



7. FLUXOS FINANCEIROS COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS E COM AS AUTARQUIAS LOCAIS

O exame dos fluxos de receita e de despesa, orçamental e extraorçamental, entre a administração central, incluindo a segurança social, e as administrações regional e local¹ baseou-se nos dados contidos nos mapas da CGE, na informação obtida através dos sistemas informáticos da DGO (SIGO e SGR) e de validações junto das entidades envolvidas².

O OE prevê as transferências da administração central para as regiões autónomas no mapa XVIII (“Transferências para as regiões autónomas”), para os municípios no mapa XIX (“Transferências para os municípios” – FEF, FSM e IRS) e para as freguesias no mapa XX (“Transferências para as freguesias” – FFF).

A CGE, por sua vez, integra apenas mapas relativos às transferências para as regiões autónomas e para os municípios (mapas XVIII e XIX), que não sistematizam nem contêm a totalidade dos fluxos financeiros com as administrações regional e local. O Relatório da Conta inclui (quadros 58 – *Fluxos financeiros com a Administração Regional* e 61 – *Fluxos financeiro entre a Administração central e a Administração Local*) informação adicional, mas não os fluxos processados através de operações extraorçamentais.

Com base na informação recolhida pelo Tribunal, o quadro seguinte faz essa sistematização e apura diferenças.

Quadro 61 – Fluxos financeiros para as Administrações Regional e Local em 2015

(em milhões de euros)

	OE (inicial)	CGE (Mapas XVIII, XIX e Quadros 58 e 61)	Valores da execução apurados TC	Diferença
Regiões Autónomas	455	827	1 057	230
Mapas e quadros orçamentais	455	827	827	-
Transferências da administração central (Mapa XVIII)	423	467	467	-
Transferências da segurança social (Mapa XII)	32	41	41	-
Empréstimos da administração central	-	319	319	-
Operações extraorçamentais	-	-	230	230
Autarquias Locais	2 305	2 967	3 414	446
Mapas e quadros orçamentais	2 492	2 967	2 951	16
Transfer. da adm. central para municípios (Mapa XIX)	2 303	2 302	2 286	16
Transfer. da adm. central para freguesias Mapa (XX)	187	-	-	-
Outras transfer. e subsídios para municípios e freguesias	-	572	572	-
Empréstimos da administração central	-	87	87	-
Transferências e subsídios da segurança social (Mapa XII)	2	6	6	-
Operações extraorçamentais	-	-	463	463

Fonte: OE, CGE, SIGO e informação prestada pelas entidades.

Nos fluxos da administração central para as regiões autónomas, não constam do mapa XVIII da CGE os empréstimos a médio e longo prazos (€ 319 M), embora constem do quadro 58. As operações extraorçamentais (€ 230 M) não constam em nenhum.

¹ Não abrange os fluxos relativos aos sistemas contributivos (SS, ADSE, CGA).

² No que respeita aos fluxos com as regiões autónomas a validação foi realizada através das Secções Regionais do TC.

Relativamente às autarquias locais, os mapas XIX e XX do OE e XIX da CGE, incluem as transferências para os respetivos fundos (FEF, FSM e FFF) e a participação variável dos municípios no IRS¹, mas não consideram um conjunto de fluxos que totalizam € 1.122 M: outras *transferências e subsídios* (€ 572 M), *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 87 M) e, do mesmo modo que no quadro 61, as operações extraorçamentais (€ 463 M).

7.1. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas

7.1.1. Da Administração Central para as Regiões Autónomas

O OE previa, inicialmente, *transferências* para a administração regional no montante de € 423 M (€ 171 M para a Madeira e € 251 M para os Açores)², valor que não incluía os *ativos financeiros/empréstimos* (€ 324 M) e as *transferências e subsídios* da segurança social (€ 32 M). Este valor global inicial, de € 779 M, sofreu acréscimos de € 67 M (€ 46 M na administração central e € 20 M na segurança social), ascendendo no final a € 846 M. A execução orçamental foi de € 827 M (incluindo € 41 M da segurança social), mais € 173 M que em 2014, conforme se mostra no quadro seguinte:

Quadro 62 – Fluxos financeiros destinados à Administração Regional

(em milhões de euros)

Entidades pagadoras	Tipologia	Pagamentos		Variações
		2014	2015	2015/2014
Operações orçamentais				
Região Autónoma dos Açores		252	251	-1
DGTF - Cap. 60	Subsídios	-	-	-
Gabinete do Representante RAA	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	251	251	-
ACSS, IFAP, INAC, IHRU e IAPMEI	Diversas	1	-	-1
Região Autónoma da Madeira		366	535	169
DGTF - Cap. 60	Empréstimos a médio e longo prazos	193	319	127
Gabinete do Representante da RAM	Repartição de solidariedade e fundo de coesão	173	216	43
Total Regiões Autónomas		618	786	168
Segurança Social		36	41	5
Total das Operações orçamentais das Regiões Autónomas		654	827	173
Operações extraorçamentais				
Região Autónoma dos Açores		142	146	4
Agência para o Desenv. e Coesão	FEDER, FSE e Fundo de Coesão	140	143	2
IFAP	ACES e PROMAR	1	3	1
Região Autónoma da Madeira		45	85	40
Agência para o Desenv. e Coesão	FEDER, FSE, Fundo de Coesão e PO Intervir+	41	83	42
IFAP	PRODERAM, PRODER e MPM	4	2	-2
Total das Operações Extraorçamentais das Regiões Autónomas		186	230	44
Total geral		840	1 057	217

Fonte: SIGO e informação prestada pelas entidades intervenientes, designadamente no que toca às operações extraorçamentais, pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão e pelo IFAP.

¹ Em 2015, corretamente, a parte dos municípios do continente constituiu receita do OE e foi transferida por despesa orçamental e a dos municípios das regiões autónomas foi processada por operações extraorçamentais.

² De acordo com o Mapa XVIII do OE inicial.



Dos € 827 M executados por operações orçamentais, 56,4% (€ 467 M) resultaram da aplicação da Lei das Finanças Regionais¹ (Açores – € 251 M e Madeira – € 216 M) e 38,6% (€ 319 M) decorreram de empréstimos a médio e longo prazos à Madeira. O valor remanescente, € 41 M, respeita à segurança social.

Os fluxos extraorçamentais totalizaram € 230 M, € 146 M destinados aos Açores e € 85 M à Madeira. Segundo a informação recolhida junto das entidades executoras, estes fluxos corresponderam à execução de fundos comunitários, maioritariamente do FEDER e P.O. INTERVIR+ (Açores - € 72 M e Madeira - € 44 M), FSE (Açores - € 38 M e Madeira - € 21 M) e Fundo Coesão (Açores - € 33 M e Madeira - € 18 M).

7.1.2. Das Regiões Autónomas para a Administração Central

Os fluxos orçamentais que constituíram receita da administração central proveniente das administrações regionais constam do quadro seguinte:

Quadro 63 – Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central

(em milhões de euros)

Administração Central	Execução		Variação	
	2014	2015	Valor	%
Receita orçamental				
SI	74	81	7	10
Região Autónoma dos Açores	19	19	-	-1
Região Autónoma da Madeira	55	62	7	14
SFA	8	30	22	296
Região Autónoma dos Açores	6	5	-1	-17
Região Autónoma da Madeira	2	25	23	1 138
Total da receita orçamental	81	111	30	36
Receita extraorçamental	-		25	-
SFA				
Região Autónoma da Madeira	-	25	25	-
Total	81	136	54	67

Fonte: CGE, SIGO, SGR e informação prestada pela entidade recebedora quanto às operações extraorçamentais.

Do total das receitas, € 136 M (mais € 54 M do que em 2014), € 113 M provieram da Madeira e € 23 M dos Açores. Destaca-se no subsector dos SI, a DGTF, que recebeu € 80 M, relativos a reembolso de empréstimos e a juros.

Nas receitas recebidas das administrações regionais verifica-se uma diferença, em relação ao quadro 58 do Relatório da CGE, que não inclui € 70 M – € 45 M de juros recebidos e € 25 M de operações extraorçamentais.

¹ Repartição de solidariedade (art. 48.º) e fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (art. 49.º) da Lei Orgânica 2/2013, de 2/09, para os quais remete o art. 141.º da LOE/ 2015 (financiamento e transferências para as regiões autónomas).

7.2. Fluxos financeiros com as Autarquias Locais

7.2.1. Da Administração Central para as Autarquias Locais

O OE, no mapa XIX – “Transferências para os municípios”, previa a transferência de € 2.303 M¹, destinando-se € 2.146 M às autarquias do continente, € 94 M às dos Açores e € 63 M às da Madeira, incluindo o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), o Fundo Social Municipal (FSM) e a participação variável no IRS.

No mapa XX – “Transferências para as freguesias”, inscreveu-se € 187 M, respeitando € 178 M às freguesias do continente, € 16 M às da Madeira e € 7 M às dos Açores, correspondentes ao Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).

A execução, abrangendo a despesa orçamental (*transferências, subsídios e empréstimos*) e as operações extraorçamentais, foi a que se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 64 – Fluxos financeiros destinados à Administração Local

(em milhões de euros)

Entidade Processadora	Tipologia	Pagamentos		
		2014	2015	Varição 2015/2014
Direção-Geral das Autarquias Locais	Municípios – Fundo de Emergência Municipal	-	1	-
	Municípios – Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)	1 701	1 727	26
	Municípios – Fundo Social Municipal (FSM)	141	163	23
	Municípios – Transportes Escolares	23		-23
	Municípios – Participação no IRS	(1) 335	(2) 396	61
	Freguesias – Fundo de Financiamento (FFF)	184	187	3
	Freguesias – Remunerações dos Eleitos Locais	6	7	-
	Freguesias – Cooperação Técnica e Financeira	-	-	-
	Áreas Metropolitanas e Associações de Municípios	5	7	1
Subtotal DGAL		2 396	2 490	94
ARSLVT, ARSC, ARSN e INEM	Saúde	2	3	1
IHRU	Habitação	6	(3) 37	31
IFAP	Agricultura	3	7	4
Turismo de Portugal	Turismo	45	13	-32
IEFP	Emprego e Formação Profissional	59	40	-19
DRE's e estabelec. de ensino não superior	Educação e ensino	304	292	-12
DGTF – Cap. 60 (Despesas excecionais)	Empréstimos a médio e longo prazos a municípios	155	51	-104
	Diversas	1	1	-1
Outros Organismos	Diversas	18	12	-6
Subtotal (SI e SFA excluído DGAL)		594	455	-138
Subtotal da despesa orçamental da administração central		2 990	2 945	-45
Segurança Social		11	6	-5
Total das operações orçamentais		3 001	2 951	-50
Operações Extraorçamentais				
DGAL	Municípios – Participação no IRS – Açores		8	8
	Municípios – Participação no IRS – Madeira		9	9
Agência para o Desenv. e Coesão	QREN, FEDER e Fundo de Coesão	355	421	66
IFAP	PRODER e Outros	24	26	2
Inst. da Conserva. da Natureza e Florestas	Baldios	1	-	-1
Total das operações extraorçamentais		380	463	82
Total geral		3 381	3 414	33

(1) Participação dos municípios do continente, dos Açores e da Madeira; (2) Participação apenas dos municípios do continente.

(3) Inclui € 36 M de empréstimos aos municípios.

Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

¹ A serem realizadas pela DGAL por conta do orçamento dos Encargos Gerais do Estado.



Do montante executado por operações orçamentais (€ 2.951 M), 84,4% (€ 2.490 M) foi processado pela DGAL, destinando-se € 2.289 M aos municípios, € 194 M às freguesias e € 7 M às áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, um aumento de € 94 M face a 2014, devido essencialmente à “participação variável dos municípios no IRS” (€ 61 M). Contudo o montante, em 2015, não pode ser diretamente comparável com o ano anterior, em que incluía também, incorretamente, o montante destinado aos municípios das regiões autónomas.

Dos € 2.303 M previstos no mapa XIX do OE para os municípios foram efetivamente transferidos pela DGAL € 2.290 M¹, tendo ocorrido retenções no valor de € 13 M devido a:

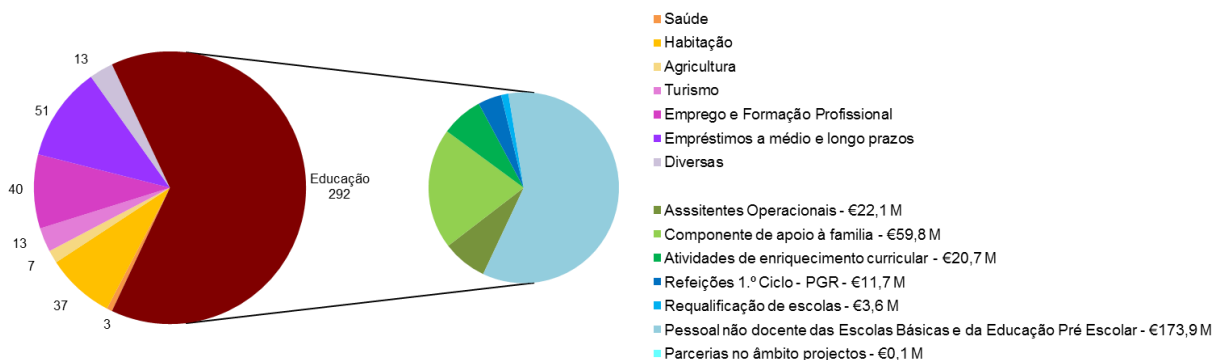
- ◆ € 1,6 M relativos a 0,1% do FEF dos municípios do continente, que constituiu receita própria da DGAL²;
- ◆ € 1,5 M por incumprimento da prestação atempada de informação financeira à DGAL e à DGO³;
- ◆ € 9,6 M por violação dos limites de endividamento (sendo que as reduções das transferências são afetadas ao Fundo de Regularização Municipal⁴).

A par dessas retenções, ocorreram restituições aos municípios no montante de € 13,9 M (€ 13,2 M – Fundo de Regularização Municipal; € 0,7 M – libertação de retenções por incumprimento de prestação de informação).

As verbas processadas pelas demais entidades (SI e SFA, exceto DGAL) atingiram € 455 M, menos € 138 M do que no ano anterior, em resultado da diminuição dos *empréstimos a médio e longo prazos*. Aquele montante, pago por diversos organismos, teve a seguinte utilização:

Gráfico 15 – Verbas para as Autarquias Locais excluindo os fluxos processados pela DGAL

(em milhões de euros)



Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

Nos pagamentos por outras entidades que não a DGAL, destacam-se os efetuados por serviços do Ministério da Educação € 292 M (64,1% do total), com relevo para as verbas destinadas a “pessoal não

¹ Inclui € 72 M que foram pagos diretamente a entidades credoras dos municípios, nomeadamente SNS, ADSE e outras (penhoras, bancos, DGTF, etc.).

² Nos termos do art. 97.º do OE.

³ Cfr. art. 78.º da Lei 73/2013, de 03/09, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

⁴ Cfr. art. 99.º do OE e 67.º da Lei 73/2013, de 03/09.

docente das escolas básicas e da educação pré-escolar” (€ 174 M), a “componente apoio à família (€ 60 M) e a “assistentes operacionais” (€ 22 M).

Nas operações extraorçamentais, foram registados € 463 M, mais € 82 M do que em 2014, destacando-se as verbas transferidas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (€ 421 M) para financiamento dos projetos enquadrados no QREN, FEDER e Fundo de Coesão e pelo IFAP (€ 26 M para financiamento de projetos do PRODER e outros.

7.2.2. Das Autarquias Locais para a Administração Central

Os fluxos da administração local para a administração central são sintetizados no quadro seguinte:

Quadro 65 – Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central

(em milhões de euros)

Administração Central	Execução	
	2014	2015
Receitas orçamentais		
SFA	49	48
SI	139	151
Total operações orçamentais	189	200
Receitas extraorçamentais		
SFA	1	12
Total	189	212

Fonte: CGE, SIGO, SGR e informação prestada pela entidade recebedora quanto às operações extraorçamentais.

Destaca-se, no subsector dos SI, € 108 M de reembolsos à DGTF de empréstimos concedidos a diversas autarquias locais para reequilíbrio ou ajustamento financeiro e, nos SFA, € 36 M de recebimentos pela ACSS relativos a prestações de serviços de saúde, pelo SNS, a trabalhadores da administração local.

Também nas receitas recebidas de autarquias locais se constata uma diferença em relação ao quadro 61 da CGE, que não inclui € 12 M de juros recebidos.

Em contraditório, o Ministro das Finanças e a DGO referem que: “(...) Os mapas XVIII e XIX referenciados tratam somente os fluxos com a natureza de transferências para as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais provenientes da Administração Central. A totalidade dos fluxos financeiros constam dos Quadros 58 e 61 no relatório da CGE 2015. Quanto à identificação detalhada de todas as operações extraorçamentais afigura-se uma matéria de gestão de tesouraria e que implica um classificador”¹. Os mapas mencionados não incluem a totalidade dos fluxos orçamentais da administração central para as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais, enquanto os referidos quadros não abrangem as operações extraorçamentais.

¹ Assinalam, também, as melhorias na informação prestada sobre os fluxos financeiros entre a Administração Central, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais “nomeadamente, através da inclusão das rubricas de rendimentos de propriedade (juros) da Administração Local para o Estado e SFA e de passivos financeiros de médio e longo prazo do Estado e para os SFA (Quadro 61 do relatório CGE 2015)”, o que se regista.