação para os órgãos de governo regional de tomarem medidas no sentido da travagem do crescimento da despesa pública e de redução da dívida regional, fixando-se valores máximos de variação orçamental admitidos anualmente e prevendo-se um acompanhamento mensal da execução orçamental a cargo da Região Autónoma mensal da execução orçamental a cargo da Região Autónoma e do Ministro das Finanças para averiguar do cumprimento das metas que seriam objecto da revisão semestral.

Entre as obrigações assumidas pelo Governo Regional da Madeira, figurava a já assinalada de contenção das despesas, expressa no ponto 5.1, segundo o qual:

Nos anos de 1986 e seguintes, a Região Autónoma da Madeira tomará medidas para, de acordo com as metas fixadas no anexo III:

- Conter o crescimento real das despesas com o pessoal;
- Aplicar regras de mobilidade e reafecção de pessoal, de modo a evitar quaisquer aumentos efectivos, eliminar a existência de «tarifas» e conseguir ganhos de produtividade;
- Conter as outras despesas correntes (excluindo juros) e investimentos públicos.

Os pontos 5.2 e 6 previam diversas outras obrigações para o Governo Regional da Madeira, nos seguintes termos:

5.2 — Respeitara-se-ão «tectos» máximos para o défice anual e para as variações anuais, em termos nominais e reais, da dívida. A acomodação a estes «tectos» é assegurada por economias, no volume global de despesas, conforme al. i) do anexo III.

6 — Os preços dos combustíveis líquidos e gasosos na Região Autónoma da Madeira, serão gradualmente aproximados aos preços praticados no continente.

Os preços sobre o cais de embarque, devem ser calculados tendo em conta os custos de transporte e a margem de distribuição e comercialização, competindo à Região Autónoma da Madeira levar a cabo uma política regional de preços de energia tanto no sector dos combustíveis líquidos e gasosos como no da electricidade.

O preço dos fornecimentos de fuel à EEM não ultrapassará o preço praticado à EDP.

Do ponto 4 resultava ainda a obrigação de tomar as medidas necessárias «para aumentar as receitas e promover uma gradual substituição do investimento público pelo privado, para o que poderão contribuir os projectos designadamente por Zona Franca Industrial e Offshore Bancário. Estes projectos não deverão constituir, porém, fontes de despesa pública».

Em contrapartida, o Governo da República obrigou-se a avaliar a emissão dos empréstimos obrigacionistas necessários para 1986 e a assumir a responsabilidade pelos investimentos enumerados no ponto 9, no valor de um pouco mais de 3 milhões de contos.

2.2 — O Protocolo de recuperação financeira de 1989. — Mais rigoroso e detalhado é o Protocolo de recuperação financeira assinado em 1989 e aprovado por Resol. Cons. Min. de 21-9.

Na base do Protocolo estão duas ideias essenciais; a consolidação da dívida regional, com concessão de apoio financeiro do Estado para o pagamento dos juros e a criação de um conjunto de regras apertadas, quer quanto às opções orçamentais dos órgãos de Governo Regional, quer quanto às relações financeiras entre o Estado e a Região.

No que diz respeito à consolidação da dívida, o ponto 7 previa que a mesma, na parcela já avaliada, continuasse a beneficiar de aval do Estado e que este assegurasse através da necessária inscrição orçamental o pagamento de 50 % dos juros relativos à dívida consolidada, efectuando o pagamento directo às instituições credoras no momento de vencimento dos juros.

Por outro lado, o ponto 7, previa que:

Se por força de aval do Estado, a República for chamada a cumprir a obrigação principal, as verbas correspondentes serão abatidas às transferências do Orçamento do Estado e, em caso de insuficiência desta, às receitas fiscais cobradas pela administração central e transferidas para a RAM. O mesmo procedimento será adoptado no caso do serviço da dívida resultante da consolidação de avales do Estado executados não ser pontualmente cumprido pela RAM.

No que diz respeito às obrigações do Governo Regional da Madeira, elas constam essencialmente do ponto 1 que prevê:

1 — O Governo Regional da Madeira, no quadro da sua competência em matéria orçamental e para efeito de execução deste programa, compromete-se a respeitar as seguintes metas orçamentais para o período de 1989-1993:

1.1 — As despesas correntes sem juros terão um acréscimo real não superior a 1 % ao ano;

1.2 — Após a operação de saneamento financeiro descrita em 6, o saldo do Orçamento Regional, incluindo juros, será sempre não negativo (regra de equilíbrio orçamental);

1.3 — Estas metas dizem respeito ao orçamento consolidado do Governo Regional e dos fundos e serviços autónomos.

O Governo Regional da Madeira obriga-se ainda a assegurar a igualdade dos preços dos combustíveis com os preços praticados no continente, com a eventual excepção do fuel-oil fornecido à Empresa de Electricidade da Madeira.

Quanto ao Governo da República, e para além da assinalada ajuda financeira ao pagamento dos juros, prevê também o Protocolo que o Orçamento do Estado assegure a participação nacional nos sistemas comunitários de incentivos financeiros.

Por outro lado, o ponto 3 define um critério para as transferências do Orçamento do Estado para o Orçamento Regional nos seguintes termos:

3 — O Governo, no período de vigência deste programa e no limite das suas competências, em matéria orçamental, compromete-se a inscrever nos orçamentos do Estado verbas a transferir para a Região Autónoma da Madeira (TR) cujo valor anual será determinado do seguinte modo:

$$TR = \frac{\text{PIDDAC C}}{\text{PC}} \times \text{PM} \times (i + \beta) - \text{PIDDAC M}$$

Sendo:

PIDDAC C — valor total do PIDDAC orçamentado para projectos a realizar no continente, deduzido da despesa corres-

pondente a sistemas de incentivos financeiros de apoio ao sector produtivo de âmbito nacional participados pela CEE;

PC — população do continente, segundo o último senso disponível;

PM — população da Madeira, segundo o último senso disponível;

β — coeficiente de majoração fixado em dois terços;

PIDDAC M — valor do PIDDAC orçamentado para projectos a realizar na RAM, com excepção das infra-estruturas aeroportuárias.

As transferências do OE processar-se-ão em prestações trimestrais a efectuar nos cinco primeiros dias de cada trimestre.

Ainda no contexto do relacionamento entre o Estado e a Região, é de notar que o ponto 2 prevê que o Governo da República fará constar da proposta de orçamento anual que o financiamento adicional líquido da Madeira será igual a 0 e que não poderá ser concedido novo aval a qualquer dívida adicional, previsão que teve concretização no art. 6.º da Lei 101/89, de 28-12, Lei do Orçamento do Estado para 1990.

3 — O serviço da dívida no contexto das finanças regionais

Como se salientou no capítulo IV, pela análise da evolução das receitas e das despesas regionais, entre 1980 e 1989, a insuficiência das receitas correntes e das transferências do Estado para cobrirem as despesas públicas regionais foi determinante para o aumento da dívida pública regional. Tal aumento foi ainda mais acentuado pela incapacidade da Região em fazer face aos próprios encargos da dívida.

O incumprimento das obrigações de amortização e pagamento de juros levou, de facto, a uma acumulação de juros de mora e à necessidade de novos empréstimos que vieram a incorporar capitalizações de juros que contribuíram de uma forma decisiva para o aumento da dívida.

Pelo quadro seguinte pode ter-se uma ideia da importância do serviço da dívida regional no conjunto das despesas:

Serviço da dívida: despesas (Região Autónoma da Madeira)

Anos	Despesas correntes	Despesas capital	Despesas plano	(2) + (3)	(1) + (2) + (3)	Juros	Amortizações	(6) + (7)	(6)/(1) (Porcentagens)	(7)/(4) (Porcentagens)	(8)/(5) (Porcentagens)
	(1)	(2)	(3)			(6)	(7)				
1980	4 968	578	2 132	2 710	7 678	35	234	269	0,7	8,6	3,5
1981	6 212	1 826	4 743	6 569	12 781	108	1 502	1 610	1,7	22,9	12,6
1982	8 585	475	6 250	6 725	15 310	1 191	1	1 192	13,9	-	7,8
1983	11 375	825	6 921	7 746	19 121	2 739	-	2 739	24,1	-	14,3
1984	10 388	1 245	6 484	7 729	18 116	466	845	1 311	4,5	10,9	7,2
1985	14 628	1 659	8 343	10 002	24 630	1 186	1 035	2 221	8,1	10,3	9,0
1986	24 027	12 682	9 472	22 154	46 181	7 872	11 795	19 667	32,8	53,2	42,6
1987	29 060	5 152	6 471	11 623	40 683	10 577	2 260	12 837	36,4	19,4	31,6
1988	24 268	5 385	9 542	14 927	39 195	2 629	1 942	4 571	10,8	13,0	11,7
1989	27 623	8 532	10 659	19 191	46 814	533	4 266	4 799	1,9	22,2	10,3

Estabelecendo a comparação destes valores com os do quadro seguinte, pode ver-se que a Região apresenta uma percentagem de serviço da dívida que é em regra, muito inferior à do Estado, assim como o é a relação entre os juros e as despesas de capital:

Serviço da dívida: despesas (Estado)

Anos	Despesas correntes	Despesas capital	(1) + (2)	Juros	Amortizações	(4) + (5)	(4) / (1) (Porcentagens)	(5) / (2) (Porcentagens)	(6) / (3) (Porcentagens)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)				
1980	261 556	91 588	353 144	36 574	10 040	46 614	14,0	11,0	13,2
1981	357 658	108 106	465 764	74 930	25 134	100 064	21,0	23,2	21,5
1982	429 433	149 022	578 455	98 446	32 017	130 463	22,9	21,5	22,6
1983	554 433	191 212	745 645	143 714	64 852	208 566	25,9	33,9	28,0
1984	705 417	237 597	943 014	195 680	105 464	301 144	27,7	44,4	31,9
1985	956 824	280 396	1 237 220	265 888	131 032	396 920	27,8	46,7	32,1
1986	1 216 501	331 550	1 548 051	363 066	140 052	503 118	29,8	42,2	32,5
1987	1 353 714	413 615	1 767 329	405 233	197 808	603 041	29,9	47,8	34,1
1988	1 599 973	658 615	2 258 588	457 398	413 548	870 946	28,6	62,8	38,6

É evidente que os valores do serviço da dívida da Região são inferiores aos que teriam existido, no caso de cumprimento pontual das obrigações existentes, como se evidencia no quadro seguinte, que apresenta o grau de execução orçamental da Região ao serviço da dívida. Fica-se com a ideia de que, em caso de cumprimento das obrigações orçamentadas, o resultado seria muito diverso e teria comprometido eventualmente as restantes despesas públicas regionais:

Serviço da dívida: grau de execução do orçamento da Região Autónoma da Madeira

(Em milhares de contos)

Anos	Designação	Juros	Amortizações	Total
1980	Orçamento	36	235	271
	Conta	35	234	270
	Grau de execução (percentagem)	100	100	100
1981	Orçamento	140	1,502	1,642
	Conta	108	1,502	1,610
	Grau de execução (percentagem)	77	100	98
1982	Orçamento	1,218	141	1,359
	Conta	1,191	1	1,192
	Grau de execução (percentagem)	98	1	88
1983	Orçamento	3,036	200	3,236
	Conta	2,739	-	2,739
	Grau de execução (percentagem)	90	-	85
1984	Orçamento	4,689	2,500	7,189
	Conta	466	845	1,311
	Grau de execução (percentagem)	10	34	18
1985	Orçamento	5,766	2,039	7,805
	Conta	1,186	1,035	2,221
	Grau de execução (percentagem)	21	51	28
1986	Orçamento	9,571	11,845	21,416
	Conta	7,872	11,795	19,666
	Grau de execução	82	100	92
1987	Orçamento	10,910	4,026	14,936
	Conta	10,577	2,260	12,837
	Grau de execução (percentagem)	97	56	86
1988	Orçamento	11,125	7,891	19,016
	Conta	2,629	1,942	4,571
	Grau de execução (percentagem)	24	25	24
1989	Orçamento	22,055	18,355	40,410
	Conta	533	4,266	4,799
	Grau de execução (percentagem)	2	23	12

O baixo grau de execução orçamental, acentuado a partir de 1987, reflecte as dificuldades das finanças regionais que levaram à celebração do Protocolo de reequilíbrio financeiro em 1989, atrás analisado, e à subsequente operação de consolidação da dívida pública regional.

Ainda que esta operação de consolidação possa determinar um mais fácil cumprimento dos compromissos, a análise da evolução das finanças regionais e do endividamento público durante o período analisado permite pensar que o problema da dívida se continuará a fazer sentir no futuro, sendo de prever que as despesas necessárias ao cumprimento das obrigações daí decorrentes constituirão, nos próximos anos, uma forte condicionante da política orçamental regional, que se deverá fazer sentir de forma mais nítida quando se iniciar a amortização dos empréstimos obrigacionistas.

CAPÍTULO VIII

A acção fiscalizadora da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas

I — Generalidades

Desde o início do seu funcionamento, em 2-5-88, e no âmbito das suas atribuições, quer ao nível da fiscalização prévia (visto), quer ao nível da fiscalização sucessiva (julgamento de contas), a actividade da Secção

Regional da Madeira do Tribunal de Contas pode traduzir-se, entre outros, pelos seguintes indicadores:

A) A fiscalização prévia (visto):

Número de processos apreciados

Anos	Número de processos		
	Pessoal	Material	Total
1988	4 306	269	4 575
1989	8 032	687	8 719
1990	8 085	448	8 533
Total	20 423	1 404	21 827

Para o elevado número de processos de pessoal contribuiu decisivamente a Secretaria Regional da Educação Juventude e Emprego que, à sua conta, remeteu para esta Secção Regional, em:

Anos	Valores	Percentagens
1988	1 920	(44,6)
1989	5 253	(65,4)
1990	4 630	(57,3)

Quanto aos processos de material (empreitada, fornecimento de bens ou serviços, concessão, compra e venda, etc.), por via da centralização no notário privativo da celebração de, praticamente, todos os contratos da administração regional autónoma, são na quase totalidade enviados pela Presidência do Governo Regional, ainda que a organização e execução da maioria seja da responsabilidade da Secretaria Regional do Equipamento Social.

O número de processos remetidos pelas autarquias locais (1) foi, em:

Anos	Valores	Porcentagens
1988	82	(30,5)
1989	178	(25,9)
1990	118	(26,3)

Sobre eles recaíram as seguintes decisões:

Anos	Decisão					Total
	Visado	Visado com recomendação	Recusado	Devolvido por extemporalidade	Outra (a)	
1988	4015	556	2	—	2	4 575
1989	8237	372	19	12	79	8 719
1990	7750	175	8	18	582	8 533
Total	20 002	1103	29	30	663	21 827

(a) Anotados; visto tácito; devolvidos.

B) A fiscalização sucessiva (julgamento de contas):

O número de contas enviadas à Secção Regional da Madeira para análise e posterior julgamento no que diz respeito às primeiras três gerências sob sua jurisdição é-nos fornecido pelo quadro seguinte:

Anos	Áreas					Total
	Serv. fund. autónomos	Saúde	Ensino	Autarquias	Outros	
1987	9	3	23	15	2	52
1988	9	3	23	18	2	55
1989	12	3	23	12	—	50
Total	30	9	69	45	4	157

O seu estado de apreciação por esta Secção Regional é o seguinte:

Anos	Julgadas	Em fase de julgamento	Em estudo	Total
1987	38	8	6	52
1988	25	15	6	(a) 46
1989	10	8	29	(a) 47
Total	73	31	41	145

(a) Foram devolvidas nove contas referentes a 1988 e três referentes a 1989, nos termos da Lei 86/89, de 8-9.

2 — Principais irregularidades

No decurso da sua actividade várias foram as situações detectadas que lhe mereceram reparos e que agora sucintamente se enumeram.

2.1 — No âmbito da fiscalização prévia:

A) Instrução processual:

Constatou-se a existência de deficiente instrução processual, o que implicou demoras prolongadas na resolução dos processos.

Tem-se assistido a uma melhoria, lenta mas progressiva, neste domínio.

B) Desfasamento legislativo:

Verificou-se, com alguma frequência, ou ausência de legislação regional aplicável, ao caso concreto, ou a manutenção em vigor de legislação regional cuja legislação nacional de suporte foi já modificada.

C) Urgente conveniência de serviço:

Nos provimentos por urgente conveniência de serviço detectaram-se, com alguma regularidade, dois tipos de situações:

Produção de efeitos em data anterior à do despacho autorizador;
Desrespeito pelos prazos de remessa a esta Secção Regional dos processos para efeitos de fiscalização prévia.

D) Contratos de pessoal:

Verificou-se a utilização preferencial de contratos de pessoal (a prazo ou prestação de serviços, designadamente a tarefa) em detrimento do preenchimento dos lugares nos respectivos quadros.

O pagamento das despesas emergentes destes contratos através das dotações orçamentais referentes a «Aquisição de serviços» permitia o contornar do disposto na cláusula 5.1 do «Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira» de 26-2-86 que proibia o crescimento real das despesas com o pessoal, bem como o aumento de efectivos.

E) Contratos de prestação de serviços:

Deu-se conta de que a administração regional autónoma recorreu, com frequência, à celebração de contratos de prestação de serviço para a execução de trabalho subordinado com vista a ultrapassar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade do Dec.-Lei 280/85, pelo Ac. 185/89 do Tribunal Constitucional, publicado no DR, 1.º, de 8-3-89.

F) Acumulações (SREJE):

Na Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego deu-se conta do recurso sistemático ao regime de «acumulação» do pessoal docente, mesmo em relação ao exercício de funções no mesmo estabelecimento de ensino em situações de verdadeiro trabalho extraordinário. Assim, se ultrapassavam os limites impostos para a realização de trabalho extraordinário.

Esta é uma prática que quase se pode considerar institucionalizada quer a nível da classe docente quer do centro da própria Secretaria Regional.

G) Alargamento da área de recrutamento:

Com frequência, e nem sempre com a suficiente fundamentação, assistiu-se à utilização da portaria prevista no art. 2.º do Dec.-Lei 191-F/79, de 26-6, para efeitos de alargamento da área de recrutamento do pessoal dirigente.

H) Contratos adicionais:

No âmbito dos contratos de empreitada, são muitas as situações de celebração de contratos adicionais que, em muitos casos, revelam falta de rigor na previsão e noutros indiciam uma prática que visa, à partida, simplificar o processo de escolha do adjudicatário.

Normalmente, este tipo de contratos revela as seguintes deficiências:

Inexistente ou insuficiente justificação da não previsão dos trabalhos em causa quando da adjudicação inicial;

Falta de ordem escrita do dono da obra acompanhada dos elementos técnicos complementares;

Celebração do contrato após a realização dos trabalhos, visando apenas a regularização financeira dos pagamentos a efectuar.

2.2 — No âmbito da fiscalização sucessiva:

A) Instrução processual:

As contas da gerência, submetidas a julgamento desta Secção Regional, apresentavam-se, em regra, deficientemente instruídas. Esta deficiente instrução, além de dificultar a apreciação e julgamento das contas de gerência, revela também grandes deficiências ao nível da organização dos respectivos serviços de contabilidade, bem como ao nível da contabilização das receitas e despesas e escrituração dos documentos contabilísticos de suporte.

Deve, no entanto, assinalar-se que se vem verificando uma melhoria neste domínio, ainda que lenta.

B) Autonomia financeira:

A grande maioria dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira não dispõe de receitas próprias (elemento caracterizador por excelência da autonomia financeira — Lei 8/90, de 20-2, art. 6.º) minimamente suficientes para fazer face às suas despesas.

Deixando de lado a Assembleia Legislativa Regional, atendendo à sua natureza, é o caso especialmente dos serviços dependentes da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais (Direcções Regionais de Saúde Pública e dos Hospitais), do Serviço Regional de Protecção Civil, do Fundo Especial para a Extinção da Colónia e do Fundo Madeirense para o Seguro de Colheitas, em que as transferências do Orçamento da Região constituem, nalguns casos, a quase totalidade e noutros a grande maioria das suas receitas.

O regime de autonomia administrativa é, assim, o que mais se coaduna com esta realidade.

C) Contas de ordem:

A maioria dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira não observa o mecanismo de contas de ordem no que diz respeito às receitas próprias por eles arrecadadas.

Com este procedimento, nem o Orçamento da Região abrangiam a totalidade das receitas e despesas da administração regional, contrariando os princípios da unidade e da universalidade orçamental. Esta questão foi tratada com algum pormenor no n.º 3.4 do capítulo vi.

D) Orçamentos privativos:

Detectaram-se deficiências na elaboração dos orçamentos privativos dos serviços e fundos autónomos quer pela falta de peças essenciais (por exemplo, memórias descritivas), quer pela inobservância de certos princípios orçamentais (nomeadamente o equilíbrio corrente) ou quer ainda pela não elaboração de orçamentos suplementares, designadamente, para a utilização do saldo da gerência anterior.

Quanto á aprovação dos orçamentos privativos (inicial e suplementares), nem sempre eram aprovados pela entidade competente (secretário regional da pasta).

Convém, no entanto, referir que se têm verificado melhorias desde o início do funcionamento da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas até hoje.

E) Autonomia administrativa:

Os serviços da administração regional autónoma dotados de autonomia administrativa, na sua maioria sob tutela da Secretaria Regional da Educação, Juventude e Emprego, apenas aproveitam, na prática, deste seu regime jurídico-financeiro a faculdade do pagamento directo das suas despesas. Quanto ao resto está centralizado e dependente da tutela (por intermédio da Direcção Regional de Administração, Finanças e Pessoal — movimento de pessoal, controlo e gestão dos meios financeiros, etc.), o que deixa sem grande conteúdo a autonomia administrativa e dificulta a efectivação de responsabilidades.

F) Autonomia administrativa: orçamentos privativos:

Até 1989 os serviços dotados de autonomia administrativa elaboravam orçamentos do tipo privativo.

Tal se devia ao facto de no Orçamento da Região as verbas que lhes eram afectas se encontrarem inscritas em dotações bastante agregadas: «Despesas correntes: pessoal e manutenção» e «Despesas de capital».

Daqui resultava grande dificuldade na execução e controlo desses «orçamentos privativos», por falta de correspondência entre a escrituração do próprio serviço e a efectuada na Direcção Regional de Orçamento e Contabilidade.

Como já se referiu, esta prática foi corrigida com a aprovação do Orçamento da Região para 1990, onde aparecem, já discriminadas, as verbas a atribuir a cada serviço.

G) Encargos assumidos e não pagos:

Nomeadamente no ano de 1988 muitas foram as contas de gerência que encerraram com grandes relações de encargos assumidos e não pagos.

Causas para esta situação foram a falta de disponibilidade orçamental, algumas vezes (poucas), e a falta de disponibilidade de tesouraria, quase sempre.

Conclusões

1 — Ajustamento

Receita:

Saldo do ano anterior.....	63 257 836\$50
Receita cobrada	56 372 115 448\$00
	<hr/>
	56 435 373 284\$50

Despesa:

Pagamentos efectuados.....	56 432 500 667\$20
Saldo para anos seguintes.....	2 872 617\$30
	<hr/>
	56 435 373 284\$50

Não pode o saldo de encerramento ser confirmado por duas razões:

- 1.ª A Conta da Região é totalmente omissa quanto à situação da Tesouraria;
- 2.ª Por falta de fiabilidade das peças instrutórias não foi possível liquidar e julgar a conta do tesoureiro da Região referente ao ano de 1989.

2 — Recomendações

2.1 — *Iniciativas legislativas.* — Tendo em conta o vazio legislativo e a indefinição de muitas questões jurídico-financeiras, por falta de legislação adequada, julga-se que será recomendável a adopção das iniciativas legislativas adequadas junto dos órgãos constitucional e ou estatutariamente competentes, tendentes à aprovação de:

- a) Lei de enquadramento das relações financeiras entre o Estado e a Região;

- b) Lei de enquadramento do Orçamento da Região, incluindo normas sobre a organização e estrutura da Conta da Região;
- c) Regulamentação da aplicação, na Região, da Lei das Finanças Locais (Lei 1/87, de 6-1) e adaptação à Região do regime jurídico relativo à concessão de auxílios financeiros às autarquias locais (Dec.-Lei 363/88, de 14-10) e do regime jurídico relativo aos contratos programas e acordos de colaboração (Dec.-Lei 384/87, de 24-12);
- d) Normas relativas à gestão da tesouraria da Região, designadamente, no que diz respeito aos fluxos de receita e despesa, registos contabilísticos e planos de contas, unidade de caixa, relações com as instituições de crédito, abertura e movimentação das contas bancárias e recurso à dívida de curto prazo;
- e) Legislação relativa aos empréstimos a conceder pela Região e, bem assim, a quaisquer outras formas de operações activas;
- f) Definição do regime jurídico dos subsídios, subvenções e outras formas de apoio financeiro a conceder pela Região;
- g) Legislação relativa à contabilidade pública regional e ao regime financeiro dos serviços e organismos da administração regional autónoma e dos institutos públicos regionais que revistam a forma de serviços personalizados regionais e fundos públicos regionais, seu controlo orçamental e contabilização das suas receitas e despesas.

2.2 — *Elaboração do orçamento: circular.* — Deve a circular de elaboração do orçamento, emitida pela Secretaria Regional das Finanças, precisar as metas a atingir ao nível dos indicadores macroeconómicos, designadamente, crescimento global e sectorial das despesas públicas e crescimento económico, bem como conter as instruções de rigorosa observância dos princípios orçamentais.

2.3 — *Elaboração do orçamento: previsão.* — Será recomendável maior realismo na previsão de receitas e despesas.

2.4 — *Orçamento: estrutura.* — O Orçamento da Região deverá passar a apresentar a estruturação prevista no art. 12.º da Lei 6/91, de 20-2, adaptada à realidade regional, enquanto não for aprovada a legislação referida na recomendação referida na recomendação 2.1, al. b).

2.5 — *Orçamento: anexos informativos.* — Deve o Orçamento da Região contar os anexos informativos que permitam uma visão global de todo o sector público regional e justifiquem a política orçamental apresentada, designadamente, os previstos no art. 13.º da Lei 6/91, de 20-2, e os previstos nos arts. 13.º e 14.º da Lei 1/87, de 6-1 (Finanças Locais).

2.6 — *Aprovação do orçamento.* — Deve o Orçamento da Região ser tempestivamente aprovado, de forma a possibilitar a sua entrada em vigor no início do ano económico a que respeita.

2.7 — *Alterações orçamentais.* — Deverá evitar-se o recurso a dotações de capital para reforço de dotações de despesa corrente, por esta prática não ser consentânea com o princípio do equilíbrio corrente.

2.8 — *Orçamento: contas de ordem.* — Não é correcta a inclusão, em contas de ordem de movimentos financeiros que nada têm a ver com a natureza destas, como é o caso dos que estão incluídos em «Outras contas de ordem» e ainda o Fundo de Equilíbrio Financeiro das Autarquias ou os provenientes dos fundos estruturais. Pese embora a melhoria que já se verificou no Orçamento para 1991, deve este procedimento ser revisto.

2.9 — *Conta da região: aprovação.* — Deve a Conta da Região ser aprovada dentro dos prazos legais ou seja até 31-12 do ano seguinte àquele a que diz respeito.

2.10 — *Conta da região: estrutura.* — A Conta da Região deverá apresentar a mesma estrutura do Orçamento a que se fez referência em 2.4.

2.11 — *Conta da região: anexos informativos.* — Na Conta da Região devem constar todos os elementos que permitam uma visão e análise de todo o sector público designadamente dos domínios de:

- Tesouraria;
- Património;
- Subsídios;
- Serviços e fundos autónomos;
- Autarquias locais;
- Empresas públicas regionais.

2.12 — *Contas provisórias.* — Deverá o Governo Regional publicar trimestralmente contas provisórias.

2.13 — *Contas de ordem.* — Os serviços e fundos autónomos deverão observar o mecanismo de contas de ordem de molde a que na Conta da Região se observem os princípios da unidade e da universalidade.

2.14 — *Serviços e fundos autónomos.* — Revisão do critério de atribuição da natureza de serviço autónomo, tendo em atenção os critérios definidos no art. 6.º da Lei 8/90, de 20-2.

2.15 — *Despesas do plano.* — Recomenda-se a elaboração de relatórios sobre a execução do plano e a consecução dos objectivos fixados.

2.16 — *Tesouro: conta bancária.* — É recomendável a existência de uma conta bancária do Tesouro Regional onde se centralize todo o movimento de entradas e saídas de fundos, dando corpo ao chamado princípio de unidade de caixa.

2.17 — *Tesouraria: contabilização.* — Deverão os processos de contabilização dos movimentos de tesouraria ser corrigidos de forma a permitirem uma análise dos movimentos de entrada e saída dos fundos compatível com a execução orçamental.

2.18 — *Subsídios e participações: autarquias locais.* — A atribuição de participações financeiras às autarquias locais deverá obedecer aos pressupostos e critérios definidos na Lei das Finanças Locais (Lei 1/87) e legislação complementar (Dec.-Lei 363/88, de 14-10, e Dec.-Lei 384/87, de 24-12).

2.19 — *Subsídios: legislação de suporte.* — Nas resoluções do Governo Regional e demais actos em que são atribuídos subsídios ou participações financeiras deverá invocar-se sempre a legislação de suporte que define os pressupostos de atribuição.

2.20 — *Dívida regional: contabilização.* — Deverá a dívida da Região ser rigorosamente contabilizada de forma a que com clareza e coerência a Conta da Região espelhe o movimento, evolução e posição no início e no fim do ano.

2.21 — *Conta gratuita no Banco de Portugal.* — A escrituração do movimento operado na conta gratuita junto do Banco de Portugal em contas de ordem é incorrecto, devendo tal movimento, a figurar na Conta da Região, devê-lo ser em passivos financeiros — empréstimos a curto prazo.

2.22 — *Dívida: serviços e fundos autónomos.* — A dívida dos serviços e fundos autónomos deverá figurar na Conta da Região de forma a permitir uma análise sobre a observância ou não dos limites de endividamento fixados, nos termos dos arts. 2.º e 3.º do Dec.-Lei 336/90, de 30-10.

2.23 — *Dívida administrativa.* — A dívida administrativa da região (dívida a fornecedores) deverá figurar na Conta da Região, bem como as razões da sua existência.

Com vista ao seu não surgimento deverão os serviços, na assunção de encargos, não só observar o princípio rígido do cabimento orçamental, mas também atender às disponibilidades de tesouraria.

2.24 — *Avales: limites.* — É recomendável a fixação de um limite global para a responsabilidade da Região por avales concedidos e a conceder aliás em consonância com o art. 2.º do Dec.-Lei 336/90, de 30-10.

2.25 — *Avales: execução.* — Deve a Conta da Região evidenciar os pagamentos efectuados em execução de avales concedidos, com identificação dos beneficiários e dos fins para que os avales haviam sido concedidos.

2.26 — *Avales: direito de regresso.* — Na Conta da Região deverá constar informação sobre o exercício do direito de regresso em resultado de pagamentos efectuados de avales, com indicação de devedor, plano e condições de pagamento.

2.27 — *Capítulo VIII.* — Deverá o Governo Regional tomar as providências necessárias a corrigir e a evitar as irregularidades enunciadas no capítulo VIII.

3 — Reservas

Merecem reservas as situações que a seguir se enunciam:

Fiabilidade dos elementos de escrita e contabilidade da tesouraria do Governo Regional;

Processo de escrituração e contabilização do movimento da dívida em 1989.

Nestes termos, com as recomendações e reservas que antecedem, o colectivo previsto no n.º 1 do art. 11.º da Lei 86/89, de 8-9, reunido na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, emite o presente parecer sobre a conta da Região Autónoma da Madeira referente ao ano de 1989.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, no Funchal, 18-7-91. — O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, *António Luciano Pacheco de Sousa Franco*. — O Juiz Conselheiro da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (relator), *Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha*. — O Juiz Conselheiro da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, *José Faustino de Sousa*. — Fui presente, o Procurador-Geral-Adjunto, *Manuel Cruz Pestana de Gouveia*.



DIÁRIO DA REPÚBLICA

Depósito legal n.º 8815/85

ISSN 0870-9971

IMPRESA NACIONAL-CASA DA MOEDA, E. P.

AVISO

Por ordem superior e para constar, comunica-se que não serão aceites quaisquer originais destinados ao *Diário da República* desde que não tragam aposta a competente ordem de publicação, assinada e autenticada com selo branco.



PORTE
PAGO

1 — Preço de página para venda avulso, 6\$ + IVA; preço por linha de anúncio, 178\$ + IVA.

2 — Os prazos de reclamação de faltas do *Diário da República* para o continente e regiões autónomas e estrangeiro são, respectivamente, de 30 e 90 dias à data da sua publicação.

PREÇO DESTA NÚMERO 391\$00 (IVA INCLUIDO 5%)