



**Conselho das
Finanças
Públicas**

EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM 2023

julho de 2024

Relatório n.º

08/2024

O Conselho das Finanças Públicas é uma instituição orçamental independente criada pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 25 de junho de 2024.

Encontra-se disponível em www.cfp.pt, na área de publicações, um ficheiro em formato de folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório. Os principais conceitos de finanças públicas utilizados neste Relatório encontram-se explicados no [Glossário](#) do CFP disponível online. Para este Relatório foi elaborado um apêndice com informação por município, relativamente a alguns dos principais indicadores abordados, tendo por objetivo facilitar uma visão comparativa e sintética da evolução dos municípios no biénio 2022/2023.

ÍNDICE

Nota prévia	4
Sumário Executivo	5
1. Introdução	7
2. Execução orçamental (Municípios) na ótica de Caixa	10
3. Despesa por pagar	20
3.1 Passivos não financeiros, contas por pagar e pagamentos em atraso	20
3.2 Prazo médio de pagamentos (PMP)	23
4. Limite da dívida municipal e situação quanto ao limite	27
5. Anexos	36
5.1 Lista de Abreviaturas	39
5.2 Índice de Gráficos e Figuras	40
5.3 Índice de Quadros	40

NOTA PRÉVIA

Num ano em se verificou uma melhoria significativa nos indicadores orçamentais do conjunto das Administrações Públicas, o subsector da Administração Local (AL) evidenciou uma deterioração do excedente orçamental e uma ligeira melhoria na dívida considerada para efeitos do limite legal do subsector, para o que muito contribuíram as diversas exceções às regras definidas na lei. Mesmo que parte da dívida não concorra para os limites legais de endividamento não deixa, no entanto, de ser dívida municipal.

A falta de informação disponível continua a ser um constrangimento importante ao acompanhamento deste subsector, quer em sede de orçamentação, quer de execução, evidente na análise dos desvios face à previsão para este subsector no Orçamento do Estado para 2023 (OE/2023). A informação disponível não permite aferir com rigor o montante da despesa por domínio de competência transferido para os municípios que resulta diretamente daquele processo de descentralização, nem a respetiva receita própria que daí possa advir. Acresce que como o processo de descentralização não assentou numa contabilidade de gestão não é possível determinar em que medida essa descentralização se traduziu numa melhoria da eficiência e da eficácia da despesa pública após essa transferência.

O fraco crescimento das receitas fiscais dos municípios em 2023, fruto da quebra do IMT, acompanhado do aumento muito significativo de atribuições for força da transferência de competências, sugere que existe o risco de as Administrações Locais se tornarem fortemente dependentes do Estado central, não apenas momentaneamente (para o que servirá o Fundo Financiamento da Descentralização - FFD), mas de forma mais estrutural elevando de forma permanente o peso das transferências do Estado no financiamento da despesa da AL.

Ora, o que deveria neste momento estar a ser já discutido é de que forma se deverá aumentar a autonomia fiscal destas entidades e aumentar as suas fontes de receita própria para poderem de forma mais previsível, estável e autónoma fazer face a esta nova realidade.

Estas questões, a que se junta a avaliação dos mecanismos de saneamento e recuperação financeira municipal, são apenas algumas a ter em conta numa eventual futura revisão do regime financeiro local. Esta deverá ainda considerar a articulação com as novas regras de governação económica europeia a serem vertidas numa alteração da lei de enquadramento orçamental, nomeadamente quanto ao princípio da solidariedade recíproca entre todos os subsectores das Administrações Públicas para o cumprimento da legislação europeia neste domínio.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este Relatório baseia-se nos valores de contabilidade orçamental pública de 300 dos 308 municípios portugueses (98,8% da despesa efetiva de 2019). Para esse universo, a Administração Local terá apresentado em 2023 um excedente orçamental de 24 M€, o que representa uma redução expressiva face aos 353 M€ alcançados em 2022 e inferior ao previsto na previsão constante do Relatório que acompanhou a proposta de OE/2023 (que apontava para um excedente de 256 M€). A diminuição do excedente resulta de um aumento da despesa efetiva em 1,2 mil M€, superior ao da receita efetiva (0,9 mil M€).

Em 2023, a receita efetiva dos municípios registou um crescimento de 8,7%, acima do previsto no OE/2023 para o subsector local (4,5%). O aumento das transferências, nomeadamente as recebidas ao abrigo das competências descentralizadas, representa quase dois terços deste crescimento. Ao contrário do previsto no OE/2023, as receitas próprias não fiscais (taxas, rendimentos de propriedade, venda de bens e serviços e outras) contribuíram no mesmo sentido, ainda que proporcionalmente menos. Por seu turno, a receita fiscal municipal registou uma significativa desaceleração face a 2022 (12,5%), tendo crescido apenas 2,5%. Ainda assim, contrariou a diminuição prevista no Relatório do OE/2023.

O crescimento da despesa municipal acelerou para 12,3% em 2023, quase o dobro do registado em 2022. Esta evolução foi impulsionada sobretudo pela despesa corrente primária (9,3 p.p. dos 12,3%), mas também pela despesa de capital (2,5 p.p.) e juros (0,5 p.p.). O crescimento da despesa corrente primária resultou de maiores despesas com pessoal (13,5%) e com a aquisição de bens e serviços (12,1%). Esta situação reflete, no primeiro caso, as valorizações remuneratórias transversais a todos os trabalhadores das Administrações Públicas em 2023, bem como a transferência de pessoal ao serviço no âmbito do processo de descentralização, ainda que com muito menor impacto do que em 2022. No caso das aquisições de bens e serviços, o aumento referido, para além de refletir o efeito da inflação, ainda persistente em 2023, encontra-se também influenciado pela despesa relacionada com a descentralização de competências. Ao contrário do que ocorre com a receita, a classificação económica da despesa não permite identificar especificamente as despesas financiadas pelas transferências efetuadas ao abrigo do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD). Esta informação, que é uma condição necessária para uma maior transparência sobre o processo de descentralização, registou progressos na sua monitorização em 2023, porém ainda insuficientes para uma adequada avaliação.

No que se refere ao investimento, nomeadamente aquele que é suportado por transferências de capital provenientes sobretudo de fundos europeus, verificou-se um aumento de 11,2% em 2023 (+257 M€), contrastando com a redução registada em 2022, ainda que muito abaixo do antecipado no Relatório do OE/2023 (21,5%).

Não obstante as limitações de informação, existe evidência de que a despesa por pagar dos municípios terá aumentado em 2023, seja ao nível dos passivos não financeiros (1,1%), seja das contas por pagar e dos pagamentos em atraso. Esta evolução influiu no sentido de decréscimo observado em 2022. Esta situação decorre, em larga medida, da evolução desfavorável de um reduzido número de municípios. Esta evolução acaba por

ter paralelo na evolução da média do prazo médio de pagamentos (PMP) dos municípios, que se agravou, ainda que em apenas um dia, para 23 dias, não obstante a indisponibilidade de dados para 34 dos 308 municípios, o que pode enviesar esta comparação.

A dívida total dos municípios considerada para efeitos do limite legal terá diminuído ligeiramente em 2023, sem prejuízo de algumas situações individuais em que se verificou um agravamento. A dívida total municipal de 302 dos 308 municípios – dívida financeira e não financeira – considerada para efeitos do limite legal reduziu-se em 21 M€, de 3570 M€ para 3549 M€. Com base apenas neste indicador, pelo menos doze dos 302 municípios estavam acima do limite da dívida total em 31 de dezembro de 2023, ou seja, menos três do que no final de 2022. Esta evolução traduz o decréscimo de dívida observado em 191 municípios (redução de 266 M€) que mais do que compensou o aumento reportado pelas restantes 111 autarquias (245 M€).

Contudo, em 2023, e caso fossem tidos em conta todos os passivos municipais, não se teria observado qualquer redução de dívida no ano. Isto é, se fossem incluídas as dívidas que o legislador entendeu excecionar, ter-se-ia registado um ligeiro aumento de 4 M€. Para esta situação concorreu o aumento da dívida legalmente excecionada em 38 M€, destacando-se em 2023 a dívida relativa a empréstimos, decorrente da celebração de contratos pelos municípios de Lisboa, Loures e Oeiras no âmbito da Jornada Mundial da Juventude.

Sendo a realidade municipal marcada pela heterogeneidade de situações, uma análise ao nível mais desagregado evidencia dificuldades financeiras em alguns municípios, algumas de forma continuada, que deverão continuar a ser acompanhadas. O aumento das dificuldades financeiras em 2023 levou mesmo a que dois destes municípios, Alfândega da Fé e Freixo de Espada à Cinta, recorressem à assistência financeira do Fundo de Apoio Municipal (FAM) no início de 2024. Uma eventual revisão da lei das finanças locais deverá ser concomitante com a revisão do enquadramento dos mecanismos de recuperação financeira.

Reitera-se, por último, que para a transparência da evolução orçamental e financeira no subsector é essencial que os municípios com informação em falta (e restantes autarquias locais e entidades) a prestem nos termos legalmente previstos e de forma tempestiva, em particular à DGAL. No mesmo sentido contribui o cumprimento do dever de publicidade dos documentos de prestação de contas e outra informação económica e financeira nos respetivos *sites* institucionais.

1. INTRODUÇÃO

Os Estatutos do CFP, aprovados pela [Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro](#), incluem, no quadro das suas competências e atribuições, a avaliação do cumprimento das regras orçamentais, bem como da situação financeira das regiões autónomas e das autarquias locais (alíneas b) e e) do artigo 6.º). Acresce, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO, [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#)), o dever de o CFP se pronunciar sobre o cumprimento das “regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respetivas leis de financiamento”. Porém, em nenhuma das leis de finanças subnacionais se concretiza como se deverá cumprir esta mesma competência. A única menção ao CFP feita pelo Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI, [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#)) consiste em prever a sua participação enquanto observador no Conselho de Coordenação Financeira¹. O presente relatório dá continuidade à publicação anual do CFP dedicada à análise da evolução orçamental e financeira da Administração Local (AL) com base na informação elaborada de acordo com o SNC-AP.²

Três anos após o início da implementação do SNC-AP neste subsector e a sua adaptação ao reporte de informação à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), designadamente na plataforma informática criada para o efeito – o SISAL³, persistem limitações significativas quanto à tempestividade dos mesmos embora se note uma melhoria na cobertura dos reportes. Neste âmbito, cabe chamar a atenção para a persistência de situações de inexistência de reporte, nomeadamente nos casos dos municípios de Penedono, Alenquer e Idanha-a-Nova (ver Quadro 7, em anexo). À data de fecho de informação para este relatório, encontrava-se ainda incompleto o reporte da execução orçamental e da dívida dos municípios no biénio 2022/2023. Com o objetivo de assegurar uma cobertura do universo de municípios próxima do relatório publicado em 2022, e ultrapassar situações específicas foram recolhidos, nalguns casos, dados diretamente a partir dos documentos de prestação de contas publicitados pelos municípios. Este esforço permitiu antecipar em quase três meses a publicação deste relatório face ao divulgado em 2022.

Em junho de 2024, no reporte de informação relativo à execução orçamental e à dívida total de 2023 constante do SISAL, encontravam-se em falta dez municípios, enquanto na despesa por pagar a falta de reporte abrangia quinze municípios. No que se refere ao prazo médio de pagamento (PMP), a DGAL retomou a sua publicação em 2023, apesar de subsistirem limitações quanto à disponibilidade de dados (34 municípios sem dados para 2023). Em relação ao PMP e à dívida dos municípios, importa dar nota que a informação utilizada tem natureza marcadamente provisória, nomeadamente por não

¹ O CCF deve reunir ordinariamente duas vezes por ano, até 15 de março e 15 de setembro, antes da apresentação do Programa de Estabilidade e da proposta de Lei do Orçamento do Estado, respetivamente. A primeira reunião ordinária com a presença do CFP ocorreu em 11 de julho de 2019. No entanto, desde 2020 que não ocorreu qualquer outra reunião com a presença do CFP.

² Sistema de Normalização Contabilística - Administrações Públicas, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro](#).

³ Sistema de Informação do Subsector da Administração Local ([SISAL](#)). O anterior sistema (SIIAL, Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais) integra informação de 2010 a 2019, encontrando-se ainda em funcionamento para recolha de alguns dados, nomeadamente os relativos ao pessoal ao serviço e à contribuição das entidades participadas para a dívida total municipal.

corresponder na sua totalidade a informação validada, em particular, no que respeita à dívida e à contribuição das entidades participadas para a dívida total. Dá-se ainda nota da atualização, por parte da Direção-Geral do Orçamento (DGO), em maio do corrente ano, dos dados relativos à despesa por pagar da AL, a partir de 2020, quando até então os dados divulgados se reportavam a dezembro de 2019. De notar ainda que as sucessivas alterações e retificações ao RFALEI (num total de 16), nomeadamente através das leis anuais do OE, têm tido implicações na aferição das regras orçamentais, sobretudo quanto à dívida municipal. Estas alterações e as efetuadas ao regime jurídico da atividade empresarial local, bem como a necessidade de atender à especificidade dos anos de 2020 e 2021 (pandemia COVID-19), que conduziu à suspensão/alteração temporária de regras, dificultaram mais ainda o controlo do cumprimento das regras orçamentais aplicáveis neste sector, já de si muito complexas. Sobre esta matéria, encontra-se disponível no site do CFP um [“explicador” relativo às regras orçamentais aplicáveis à AL](#). Importa assinalar que a informação reportada, mesmo quando completa, é ainda assim insuficiente para a aferição de todas as regras orçamentais aplicáveis. É o caso da regra de equilíbrio orçamental prevista no n.º 2 do artigo 40.º do RFALEI, para a qual não existe informação no SISAL, apesar de muitos municípios divulgarem (e bem) a sua aferição nos relatórios de gestão da sua prestação de contas anual. Perspetivando-se uma eventual revisão da lei de financiamento da AL, afigura-se importante uma discussão prévia sobre os méritos e insuficiências do atual regime. Em todo o caso, uma simplificação afigura-se aconselhável.

As limitações quanto à informação disponível são igualmente aplicáveis à avaliação do impacto da descentralização de competências entre a administração central e a AL em curso desde 2018. Uma vez que o sistema de informação contabilística não permite diretamente a identificação das despesas no âmbito de cada função assumida pelos municípios aderentes foi, entretanto, criada uma peça de relato específica no SISAL relativa ao Fundo de Financiamento da Descentralização, transferência prevista no OE e principal fonte de financiamento. No entanto, para efeitos de avaliação não é ainda possível dispor de elementos sólidos que permitam retirar conclusões fiáveis, em resultado das limitações de cobertura e de qualidade dos dados, como alerta a própria DGAL (ver, a este propósito, Caixa 1).

Não é demais reforçar a relevância da prestação de contas para cumprimento do princípio de transparência, plasmado no n.º 1 do artigo 7.º do RFALEI: *“A atividade financeira das autarquias locais está sujeita ao princípio da transparência, que se traduz num dever de informação mútuo entre estas e o Estado, bem como no dever de divulgar aos cidadãos, de forma acessível e rigorosa, a informação sobre a sua situação financeira.”* O incumprimento dos deveres de informação legalmente previstos determina a aplicação de sanções, consubstanciadas na retenção de uma percentagem dos fundos transferidos para as autarquias locais a título da sua participação nos impostos do Estado.⁴ O dever de informação por parte das autarquias também diz respeito aos cidadãos: perante estes, esse dever consubstancia-se na obrigação de publicitação, em tempo útil, nos sítios eletrónicos de cada autarquia, dos documentos previsionais e de

⁴ Nos termos do n.º 10 do artigo 78.º do RFALEI, na redação dada pelo artigo 302.º da [Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro](#) (Lei do Orçamento do Estado para 2024, LOE/2024), esta retenção corresponde a 20 % do duodécimo das transferências correntes e do FFD, no mês seguinte ao do apuramento do incumprimento, sem prejuízo do valor que seja anualmente estabelecido no decreto-lei de execução orçamenta (antes desta alteração promovida pela LOE/2024 a retenção era de 10% e não incluía explicitamente a relativa à descentralização).

prestação de contas, bem como os demais elementos previstos no RFALEI, nomeadamente os relativos a decisões fiscais dos municípios. A bem de uma maior transparência da evolução orçamental e financeira no subsector, é fundamental que sejam ultrapassados todos estes constrangimentos, que não têm permitido a obtenção de informação completa e validada. Os casos em que, apesar dos documentos de prestação de contas já se encontrarem publicitados nas páginas eletrónicas dos municípios, mas em falta nos sistemas de reporte, sugerem a necessidade de rever estes últimos.

O relatório estrutura-se em três capítulos, para além do introdutório. No primeiro daqueles, procede-se à análise da execução orçamental dos municípios em contabilidade orçamental pública. O segundo trata da despesa por pagar, com enfoque nos pagamentos em atraso e prazo médio de pagamentos (PMP). O último capítulo efetua uma avaliação indicativa do cumprimento dos limites da dívida municipal. Acompanha o relatório um apêndice com informação por município, relativamente a alguns dos principais indicadores abordados (PMP, dívida total e saldo global), tendo por objetivo facilitar uma visão comparativa e sintética da evolução dos municípios no biénio 2022/2023. A análise desenvolvida atende às limitações da informação disponível.

A elaboração deste relatório beneficiou de informação prestada pela DGAL e pelo FAM, bem como da prestação de contas de algumas autarquias publicadas nos respetivos sítios eletrónicos a que o CFP recorreu de forma suplementar. O CFP agradece a todas estas entidades, bem como às próprias autarquias locais que reportam os dados de base, apesar das dificuldades apontadas.

2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (MUNICÍPIOS) NA ÓTICA DE CAIXA

Os dados de base para a análise da execução orçamental em contabilidade orçamental pública de 2023 foram extraídos do SISAL pelo CFP em 25 de junho de 2024 através do acesso disponibilizado pela DGAL. No sentido de se obter um maior número de municípios com informação, consideraram-se quer os dados do período “Prestação de Contas” quer os do mês de dezembro. A título excecional para este ano, e tendo em conta a dimensão financeira das autarquias locais com informação em falta no SISAL, os dados foram retirados diretamente a partir das demonstrações orçamentais dos documentos de prestação de contas de Albufeira e Torres Vedras, publicitados nas páginas eletrónicas destes municípios. Assim, dos 308 municípios existentes foi possível tratar os dados de 300 para os quais se apresenta a execução em 2023 comparando-a com a execução do mesmo subconjunto em 2022 (os municípios sem dados disponíveis encontram-se indicados em anexo). Os dados relativos a anos anteriores foram também atualizados, tendo sido extraídos do SISAL entre maio e junho de 2024. Esta atualização é compatível com a informação relativa às contas de gerência municipais dos anos de 2020 a 2022 publicada pela DGAL em maio do corrente ano.

Na ótica da contabilidade orçamental pública, os municípios terão registado um excedente orçamental em 2023, ainda que muito menor do que o observado em 2022. De acordo com os dados provisórios disponíveis, resulta nesta ótica contabilística um saldo de 24 M€, próximo de uma situação de equilíbrio orçamental. Este saldo representa uma redução de 329 M€ face ao excedente orçamental de 353 M€ apurado um ano antes para o mesmo universo (Gráfico 1, Painel I). Este decréscimo do excedente orçamental vai no mesmo sentido dos dados publicados na CGE/2023 para a AL, ainda que esta tenha apurado um excedente mais elevado.⁵ Esta evolução configura ainda um saldo inferior ao excedente de 256 M€ antecipado para a AL no Relatório do Orçamento do Estado para 2023 (OE/2023) - Quadro 1. Nestes termos, o excedente alcançado é o menor observado desde 2010 por parte dos municípios. Desde aquele ano, e com exceção de 2013 e 2021,⁶ os municípios têm vindo a registar excedentes orçamentais na ótica da contabilidade orçamental pública – Gráfico 1, Painel I. De assinalar, porém, que este apuramento é provisório, tendo em conta que nem todos os municípios reportaram informação e, nalguns casos, o reporte não corresponde ainda a dados definitivos (cf. notas ao Gráfico 1 e Quadro 7 em anexo).

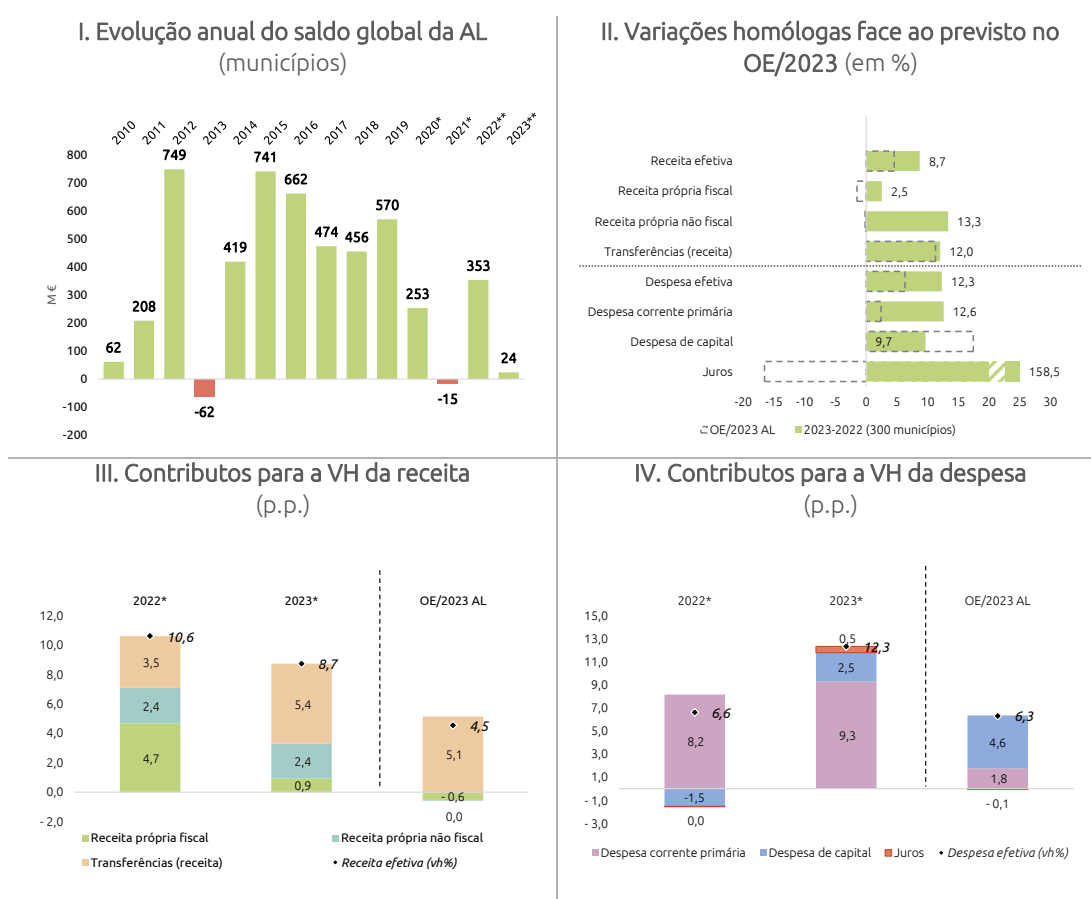
A redução do excedente orçamental resultou de um crescimento da despesa superior ao da receita. A despesa efetiva aumentou 1233 M€ (12,3%), superando o acréscimo da receita efetiva de 904 M€ (8,7%) apurado para 2023 - Quadro 1. Esta evolução contrasta com a observada em 2022, em que o crescimento da receita mais do que compensou o aumento da despesa – Gráfico 1, Painéis III e IV.

⁵ A CGE/2023, publicada em maio de 2024, considera um saldo de 274 M€ em 2023 e de 416 M€ em 2022. Estes saldos incluem a estimativa, por parte da DGO, da execução de alguns municípios com dados em falta para esses anos, bem como dados obtidos através de um reporte alternativo ao SISAL disponibilizado pela DGAL. Na ótica das contas nacionais (em que se tem em conta o princípio da especialização do exercício), e de acordo com os [dados publicados pelo INE em 25.03.2024](#), a AL apresentou um défice de 27,2 M€ em 2023 e um excedente de 446,5 M€ em 2022.

⁶ Anos marcados, respetivamente, pela aplicação do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) no seguimento de assistência financeira a Portugal e pela resposta à pandemia de COVID-19 (com maior impacto na AL em 2021).

Para esta evolução terá contribuído o menor dinamismo da atividade económica em 2023 comparado com 2022, nomeadamente do mercado imobiliário, com impacto visível na desaceleração do crescimento da receita fiscal municipal. A compensar este menor desempenho da receita fiscal regista-se o aumento das transferências recebidas, em particular as efetuadas ao abrigo do processo de descentralização de competências. Na despesa, e apesar da evolução deste agregado ter beneficiado da dissipação em 2023 do impacto orçamental das medidas de resposta à pandemia de COVID-19⁷, o contexto inflacionista continuou a pressionar a despesa corrente primária. Já na despesa de capital, a disponibilidade de fundos europeus, nomeadamente do PRR, impulsionou o investimento municipal.

Gráfico 1 – Saldo orçamental, contributos para as variações do saldo, receita e despesa dos municípios em 2023



Fontes: CGE/DGO (previsão MF), SISAL/DGAL e cálculos próprios. Notas: AL – Administração Local; OE/2023 AL - Previsão do Ministério das Finanças (MF) subjacente ao OE/2023 relativa à Administração Local; VH - Variação Homóloga. * 307 e 306 municípios, respetivamente, para 2020 e 2021, com base nos dados publicados pela DGAL em maio de 2024 para aqueles anos. Dados em falta para Penedono (2020 e 2021) e Alenquer em 2021. ** Relativamente a 300 municípios.

⁷ Em cerca de 72,1 M€. De acordo com dados publicados pela DGO, a despesa total com medidas adotadas no âmbito da COVID-19 por parte da AL (incluindo municípios e freguesias) ascendeu a 72,1 M€ em 2022, 310,8 M€ em 2021 e 211,4 M€ em 2020.

Quadro 1 – Execução orçamental dos municípios em 2023

(M€, exceto quando indicado)

	Previsão OM/2023 (A)	Previsão AL OE/2023 (B)	Execução 2023 CGE ^(C)	Desvio Exec.	Execução (300 municípios)			Variação (300 municípios)			VH Implícita OE/2023 (%)
					2023-OE/2023	2022	2023	Homóloga [VH]	VH (%)	Contributo VH (p.p.)	
Receita corrente	10 138	9 764	10 151	386	9 401	10 003	602	6,4	5,8	2,4	
Receita Fiscal	3 725	3 833	3 989	157	3 859	3 956	97	2,5	0,9	-1,5	
Impostos diretos	3 708	3 813	3 971	158	3 840	3 938	98	2,6	0,9	-1,5	
Imposto Municipal sobre Transmissões (IMT)	1 546	1 662	1 711	49	1 683	1 697	15	0,9	0,1	-2,0	
Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)	1 493	1 522	1 504	-18	1 475	1 491	16	1,1	0,2	2,3	
Imposto Único de Circulação (IUC)	315	317	334	17	308	331	23	7,5	0,2	2,0	
Derrama	353	311	421	110	373	418	45	12,1	0,4	-17,3	
Impostos indiretos ^(D)	17	20	19	-1	19	18	-1	-6,2	0,0	-0,1	
Taxas, Multas e Outras Penalidades	498	431	524	94	446	521	75	16,8	0,7	-3,7	
Transferências Correntes	4 235	4 149	4 152	3	3 786	4 062	276	7,3	2,7	7,1	
Outros subsectores das AP	1 343	1 329	1 331	2	1 052	1 301	250	23,7	2,4	35,0	
"Outras receitas correntes" ^(E)	1 679	1 352	1 485	133	1 310	1 464	154	11,7	1,5	-6,0	
Receita de capital	2 119	1 255	1 451	196	967	1 268	302	31,2	2,9	25,2	
Venda de Bens de Investimento	84	45	65	19	57	64	7	12,8	0,1	-21,0	
Transferências de Capital	1 952	1 186	1 351	165	887	1 173	286	32,3	2,8	28,7	
Outras receitas de capital	83	23	35	12	23	31	9	37,6	0,1	0,1	
Receita Efetiva	12 257	11 019	11 601	583	10 368	11 271	904	8,7	8,7	4,5	
... da qual receita própria [rec. efetiva - transf.]	6 069	5 684	6 099	415	5 695	6 037	342	6,0	3,3	-1,1	
... da qual receita própria não fiscal	2 344	1 851	2 109	258	1 836	2 080	245	13,3	2,4	-0,2	
... da qual transferências [correntes e de capital]	6 188	5 335	5 503	168	4 673	5 235	562	12,0	5,4	11,3	
Despesa Primária	14 471	10 735	11 242	507	9 981	11 162	1 181	11,8	11,8	6,4	
Despesa Corrente Primária	9 767	7 611	8 322	711	7 376	8 304	929	12,6	9,3	2,4	
Despesas com o pessoal	3 865	3 495	3 713	218	3 232	3 670	438	13,5	4,4	6,8	
Aquisição de bens e serviços	4 069	2 724	3 060	336	2 692	3 019	327	12,1	3,3	-0,1	
Transferências correntes	1 371	1 022	1 146	124	1 058	1 215	157	14,8	1,6	-1,2	
Subsídios	290	229	277	49	273	277	4	1,5	0,0	-16,3	
Outras despesas correntes	172	141	126	-15	121	124	3	2,6	0,0	13,6	
Despesa de Capital	4 704	3 124	2 920	-204	2 606	2 857	252	9,7	2,5	17,4	
Aquisição de bens de capital	4 257	2 810	2 587	-223	2 287	2 544	257	11,2	2,6	21,5	
Transferências de capital	422	303	312	9	304	293	-11	-3,5	-0,1	-9,0	
Outras despesas de capital	25	11	20	9	15	20	5	35,1	0,1	-27,3	
Juros e outros encargos	101	28	86	58	33	86	52	158,5	0,5	-16,6	
Despesa efetiva	14 572	10 763	11 328	565	10 015	11 248	1 233	12,3	12,3	6,3	
Saldo global	-2 315	256	274	17	353	24	-329				
<i>Por memória</i>											
Transferências [Despesa]	1 793	1 325	1 458	133	1 362	1 508	146	10,7	1,5	-3,1	
Transferências para subsectores das AP [Despesa]	852	615	660	45	661	726	65	9,8	0,6	-5,4	
Freguesias [Despesa]	573	n.d.	n.d.	-	457	500	43	9,3	0,4	-	
Transf. da Adm. Central [Receita]	4 658	4 726	4 715	-11	4 005	4 441	436	10,9	4,2	14,8	
Transferências do OE [Receita]	4 329	3 115	3 129	14	3 792	4 235	443	11,7	4,3	2,4	
Lei das Finanças Locais [Receita]	3 057	3 115	3 129	14	2 883	3 048	165	5,7	1,6	2,4	
União Europeia [Receita]	1 432	570	736	166	619	726	107	17,3	1,0	-9,3	
Pessoal ao serviço no final do período ^(F)					160 248	163 768	3 520	2,2			
Afetos à área da educação					54 869	55 626	757	1,4			
dos quais pagos pelo Ministério da Educação ^(G)					35 678	37 486	1 808	5,1			
Outros					105 379	108 142	2 763	2,6			

Fontes: CGE/DGO, SISAL/DGAL e cálculos próprios. Notas: n.d.: não disponível. (a) Soma das previsões e dotações corrigidas da receita e da despesa dos 300 orçamentos municipais. (b) Previsão subjacente ao Relatório do Orçamento do Estado para 2023 (OE/2023) para a AL na ótica da contabilidade pública. O montante da Participação no IRS prevista no OE/2023 não inclui os municípios das Regiões Autónomas. (c) Os dados da CGE/2023 têm por base a execução orçamental de dezembro de 2023 submetida por 289 municípios através do SISAL e 8 reportes obtidos através de um reporte alternativo disponibilizado pela DGAL, considerando uma estimativa com base no perfil de execução homogênea para os restantes 11. Para 2022, a CGE considerou 307 reportes SISAL e uma estimativa similar para um município. (d) Com a entrada em vigor do SNC-AP em 2020 a contabilização das taxas específicas da AL atende exclusivamente à natureza do tributo (imposto indireto ou taxa) e não aos seus destinatários (pessoas coletivas ou particulares). (e) Venda de bens e serviços, rendimentos da propriedade, reposições não abatidas aos pagamentos (RNAP) e outras receitas correntes. (f) Número de trabalhadores no final de cada ano (Fonte: SIILAL, última atualização: 09.05.2024). (g) Trabalhadores pagos pelos orçamentos municipais objeto de comparticipação pelo Ministério da Educação.

A execução provisória da receita e despesa da AL em 2023 denota diferenças face à previsão constante do Relatório da POE/2023, mais evidentes nalgumas componentes daqueles agregados orçamentais. As previsões orçamentais para a AL elaboradas pelo Ministério das Finanças e incluídas no Relatório que acompanha a proposta do OE/2023 tinham implícito um crescimento da receita de 4,5%. A execução deste subsector mostra um crescimento de 8,7%, quase o dobro do previsto, refletindo uma menor desaceleração do crescimento da receita do que a subjacente àquelas previsões. Esta diferença resulta, nomeadamente, da previsão do MF ter implícito um contributo nulo das receitas próprias não fiscais para a variação da receita da AL, enquanto os dados disponíveis para a execução evidenciam um contributo positivo desta componente. Por outro lado, enquanto aquelas previsões apontavam para uma diminuição da receita fiscal local para 2023 (principalmente quanto ao IMT e derrama), esta acabou por

contribuir positivamente para a variação da receita da AL, ainda que muito menos do que em 2022 – Gráfico 1, Painel III.

Do lado da despesa, esta cresceu 12,3%, o dobro do ritmo previsto no Relatório da POE/2023 (6,3%), (Gráfico 1, Painel IV). Este desvio resulta sobretudo do comportamento da despesa corrente primária que registou uma taxa de crescimento de 12,6%, mais de cinco vezes superior à prevista no Relatório OE/2023 (2,4%), explicada sobretudo pela despesa com pessoal e pela aquisição de bens e serviços. Também os juros contribuíram para o aumento da despesa, contrariamente ao previsto. Estes desvios não foram inteiramente compensados pelo menor crescimento da despesa de capital, com um aumento de 9,7%, bem inferior ao previsto (17,4%).

No seu conjunto, os orçamentos municipais para 2023 continuam a evidenciar uma sobreorçamentação da despesa, sobretudo na despesa de capital. O somatório dos valores previsionais (corrigidos) inscritos nos orçamentos municipais deste conjunto de municípios apontava para uma despesa de capital de 4,7 mil M€, superior em 1,8 mil M€ à executada. Na despesa corrente primária, esta diferença é de 1,5 mil M€, dos quais 1,1 mil M€ na rubrica de aquisição de bens e serviços correntes. Esta situação decorre sobretudo da necessidade da inscrição de volumes significativos de compromissos assumidos em exercícios anteriores, tal como descrito de forma pormenorizada na [Publicação Ocasional n.º 3/2024, do CFP](#), subordinada ao tema “Previsões orçamentais dos municípios em contabilidade pública”. A aprovação destas dotações de despesa contou com a expectativa de aumento significativo das transferências de capital (+1,2 mil M€), em particular de fundos europeus (+0,8 mil M€), o que não veio a suceder (a receita cobrada foi cerca de metade da prevista) – Quadro 1. O recurso a empréstimos (contração de dívida financeira) e a utilização de saldos de gerência de anos anteriores, ambas receitas não efetivas, asseguraria o financiamento da restante parcela de sobreorçamentação da despesa, atendendo a que os orçamentos municipais, apresentados nesta ótica contabilística, devem prever a receita total necessária para cobrir todas as despesas (princípio do equilíbrio). A cobertura daquela despesa efetiva por receita não efetiva justifica o facto de o conjunto dos orçamentos municipais para 2023 apontar para um défice de 2,3 mil M€ (1.ª coluna do Quadro 1).

Receita

Em 2023, o crescimento da receita dos municípios assentou mais no aumento das transferências, em particular das recebidas pela Administração Central, do que das receitas próprias. A receita proveniente de transferências contribuiu em quase dois terços para a variação da receita (5,4 p.p. dos 8,7% de aumento, dos quais 4,2 p.p. decorrentes de transferências da Administração Central). Por seu turno, o contributo da receita própria não fiscal para o aumento da receita foi similar ao observado em 2022 para esta componente (2,4 p.p.), mas menos de metade do calculado para as transferências. A receita fiscal contribuiu também positivamente para a variação da receita, embora muito menos do que em 2022, ano em que foi a componente que mais impulsionou o crescimento da receita municipal – Gráfico 1, Painel III.

Em 2023, o contributo do crescimento das transferências correntes e de capital para o aumento da receita foi equivalente. No que se refere às transferências correntes, estas beneficiaram sobretudo do maior volume de transferências ao abrigo do processo de descentralização de competências (incluídas no Quadro 1 nas transferências de outros

subsectores das AP).⁸ Quanto às transferências de capital, o aumento de 286 M€ decorreu quer do aumento das transferências ao abrigo da participação das autarquias locais nos impostos do Estado (PIE) prevista no RFALEI classificadas como tendo natureza de capital, quer de verbas de fundos europeus destinadas ao financiamento de investimento municipal. No seu conjunto, a transferência de verbas ao abrigo da PIE, correntes e de capital, registou um aumento de 5,7% em 2023 (165 M€, Quadro 1), contrariamente ao observado um ano antes. Para esta evolução contribuiu sobretudo o aumento em 114 M€ da verba transferida ao abrigo do previsto no n.º 3 do artigo 35.º do RFALEI, designada por “excedente”, contabilizada como transferência de capital (cf. n.º 4 do mesmo artigo; mais do triplo do valor de 2022). Esta verba corresponde ao diferencial entre o valor global a distribuir, nos termos do artigo 25.º do RFALEI, e o que resulta da aplicação dos artigos 26.º a 34.º para todos os municípios.⁹ O aumento das transferências correntes a título da participação dos municípios no IRS¹⁰ e no IVA¹¹ também confluíram no mesmo sentido (+46 M€). No mesmo sentido, as transferências da UE contribuíram favoravelmente para a evolução da receita municipal em 2023 com um aumento de 17,3%, o que contrasta com a diminuição registada em 2022. O maior volume de fundos europeus foi determinado pelas transferências de capital para cofinanciamento de investimento municipal, em linha com o aumento da despesa de capital (em 121 M€).

As receitas próprias não fiscais voltaram a aumentar em 2023, especialmente a proveniente da venda de bens e serviços correntes e de taxas. Este tipo de receitas cresceu 13,3% em 2023, próximo do observado em 2022 (14,1%). Esta evolução reflete a melhoria generalizada da conjuntura económica e, ainda que não diretamente quantificável, a titularidade de receitas próprias decorrentes do processo de descentralização (Caixa 1). A receita proveniente da venda de bens e serviços cresceu 12,2% em 2023 (Quadro 1), impulsionada pela prestação de serviços, nomeadamente no domínio do tratamento de resíduos sólidos e do desporto, beneficiando também do aumento de rendas provenientes do arrendamento de casas ou outros edifícios para fins habitacionais ou outros. No caso das taxas, multas e outras penalidades, a receita registou uma variação anual de 16,8% para os municípios com informação disponível – Quadro 1. Cerca de metade deste aumento teve por base a receita de taxas aplicáveis a loteamentos e obras que aumentou em quase 37 M€ para este universo. A taxa turística aumentou em mais de 25%, passando de 56 M€ em 2022 para 70 M€ em 2023 (representando quase um quinto do aumento deste tipo de receitas).

⁸ Os montantes transferidos a este título são (sobretudo) de natureza corrente. Dos 1175 M€ recebidos em 2023 pelos municípios (Quadro 8), apenas cerca de 5 M€ correspondem a transferências de capital. As transferências ao abrigo do processo de descentralização de competências aumentaram 69% em 2023 (+481M€), em resultado do reforço da dotação do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) no OE/2023 (Caixa 1).

⁹ Consultar a este propósito, [nota explicativa da DGAL relativa à repartição dos recursos públicos entre o Estado e os Municípios](#), datada de junho de 2022.

¹⁰ Nos termos do RFALEI, os municípios têm direito a uma participação variável no IRS de até 5% do IRS liquidado na respetiva circunscrição territorial (521 M€ em 2023, +26 M€ do que em 2022 para os 300 municípios com informação disponível – Quadro 8).

¹¹ A partir de 2020, os municípios passaram a ter uma participação de 7,5% na receita do IVA cobrado nos sectores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás tendo por referência o IVA liquidado na respetiva circunscrição territorial. Em 2023, esta receita atingiu 61 M€, mais 20 M€ do que um ano antes para os 300 municípios com informação disponível – Quadro 8).

O crescimento da receita fiscal municipal desacelerou significativamente tendo passado de 12,8% em 2022 para 2,5% em 2023. No ano imediatamente anterior, esta receita fiscal cresceu alicerçada no aumento do IMT. Em 2023, a receita deste imposto, cuja dinâmica se encontra fortemente associada à do mercado imobiliário cresceu apenas 0,9%, uma forte desaceleração face aos 26% registados em 2022. Esta situação refletiu a conjuntura adversa do mercado imobiliário em 2023.¹² Por esta razão, a receita fiscal beneficiou sobretudo da evolução favorável da derrama e do IUC que em conjunto justificaram mais de dois terços do crescimento da receita fiscal. A receita de derrama municipal sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) registou uma taxa anual de variação de 12,1%, tendo sido a que mais contribuiu para o aumento da receita fiscal em 2023. Esta evolução estará associada ao comportamento positivo da base deste imposto.¹³ O IUC apresentou também uma evolução análoga (7,5%), superando o contributo do IMT para o aumento da receita. Por comparação, a receita de IMI, inferior à de IMT em 2022 pela primeira vez desde a criação destes impostos em 2003, voltou a praticamente estagnar em 2023 (crescimento de 1,1%), ainda que em sentido oposto ao decréscimo implícito no OE/2023 (-2,0%).¹⁴

Despesa

Em 2023, todas os subagregados da despesa municipal contribuíram para o seu aumento, com destaque para a despesa corrente primária. A despesa corrente primária foi a que mais impulsionou o aumento da despesa justificando mais de três quartos deste agregado. Por seu turno, a despesa de capital registou um aumento de 9,7% em 2023, contribuindo com 2,5 p.p. para o aumento da despesa municipal (invertendo o sentido da contribuição para a diminuição observada em 2022) – Gráfico 1, Painel IV e Quadro 1. Os encargos com juros, inflitando o sentido de redução registada desde 2019, mais do que duplicaram, contribuindo também para pressionar o crescimento da despesa, ainda que de forma menos expressiva (0,5 p.p.).

O acréscimo da despesa corrente primária em 2023 deveu-se sobretudo às despesas com pessoal e, em segundo lugar, à despesa com a aquisição de bens e serviços. As despesas com pessoal aumentaram 13,5% para os municípios com informação disponível, quase o dobro da variação implícita no Relatório da POE/2023 para a AL (6,8%) – Quadro 1, o que pressionou a despesa municipal em 4,4 p.p.. Esta evolução reflete sobretudo as valorizações remuneratórias ocorridas em 2023 transversais a todos os trabalhadores das AP conjugadas com o aumento do número de efetivos ainda que, neste último caso, com um muito menor impacto do que em 2022. O número de trabalhadores ao serviço destes municípios aumentou 2,2% em 2023, em parte ainda por via do processo de descentralização, enquanto em 2022 este efeito volume foi

¹² De acordo com o INE ([Índice de Preços da Habitação, de 21 de junho de 2024](#)), o número de transações de alojamentos familiares diminuiu 18,7% em 2023 (+1,3% em 2022). O valor destas transações ascendeu a 28,0 mil M€ (31,8 mil M€ em 2022), o que representa uma redução de 11,9% (após o aumento 13,1% verificado em 2022).

¹³ Ver, a este propósito, a Caixa 4 do [Relatório n.º 05/2024 do CFP, Evolução orçamental das Administrações Públicas em 2022](#), no que respeita ao IRC.

¹⁴ O IMI como imposto recorrente sobre a propriedade dos imóveis e não sobre as suas transações, apresenta, por natureza, uma maior estabilidade quanto à respetiva coleta (na ausência de reavaliações significativas do valor patrimonial tributável), no pressuposto de manutenção das taxas do imposto.

determinante para impulsionar o aumento das despesas com pessoal.¹⁵ A despesa com aquisição de bens e serviços cresceu 12,1%, muito acima da variação implícita resultante do Relatório da POE/2023 para a AL (-0,1%), embora abaixo das dotações dos orçamentos municipais (a taxa de execução média foi de 74%). Para esta evolução contribuíram sobretudo os aumentos da despesa com: trabalhos especializados e outros serviços, encargos das instalações, limpeza e higiene, que no seu conjunto representam cerca de ¾ do aumento da despesa com aquisição de serviços. A maior despesa com a aquisição de bens reflete o efeito ainda persistente da inflação em 2023, registando-se o maior aumento na compra de refeições confeccionadas, para o qual terão contribuído as despesas no domínio da educação resultantes da descentralização de competências relativas a apoios alimentares para refeições escolares.

O aumento da despesa de capital em 2023 decorre em larga medida do crescimento do investimento municipal. A aquisição de bens de capital registou um incremento de 11,2% para os municípios com informação disponível (+257 M€, Quadro 1), contrariamente ao decréscimo apurado para 2022 (-4,8%). Este aumento do investimento foi impulsionado pela maior despesa em habitações, edifícios e construções diversas (nomeadamente instalações de serviços, instalações desportivas e recreativas), evidenciando-se ainda o maior investimento em equipamento básico e material de transporte. Não obstante o sentido geral de aumento, registaram-se diminuições em algumas áreas, mormente na viação rural e nos mercados e instalações de fiscalização sanitária.

Note-se, por fim, que ainda que se tenham registado progressos no reporte de informação relativo à descentralização de competências, os dados disponíveis continuam a não permitir apurar com rigor o montante da despesa dos municípios que resulta diretamente daquele processo de descentralização. Esta situação resulta de fortes limitações quanto aos dados. A Caixa 1 infra desenvolve esta matéria, discutindo, de forma resumida, o processo de descentralização de competências para as autarquias locais, em particular para os municípios. Trata-se de um processo sem dúvida complexo e com desafios na sua monitorização. A transparência neste processo é essencial para uma avaliação informada e tempestiva sobre o seu impacto do ponto de vista da eficiência e eficácia da despesa pública e com a adequação de recursos envolvidos face ao nível de provisão de bens e serviços transferidos.

¹⁵ O acréscimo das despesas com pessoal resultante do processo de descentralização é financiado grosso modo por transferências da Administração Central (AC), tendo maior relevância o pessoal afeto à área da educação. Sem considerar estes trabalhadores, o aumento em volume seria de 2,6%. Tendo em conta os [dados da DGAL](#) identificam-se quase 29 mil trabalhadores transferidos para os municípios na área da educação entre 2020 e 2022, dos quais 17 mil trabalhadores em 2022. Para 2023 não existem dados diretamente comparáveis. Contudo, dos [relatórios de execução no âmbito do acompanhamento do processo de descentralização referente ao 1.º e 2.º semestre de 2023](#) é possível inferir que em 2023 a maior parte dos trabalhadores transferidos terá ocorrido no domínio da saúde (679 em 2023, num total de 1129 até final do mesmo ano, sendo que na cultura são referidos 31 trabalhadores). Quanto à educação, o processo de transferência de trabalhadores foi dado por concluído em 2022.

Caixa 1 – Processo de descentralização de competências para as autarquias locais

O processo de descentralização em curso tem por base a [Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto](#), a qual estabeleceu o quadro de transferências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais do Continente. A concretização da transferência de novas competências encontra-se regulada em diversos diplomas sectoriais respeitantes aos domínios a descentralizar: educação, saúde, ação social, cultura, bem como habitação, praias, estruturas de atendimento ao cidadão, estacionamento público, proteção civil, associações de bombeiros, segurança contra incêndios, modalidades afins de jogos de fortuna e azar, policiamento de proximidade, áreas portuárias, ações de arborização e rearborização, cogestão das áreas protegidas, vias de comunicação (estradas), justiça e património imobiliário público. O universo de municípios aplicável é distinto consoante o domínio, o que decorre da natureza de cada área e competência específica (e.g. águas balneares costeiras), variando de um mínimo de 10 (transferência de propriedade e gestão de imóveis de habitação social) até 278, ou seja, o número de municípios do Continente, sendo este o número mais frequente. A lógica subjacente foi o da aceitação tácita das novas competências em caso de não pronúncia dos municípios em sentido contrário. Contudo, deve assinalar-se que, em muitas áreas, o exercício efetivo de competências depende da celebração de autos¹⁶, protocolos ou acordos.

Nos termos da Lei n.º 50/2018, os recursos financeiros atribuíveis ao exercício das novas competências encontram-se previstos no RFALEI. Na sua redação atual, os artigos 30.º-A e 80.º-B determinam que o financiamento das novas competências é efetuado através de uma transferência financeira do Orçamento do Estado, o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), a qual deve ter em conta o acréscimo de despesa e de receita decorrentes do processo.¹⁷ A distribuição dos montantes do FFD é feita de acordo com o disposto nos diplomas sectoriais. É de salientar que o FFD se destina a financiar apenas as competências descentralizadas nos domínios da educação, saúde, ação social e cultura. Tanto nestas como nas restantes áreas os diversos diplomas sectoriais previram outras receitas resultantes do próprio processo de descentralização (titularidade de taxas, tarifas, rendas, coimas, preços, etc.), bem como outras fontes de financiamento nacional e europeu. No entanto, não existe uma tipificação normalizada daquelas receitas que obrigue à sua evidência na prestação de contas e as distinga de outras receitas próprias.

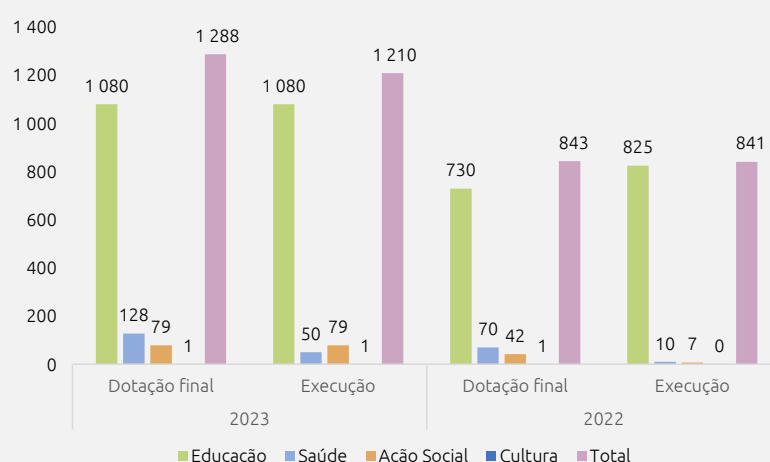
Em 2023, o FFD passou a ser transferido mensalmente por duodécimos, aplicando a distribuição constante do Anexo II da [Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro](#) que aprovou o Orçamento do Estado para 2023 (LOE/2023), ao invés da execução destas transferências em

¹⁶ Como é o caso, por exemplo, no domínio da saúde. Até final de 2023, 175 municípios tinham assinados os respetivos autos de um universo aplicável de 201, de acordo com o resumo constante do [Relatório de Acompanhamento do Processo de Descentralização relativo ao 2.º semestre de 2023](#), elaborado pela DGAL. A elaboração da presente caixa baseia-se nos elementos informativos e quantitativos constantes desse relatório. Recorde-se que a assinatura destes autos constituiu uma meta do Plano de Recuperação e Resiliência - PRR (201 até final de 2023, o que corresponde ao universo aplicável, sendo admissível um desvio de até 5%, ou seja, 190). O incumprimento desta meta, motivou, a par com outros dois objetivos, a suspensão parcial de verbas (ver, a propósito, a [Publicação Ocasional n.º 1/2024 do CFP, Estado de implementação das reformas previstas no PRR](#)), entretanto objeto de libertação pela Comissão Europeia, por os mesmos terem sido cumpridos no 1.º semestre de 2024.

¹⁷ A transferência de competências dos municípios para as freguesias efetua-se mediante a celebração de autos. O [Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril](#), concretiza-a. Os recursos financeiros necessários têm por origem os orçamentos dos municípios assegurando a DGAL a transferência dos montantes em causa, por duodécimos, para as freguesias, mediante retenção proporcional aos fundos municipais previstos no OE (o somatório das verbas associadas aos autos celebrados com as freguesias correspondeu, em 2023, a 142,5 M€). No caso das entidades intermunicipais, o exercício de competências depende do acordo prévio dos municípios que as integram. A presente Caixa foca-se no processo de descentralização da Administração Central para os Municípios.

função da despesa apresentada pelos municípios, como acontecia anteriormente. A dotação inicial do FFD para 2023 ascendeu a 1204,9 M€, mais 361,6 M€ do que a dotação do FFD em 2022.¹⁸ Esta dotação foi reforçada em 82,6 M€, dos quais cerca de 60 M€ na área da educação e os restantes 22,6 M€ na área de ação social, passando o FFD em 2023 a dispor de um total de 1287,5 M€ (Gráfico 2). A execução deste fundo foi de 1209,7 M€ em 2023 o que atendeu ao início do exercício efetivo das novas competências (i.e. a transferência teve em conta se o município exercia ou não já a competência). Por exemplo, enquanto no caso da educação cujo processo de descentralização foi dado por concluído em 2022, foi transferida a totalidade do valor previsto, o mesmo não se passou na área da saúde, domínio em que a taxa de execução foi de apenas 39%.

Gráfico 2 – Execução orçamental do Fundo de Financiamento da Descentralização (em M€)



Fonte: DGAL. Elaboração própria. | Nota: A dotação orçamental de 2022 com a operacionalização do FFD via DGAL, operada pelo OE/2022, abarcou o período de abril a dezembro, enquanto a execução considera os pagamentos efetuados durante todo o ano, incluindo no 1.º trimestre de 2022. Esta situação é particularmente perceptível no domínio da educação (os pagamentos efetuados pela DGAL nesta área de abril a dezembro ao abrigo do FFD totalizam 708,3M€, cerca de 97% da dotação do FFD no OE/2022).

Para além do impacto mais visível nas despesas com pessoal (com maior impacto na variação desta despesa em 2022), a transferência de competências nas diversas áreas implicará outra despesa corrente, nomeadamente aquisição de bens e serviços. Acresce também as necessidades de investimento, designadamente para a recuperação de equipamentos e instalações transferidos para a titularidade dos municípios. Contudo, ao contrário do que ocorre com a receita de transferências, nomeadamente as efetuadas ao abrigo do FFD, a classificação económica da despesa não permite identificar especificamente as despesas por elas financiadas. Esta situação levou à necessidade de obter informação complementar junto das autarquias e de outras entidades. Como referido no [relatório do CFP relativo à evolução orçamental da AL em 2022](#), só em 2023, com a publicação do [Decreto Regulamentar n.º 1/2023, de 29 de maio](#), é que o legislador veio estabelecer de facto a obrigatoriedade de reporte mensal pelos municípios das receitas e despesas diretamente relacionados com a descentralização de competências, através de plataforma eletrónica da DGAL, criando para o efeito uma nova peça de relato no SISAL. Esta entidade deve disponibilizar semestralmente no Portal Autárquico aquele reporte, com o detalhe antes referido. Esta informação começou a

¹⁸ Em 2022 a dotação do FFD (843,3 M€) refere-se a 9 meses, tendo em conta que a maior parcela é a relativa à Educação, cuja descentralização se deu por concluída a partir de abril daquele ano.

ser considerada nos relatórios de acompanhamento do processo de descentralização de 2023, que passaram a ser semestrais.

No entanto, apesar dos progressos registados, o reporte de informação continua a não disponibilizar dados que permitam apurar com rigor o montante da despesa dos municípios que resulta diretamente da descentralização de competências, bem como a totalidade das receitas associadas ao mesmo processo. Esta situação decorre de diversas limitações dos dados reportados, quer quanto à abrangência quer quanto à qualidade. No primeiro caso, porque nem todos os municípios reportam informação à DGAL, ou não o fazem atempadamente ou de modo completo.¹⁹ No segundo caso, porque se detetam, por exemplo, divergências entre os montantes transferidos pela DGAL a título de FFD e os montantes recebidos registados pelos municípios²⁰ ou a duplicação de despesas financiadas pelo FFD e Fundo Social Municipal – FSM.²¹ Assim, não é possível, com os dados disponíveis, efetuar uma aferição fidedigna do processo de descentralização de competências. A própria DGAL conclui no citado Relatório de Acompanhamento que: *“A qualidade dos dados reportados na PR FFD oferece, assim, limitações, que inibem conclusões fiáveis quanto aos valores de receita e de despesa, para efeitos da avaliação do equilíbrio do processo e da cabal aferição da cobertura pelo FFD das despesas que este financia. Assim, não é ainda possível aferir da adequabilidade das verbas transferidas o que exige um reporte por parte dos municípios generalizado e de qualidade.”* Sem prejuízo desta situação, parece evidente que a maior parte dos recursos financeiros envolvidos respeitam ao FFD. Dentro deste, é a área da educação que congrega o maior volume de recursos financeiros, sendo também o domínio em que mais trabalhadores foram transferidos para a Administração Local, o que teve um impacto particularmente visível em 2022.

Para uma maior transparência do processo de descentralização, afigura-se necessária uma melhor articulação entre as diversas partes interessadas. Tanto os municípios, que podem também justificar de forma fundamentada eventuais necessidades adicionais de financiamento, quer o Estado e os cidadãos, partilham certamente o desejo de uma maior eficiência e eficácia da despesa pública que este processo possa induzir. Sugere-se, em concreto, providenciar os recursos necessários para que a DGAL, em articulação com os serviços de apoio à AL das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), consiga validar os dados reportados e assegurar a sua qualidade. A colaboração com as entidades de inspeção e auditoria (Inspeção-Geral de Finanças – IGF – e Tribunal de Contas - TdC) é igualmente importante, qualificando esta matéria como relevante nas ações efetuadas nos municípios.²² Um modelo de informação que permita a comparação entre municípios poderá igualmente promover a transparência e eficiência nas áreas transferidas.

¹⁹ Por exemplo, a DGAL dá nota de que a receita própria associada ao processo de descentralização não é registada em muitas das situações (apenas 57% reportam receitas FFD relativas à educação igual ao valor transferido pela DGAL). Por outro lado, os domínios financiados pelo FFD são os que têm maior adesão, mas ainda assim esta não é total (educação, 84%; ação social, 82%, cultura, 79% e saúde, 58%, o que contrasta com os restantes (20%, estacionamento público, ou menos).

²⁰ Nos casos em que existem divergências entre os montantes de FFD transferidos pela DGAL e os montantes reportados pelo municípios na peça de relato do FFD, o [Relatório de Acompanhamento do Processo de Descentralização relativo ao 2.º semestre de 2023](#) não apresenta valores quanto à despesa nas áreas descentralizadas.

²¹ O FSM foi criado em 2007 ([Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro](#); LFL de 2007), tendo como propósito inicial ser um instrumento financeiro para a descentralização. Constitui uma transferência financeira do OE, que integra a repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios, consignada ao financiamento de determinadas despesas relativas a atribuições e competências dos municípios nas áreas da educação, saúde e ação social. Na prática, a distribuição do FSM, fixada anualmente nas leis do OE, acabou por ter em conta apenas as competências no domínio da educação anteriores à Lei n.º 50/2018 (em 2015 integrou as relativas aos transportes escolares do 3.º ciclo, anteriormente uma dotação específica do orçamento de transferências para a Administração Local).

²² O Ministério da Coesão Territorial solicitou em 22 de fevereiro de 2024, um conjunto de auditorias à IGF, em colaboração com a DGAL.

3. DESPESA POR PAGAR

Os dados de base para a análise da despesa por pagar decorrem de informação extraída do SISAL pelo CFP até 6 de junho de 2024 relativa a [passivos](#), [contas a pagar](#) e [pagamentos em atraso](#). Estes dados provêm do mapa Dívidas a Terceiros por Antiguidade de Saldos (DTAS), peça de relato prevista no SNC-AP. A análise foca-se principalmente na despesa efetiva, uma vez que a restante despesa não altera por si a situação patrimonial líquida dos municípios. Quanto ao PMP, o presente relatório continua a sua análise tal como em anos anteriores, com informação disponibilizada pela DGAL e a publicação recorrente do PMP.

3.1 Passivos não financeiros, contas por pagar e pagamentos em atraso

A informação disponível para análise da despesa por pagar continua afetada pelo nível incompleto do respetivo reporte e pela incoerência de alguns dos dados reportados. A existência de municípios sem reporte de informação anual para 2022 e 2023 indicados em anexo é agravada pelo incumprimento da prestação de informação ao longo do biénio 2022/2023.²³ O acesso ao SISAL por parte do CFP permite ultrapassar algumas limitações pelo facto de se dispor simultaneamente dos dados por município e por classificação económica. Contudo, por forma a permitir uma leitura comparável ao longo do período de análise considerou-se para cada variável o *stock* do mês anterior, no caso do reporte para esse mês não se encontrar disponível (e no caso da indisponibilidade do reporte relativo ao período “Prestação de Contas”, considerou-se o reporte do mês de dezembro). Esta limitação deve ser tida em conta na leitura destes dados com natureza provisória, uma vez que prejudica a obtenção de dados comparáveis sobre a despesa a pagar de outras entidades da AL que não municípios.²⁴

A informação obtida pelo CFP permitiu concluir a existência de um crescimento dos passivos não financeiros, das contas a pagar e dos pagamentos em atraso em 2023. Os passivos não financeiros e as contas a pagar (subconjunto dos passivos não financeiros que correspondem à dívida vencida ou vincenda) relativas à despesa efetiva consolidada (ou seja, excluindo dívidas de transferências e de outros fluxos para entidades das Administrações Públicas (AP)), terão aumentado 11 M€ e 77 M€, respetivamente, para 1014 M€ e 505 M€ (Quadro 2 e painel esquerdo do Gráfico 3). Esta evolução é explicada pelo crescimento significativo da despesa com juros, e pelo crescimento da aquisição de bens e serviços, não sendo compensados pela diminuição da despesa de capital (apesar de esta ser bastante significativa). Quanto à despesa não efetiva relativa a reembolsos

²³ Apesar de, e contrariamente a anos anteriores, ser possível encontrar disponível algum reporte do DTAS no SISAL dos municípios de Penedono e Alenquer, estes apenas atingem o período de novembro de 2020 e dezembro de 2021 respetivamente. Todos os restantes 306 municípios reportaram informação relativa ao ano de 2021. Para dezembro de 2022 e de 2023 encontravam-se disponíveis os dados de 305 e 293 municípios, respetivamente (no Quadro 7, em anexo, estão indicados os que se encontram em falta). Comparativamente ao relatório do ano anterior, o maior número de municípios sem informação é influenciado por a data de extração ter sido antecipada em cerca de três meses.

²⁴ Em junho de 2024 na [Síntese de Execução Orçamental \(SEO\) relativa a maio de 2024](#), a DGO reviu toda a série da AL relativa à despesa por pagar desde 2020 tendo publicado os dados a partir de maio de 2023. De acordo com os dados disponíveis, no final daquele ano os passivos não financeiros dos municípios apurados pelo CFP representam cerca de 89% do total contabilizado pela DGO para a AL (85% para os pagamentos em atraso).

de passivos financeiros (inclui a amortização de empréstimos de médio e longo prazos), a informação disponível aponta para um aumento em 2023 de 24 M€.

Quadro 2 – Despesa por pagar dos municípios

Unidade: milhões de euros, exceto quando indicado	DESPESA POR PAGAR DOS MUNICÍPIOS											
	PASSIVOS NÃO FINANCEIROS				CONTAS A PAGAR				PAGAMENTOS EM ATRASO			
	Stock (acumulado)		Variação homóloga:		Stock (acumulado)		Variação homóloga:		Stock (acumulado)		Variação homóloga:	
jan-dez/22	jan-dez/23	M€	% (t.v.h.)	jan-dez/22	jan-dez/23	M€	% (t.v.h.)	jan-dez/22	jan-dez/23	M€	% (t.v.h.)	
Despesa primária	1 028	1 014	-14	-1,4%	437	490	53	12,2%	20	26	6	30,6%
Despesa corrente Primária	717	787	70	9,7%	271	344	73	27,1%	14	20	6	45,2%
Despesa com Pessoal	179	183	5	2,7%	48	52	5	10,0%	0	0	0	0,0%
Rem. Certas e Perm.	136	138	3	1,9%	28	33	5	17,3%	0	0	0	-6,9%
Abonos variáveis e eventuais	2	2	0	0,0%	1	2	0	0,0%	0	0	0	-98,3%
Seg. Social <i>das quais:</i>	40	42	2	5,0%	18	17	0	-2,5%	0	0	0	0,0%
Encargos com Saúde	6	7	1	9,0%	5	4	-1	-17,9%	0	0	0	0,0%
Contrib. de Seg. Social	33	35	2	4,2%	12	13	1	4,0%	0	0	0	-32,1%
Outras desp. c/ pessoal	15	16	0	0,0%	5	5	0	0,0%	0	0	0	0,0%
Aq. de Bens e Serviços	314	363	49	15,4%	190	234	43	22,7%	11	16	5	42,0%
Transf. Correntes	39	63	24	61,8%	24	48	24	99,6%	1	3	1	102,3%
Para Adm. Públicas	19	40	21	107,6%	14	35	21	149,8%	1	2	1	71,9%
Para fora das Adm. Públicas	20	23	3	16,7%	10	12	3	27,2%	0	1	1	238,8%
Outra despesa Corr. primária	186	178	-8	-4,3%	8	10	2	18,5%	1	0	0	-9,4%
Despesa de Capital	310	227	-84	-26,9%	166	146	-20	-12,1%	7	7	0	0,0%
Aq. de Bens de Capital	181	157	-24	-13,1%	131	110	-21	-15,9%	6	6	0	-0,7%
Transf. Capital	45	45	0	0,0%	35	35	0	0,0%	0	0	0	0,0%
Para Adm. Públicas	14	14	0	0,0%	11	11	0	0,0%	0	0	0	0,0%
Para fora das Adm. Públicas	31	31	0	0,0%	24	24	0	0,0%	0	0	0	-48,4%
Outra despesa de capital	85	25	-60	-70,8%	0	0	0	0,0%	0	0	0	-95,7%
Juros	48	95	47	98,2%	34	78	45	133,2%	4	4	0	3,6%
Despesa Efetiva	1 076	1 109	33	3,1%	470	568	98	20,9%	24	30	6	26,6%
Despesa Efetiva (consolidada)*	1 003	1 014	11	1,1%	428	505	77	18,0%	22	28	5	24,0%
<i>Por memória</i>												
<i>Aquisição de ativos financeiros</i>	1	1	0	0,0%	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%
<i>Reembolsos de passivos financeiros</i>	779	803	24	3,1%	779	802	24	3,1%	7	7	1	9,1%
<i>Despesa Não Efetiva</i>	779	803	24	3,1%	779	803	24	3,1%	7	7	1	9,1%
<i>Despesa Total</i>	1 855	1 912	57	3,1%	1 249	1 371	122	9,8%	30	37	7	22,7%

*Excluindo transferências e outros fluxos (parte dos encargos com saúde e contribuições de segurança social) dirigidos a entidades das Administrações Públicas.

Fonte: SISAL. Cálculos próprios. | Nota: No sentido de obter uma leitura comparável para a totalidade dos 308 municípios, o quadro foi elaborado considerando para cada variável o *stock* do mês anterior, caso o reporte para esse mês não estivesse disponível para o município em causa, de modo a colmatar as falhas de reporte dos dados de base.

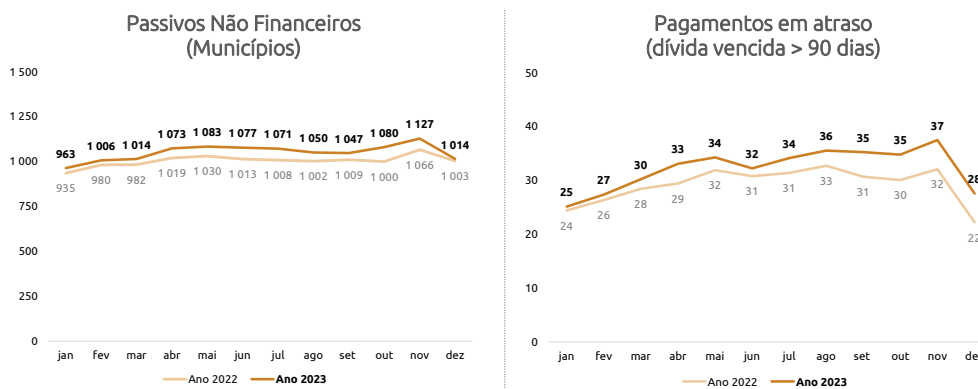
Como referido, os pagamentos em atraso (parte já vencida das contas a pagar cujo prazo de morosidade é superior a 90 dias) registaram um aumento em 2023.

Relativamente à despesa efetiva (consolidada), e continuando a inflexão ocorrida no ano anterior, o *stock* de pagamentos em atraso registou um aumento de 5 M€, atingido os 28 M€ no final de 2023.²⁵ Já a despesa não efetiva, também registou um crescimento, derivado dos atrasos no reembolso de passivos financeiros. Esta situação, à semelhança de 2022 decorre de atrasos no pagamento ao Estado de empréstimos concedidos por este ao abrigo do PAEL a Vila Real de Santo António.²⁶

²⁵ No final de 2019 os pagamentos em atraso nos municípios representavam menos de 4% do máximo registado em 2011 (1470,7 M€). Para esta redução, em particular entre 2012 e 2015 (-1227 M€) contribuíram o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), bem como, a partir de 2016, a assistência financeira do Fundo de Apoio Municipal (Baleiras, Rui N., Dias, Rui e Almeida, Miguel (2018), [Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987](#), Lisboa: Conselho das Finanças Públicas, pp. 192-198). Para 2021 e 2022, a atualização dos dados para efeitos do presente Relatório permitiu apurar totais comparáveis de 21,2 M€ e 22,2 M€, respetivamente, representando um aumento de 1,0 M€. Em 2020, aquele total era de 22,2 M€.

²⁶ O Município de VRSA é o único que regista pagamentos em atraso nesta rubrica no final de 2023 (7,3 M€), mais 0,6 M€ do que em 2022.

Gráfico 3 – Evolução do Stock de Passivos Não Financeiros e Pagamentos em Atraso (M€)



Fonte: SISAL e cálculos do CFP. | Nota: Os dados respeitam à despesa efetiva excluindo transferências e outros fluxos dirigidos a entidades das Administrações Públicas (linha “Despesa Efetiva (consolidada)” do Quadro 2).

Entre dezembro de 2022 e dezembro de 2023, o número de municípios com pagamentos em atraso (PA) terá aumentado de 50 para 51 (após uma redução de 6 municípios no biénio 2021/2022). De acordo com os dados e pressupostos assumidos, 257 dos 308 municípios não apresentavam quaisquer pagamentos em atraso no final de 2023. O *stock* total de pagamentos em atraso (não consolidados) aumentou 6,9 M€, dos quais 6,3 M€ relativos a despesa efetiva. Contabilizaram-se 30 municípios onde existiram aumentos do *stock* de pagamentos em atraso, num total de 11,0 M€. Destacam-se os municípios de Vagos (+2,0 M€), que passou a apresentar pagamentos em atraso,²⁷ de Tábua (+1,3 M€), de Alfândega da Fé (+1,2 M€) e de Santa Comba Dão (+1,1 M€). Do grupo de 30 municípios responsáveis pelo crescimento dos PA, é de destacar que 12 municípios (incluindo o de Vagos) começaram a apresentar PA no decorrer do ano de 2023.²⁸ O acréscimo do *stock* de pagamentos em atraso foi, no entanto, atenuado pela redução de 4,1 M€, fruto de um conjunto de 27 municípios. Realçam-se pelo seu valor os municípios de Penafiel e Pinhel com reduções de 1,4 M€. Do conjunto de 27 municípios, 11 deixaram de ter PA no decorrer do ano de 2023,²⁹ sobressaindo o decréscimo de 0,3 M€ de PA de Ribeira de Pena (Quadro 9).

Dos treze municípios que receberam assistência financeira aquando da criação do Fundo de Apoio Municipal (FAM), apenas três continuam a apresentar pagamentos em atraso no final de 2023. Destes, Alfândega da Fé prossegue uma trajetória crescente (+1,2 M€ atingindo 2,0 M€). Vila Real Santo António voltou a aumentar os PA (+0,9 M€ para 11,0 M€), ao contrário de anos transatos. Este aumento foi explicado tanto pela despesa efetiva (+0,3 M€) como pela despesa não efetiva – reembolso de passivos financeiros (+0,6 M€). O município de Vila Nova de Poiares regista um valor residual (<0,05 M€). Desta forma, os municípios que recorreram ao mecanismo de assistência ampliaram em 2,0 M€ os PA alcançando assim 13,1 M€ em 2023.

²⁷ De acordo com o relatório de gestão de 2023 do Município de Vagos esta situação dever-se-á, “(...) ao encerramento dos programas de fundos comunitários e à necessidade de liquidar despesa de investimento elegível de forma a obter as respetivas participações.”.

²⁸ Mira, Nelas e São Pedro do Sul (0,4 M€), Sardoal (0,1 M€), tendo os seguintes 7 municípios ficado aquém dos 0,1 M€, ou seja, com valores residuais (Alcoutim, Almeida, Gouveia, Marvão, Ponta do Sol, Portel, Vila Nova da Barquinha).

²⁹ Alvaiázere, Belmonte, Calheta (Madeira), Carrazeda de Ansiães, Marinha Grande, Pampilhosa da Serra, Ribeira de Pena, Santa Marta de Penaguião, Santarém, Vila Nova de Paiva, Vila Verde.

O Quadro 3 apresenta os 10 municípios com pagamentos em atraso superiores a 1,0 M€ no final de 2023, bem como o peso dos pagamentos em atraso relativamente à receita efetiva cobrada líquida nesse mesmo ano. Do quadro inferimos que, no final de 2023, estes 10 municípios, mais três do que em dezembro de 2022, concentravam, no seu conjunto, 84% da dívida vencida e não paga há mais de 90 dias. Importa destacar que em três dos municípios, os pagamentos em atraso representam mais de 30% da receita efetiva cobrada em 2023, sendo no caso de Freixo de Espada à Cinta superior a um terço da receita efetiva anual deste município.³⁰

Quadro 3 – Municípios com pagamentos em atraso superiores a 1 M€ no final de 2023

MUNICÍPIO	Pagamentos em atraso (PA)					Variação em 2023	Receita efetiva (RE) 2023	PA _{31.12.2023} + RE ₂₀₂₃
	31.12.2021	30.06.2022	31.12.2022	30.06.2023	31.12.2023			
VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	10,2	11,6	10,1	11,0	11,0	0,9	35,7	30,7%
TÁBUA	2,3	2,4	3,2	4,4	4,4	1,3	14,6	30,2%
FREIXO DE ESPADA À CINTA	1,8	2,1	2,6	3,0	3,5	0,9	9,5	37,4%
SETÚBAL	3,4	6,2	2,2	4,6	3,0	0,8	117,7	2,5%
TAROUCA	0,9	1,4	1,5	1,7	1,7	0,2	12,5	14,0%
ALFÂNDEGA DA FÉ	0,2	0,5	0,9	1,1	2,0	1,2	13,9	14,7%
PARÉDES	1,4	1,4	0,9	0,9	1,1	0,2	70,1	1,6%
PESO DA RÉGUA	0,6	1,5	0,5	2,7	1,1	0,5	23,6	4,5%
SANTA COMBA DÃO	0,0	0,0	0,4	0,9	1,4	1,1	11,0	13,0%
VAGOS		0,2		1,0		2,0	21,8	9,1%
SUBTOTAL (municípios com PA>1M€ em 31.12.2023)	20,8	27,4	22,3	31,2	31,3	4,1	190,0	14,4%
RESTANTES MUNICÍPIOS	7,4	11,2	8,1	10,6	6,0	2,8	11 081,5	0,1%
TOTAL	28,2	38,6	30,4	41,9	37,3	6,9	11 271,5 *	0,3%
Peso municípios com PA>1M€ em 31.12.2023 (% do total)	73,8%	71,1%	73,3%	74,7%	83,8%	-	1,7%	-

Fonte: SISAL e cálculos próprios. | Nota: No Quadro 9 encontram-se os dados para todos os municípios com registo de pagamentos em atraso no período apresentado. * Relativamente a 300 municípios.

3.2 Prazo médio de pagamentos (PMP)

O prazo médio que uma entidade leva a pagar os compromissos assumidos perante fornecedores constitui um indicador habitualmente utilizado como forma de medir dificuldades de pagamento. Para os municípios portugueses está legalmente estabelecida uma fórmula de cálculo do PMP (para mais detalhes, ver [Explicador disponível no site do CFP](#)).

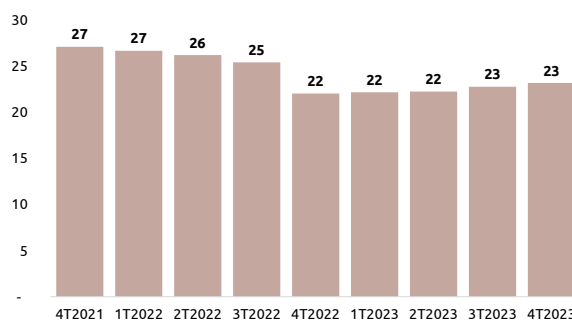
A [publicação do PMP foi retomada pela DGAL a partir de maio de 2023](#), após a interrupção em 2020 por constrangimentos decorrentes da aplicação do SNC-AP nas autarquias locais e da adaptação a um novo sistema de reporte de informação, implicando uma quebra de série relativamente aos anos anteriores a 2020 (a título de exemplo, ver nota mais à frente relativa ao Município de Santarém). Por esta razão, o presente relatório considera apenas os dados a partir do 4.º trimestre daquele ano. Para este efeito, a DGAL disponibilizou ao CFP os dados que estiveram na base da [informação publicada em 30 de abril de 2024](#). De acordo com a DGAL, os dados disponibilizados são da responsabilidade dos municípios tendo o cálculo do PMP sido efetuado com base na informação submetida pelos mesmos através do SISAL (extraídos pela DGAL do Relatório PMP em 22.04.2024). Encontram-se em curso por aquela DG os trabalhos de validação da informação reportada nas aplicações da DGAL e os documentos da Prestação de Contas aprovados.

³⁰ Desceram do limiar de um milhão de euros os municípios de Pinhel e Penafiel, tendo ultrapassado este limiar os municípios de Alfândega da Fé, Paredes, Peso da Régua, Santa Comba Dão e Vagos.

Sem prejuízo do referido, encontra-se em falta informação para 34 municípios em 2023, 1 em 2022, 2021 e 2020 (Penedono). Destes municípios em falta (exceto Penedono, sem quaisquer dados), em 2022 a média do PMP era de 25 dias. Embora sem reporte, a prestação de contas do município de Santarém aponta para uma significativa redução do PMP em 2023, anteriormente influenciado pela implementação do SNC-AP.³¹ Desconhece-se a evolução respeitante aos outros dois municípios que em 2022 apresentavam um PMP superior a 60 dias, Serpa (72 dias) e Penafiel (61). Estes dois municípios à data de fecho da informação para elaboração do presente relatório não tinham ainda publicitado os documentos de prestação de contas relativamente a 2023. Neste seguimento, cabe ainda assinalar que, no âmbito dos trabalhos de validação do endividamento ainda em curso por parte da DGAL, foram detetadas divergências entre o reporte efetuado à DGAL e os documentos de prestação de contas aprovados, o que afeta também o PMP. Por todos estes fatores e limitações assinaladas, evidencia-se a condicionalidade da leitura dos mesmos.

Até ao final de 2023, e de acordo com os dados disponíveis, a média do PMP situou-se nos 23 dias, mais um do que em 2022, mas menos 4 do que em 2021. Tendo em conta a nova série disponível para o PMP, desconsiderando o ano de 2020, regista-se uma pequena inversão da trajetória de redução. É de realçar que em média este indicador passou, a partir do 2.º trimestre de 2021, a fixar-se abaixo dos 30 dias previstos pela regra geral para o pagamento das transações comerciais, mantendo no final de 2023, uma margem confortável para este limiar (Gráfico 4). Recorde-se que, de acordo com o [Decreto-Lei n.º 62/2013](#), que resulta da transposição para a ordem jurídica nacional da Diretiva n.º 2011/7/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, os pagamentos nas transações comerciais não devem, regra geral, ter um prazo superior a 30 dias, não podendo exceder, em caso algum, 60 dias.

Gráfico 4 – Evolução da média do PMP dos municípios, por trimestre, 2021 a 2023 (n.º de dias)



Fonte: DGAL, com base nos dados reportados pelos municípios através do SISAL (data de extração: 22/04/2024).

No final de 2023, quatro quintos dos municípios com informação disponível apresentavam um PMP inferior a 30 dias. Apenas em 16 municípios o indicador era superior a 90 dias, o que representa, no entanto, um acréscimo de 4 municípios face ao final de 2022 (Quadro 4). Este aumento verificado no decorrer do ano de 2023 reverte a tendência decrescente registada em 2022, de tal forma que o número de municípios

³¹ Consultando o Relatório de Prestação de Contas 2023 de Santarém é possível averiguar que no final de 2023, o PMP do município era de 35 dias, traduzindo-se numa redução de 103 dias. De acordo com este documento, a passagem para passivo corrente, no primeiro ano de aplicação do SNC-AP, do valor em dívida à ESTAMO anteriormente considerada no passivo não corrente determinou um aumento do PMP em 2020, tendo a extinção desta dívida contribuído em 2023 para a redução do PMP.

com um PMP superior a 90 dias é equivalente ao do de 2021. No universo de municípios com um PMP abaixo de 90 dias, destaca-se o escalão de PMP inferior a 30 dias, que representam mais de quatro quintos deste conjunto.

Quadro 4 – Número de municípios por escalões de PMP, 2021 – 2023

PMP	2.º semestre 2021	1.º semestre 2022	2.º semestre 2022	1.º semestre 2023	2.º semestre 2023
> 1 ano	0	0	0	0	0
> 6 meses mas < 1 ano	5	3	1	1	2
> 90 dias mas < 6 meses	12	13	11	12	14
Subtotal > 90 dias	17	16	12	13	16
< 90 dias	290	291	295	261	258
< 60 dias	276	275	284	254	249
< 30 dias	234	228	243	220	219
TOTAL	307	307	307	274	274

Lista dos municípios com PMP ≤ 2 dias no final de 2023 (n.º dias, valores arredondados)

Vila Nova de Poiares, Vila Franca do Campo (0);
 Sabrosa, Corvo, Alcoutim, Vila do Porto, Calheta (São Jorge), Sernacelhe, Ribeira Grande, Machico, Murtosa (1);
 Valpaços, Velas, Abrantes, Nordeste, Vimioso (2).

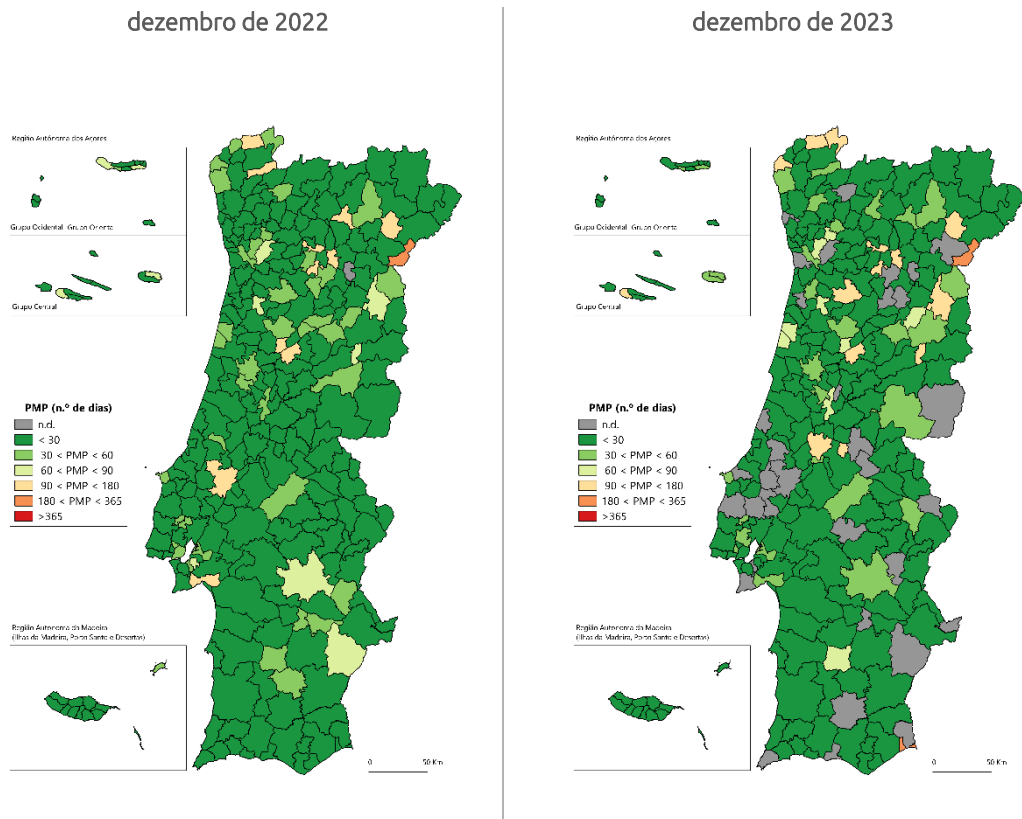
Lista dos municípios com PMP > 3 meses no final de 2023 (n.º dias, valores arredondados)

> 6 meses mas < 1 ano	Freixo de Espada à Cinta (193), Vila Real de Santo António (184)
> 90 dias mas < 6 meses	Pinhel (175), São Pedro do Sul (164), Tabuaço (158), Melgaço (150), Caminha (134), Tábua (123), Tarouca (118), Monção (110), Belmonte (104), Sardoal (104), Tomar (102), Peso da Régua (98), Alfândega da Fé (94), Madalena (93)

Fonte: DGAL, com base nos dados reportados pelos municípios através do SISAL (data de extração: 22.04.2024).

Para o ligeiro crescimento da média do PMP e do número de municípios com o PMP acima dos 90 dias, contribuem alguns municípios. Para uma leitura mais fácil da evolução do PMP por município no biénio 2022/2023 elaboraram-se os mapas constantes da Figura 1. Dos municípios para o qual a informação está disponível (274 de um universo de 308), dois têm um PMP acima dos 6 meses: Freixo de Espada à Cinta (193 dias), apesar da sua redução significativa (-61 dias) e Vila Real de Santo António (184 dias), com um agravamento significativo de 154 dias. De destacar também o agravamento nos municípios de Pinhel (+114), São Pedro do Sul (+106), Melgaço (+104), Caminha (+98), Sardoal (+75), Tomar (+76), Belmonte (+24) e Madalena (+19). Estes municípios passaram do escalão de PMP inferior a 3 meses, para prazos médios superiores a 90 dias, mas inferiores a 6 meses. Nesse mesmo escalão ainda permanecem Tabuaço (+38), Tábua (+18), Monção (+14), Tarouca (-2), Peso da Régua (-20) e Alfândega da Fé (-20). Com uma evolução mais favorável, assinalam-se algumas das reduções mais significativas do prazo médio de pagamentos: 61 dias em Freixo de Espada à Cinta; 54 dias em Ponta Delgada; e 53 dias em Murça. Estes últimos municípios passaram de um escalão superior a 90 dias e inferior a 6 meses, para o escalão inferior a 60 dias (mas superior a 30).

Figura 1 – Distribuição territorial do PMP, 2022 e 2023



Fonte: DGAL, com base nos dados reportados pelos municípios via SISAL (data da extração: 22.04.24). | Cálculos e tratamento cartográfico próprios. A base cartográfica corresponde Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP.v2018), disponibilizada pela Direção-Geral do Território. n.d. Informação não disponível. Os municípios sem informação em 2023 são: Aguiar da Beira, Albufeira, Alenquer, Almodôvar, Arronches, Azambuja, Barrancos, Barreiro, Castanheira de Pera, Castro Marim, Cuba, Estarreja, Gavião, Idanha-a-Nova, Mação, Marinha Grande, Moimenta da Beira, Mora, Óbidos, Penafiel, Penedono, Porto de Mós, Póvoa do Varzim, Redondo, Rio Maior, Santarém, Sátão, Serpa, Sesimbra, Torre de Moncorvo, Torres Vedras, Vieira do Minho, Vila do Bispo, Vila Nova de Gaia.

Sem prejuízo da utilidade informativa do indicador PMP e da adaptação à mudança do POCAL para o SNC-AP, persistem algumas fragilidades, com impacto na leitura e comparabilidade do mesmo, para além das limitações decorrentes da informação em falta e/ou por validar. Por um lado, o apuramento do PMP continua a diferir entre os vários subsectores das AP. Enquanto nos municípios é tida em conta informação da contabilidade patrimonial, na Administração Central o PMP tem por base informação da contabilidade orçamental, apesar do referencial contabilístico ser o mesmo. Por outro lado, continua a verificar-se a sensibilidade do indicador à movimentação das contas de imobilizado consideradas no seu cálculo, designadamente no final de cada ano no que respeita a transferências das contas de ativos tangíveis em curso (imobilizado no POCAL) para as contas (definitivas) de ativos tangíveis que, na realidade, não representam verdadeiras aquisições e que enviesam o PMP num sentido descendente.³² Este enviesamento foi particularmente evidente no ano de 2020, em que este indicador foi afetado pelos movimentos de transição do POCAL para o SNC-AP.

³² Para uma análise mais detalhada desta questão ver [Baleiras, Rui N., Dias, Rui e Almeida, Miguel \(2018\), Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas](#), pp. 198-199, ainda aplicável apesar da mudança para o SNC-AP.

4. LIMITE DA DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO QUANTO AO LIMITE

Os dados apresentados neste ponto baseiam-se no relatório do SISAL extraído pelo CFP em 21.06.2024, utilizando os reportes efetuados relativos ao período “Prestação de Contas” ou ao 4.º trimestre de 2023. No caso de Torres Vedras, e a título excepcional, os dados foram retirados do relatório de gestão de 2023. Este apuramento apresenta assim informação para 302 municípios, os quais representavam 99,5% da dívida total de 2020³³. Tendo em conta a falta de informação sobre a prestação de contas de alguns municípios, bem como a ausência de validações a efetuar, em particular quanto à contribuição para a dívida total por parte das entidades participadas, esta informação tem uma natureza provisória. Complementarmente, o CFP consultou os documentos de prestação de contas de diversos municípios, disponíveis nos respetivos sítios eletrónicos, para validação de algumas situações assinaladas no texto.

A informação aqui apresentada, com o objetivo de acompanhar a evolução do subsector e o resultado da aplicação das regras orçamentais, tem carácter meramente indicativo. As situações individuais apenas podem ser aferidas tendo por base a prestação de contas pelos municípios nos termos previstos pelo RFALEI e demais legislação.

A aferição das regras de endividamento local tem sido impactada por sucessivas alterações legislativas ao regime financeiro local:

- Em 2020, nos termos do artigo 5.º da [Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril](#), foi conferida a possibilidade de os municípios ultrapassarem o limite da dívida em resultado de despesas relacionadas com medidas de resposta à COVID-19. Aquelas despesas não relevam igualmente para efeitos de redução do excesso de endividamento ou utilização da margem em 2020 (situação posteriormente estendida para 2021 na redação dada pelo artigo 10.º do [Decreto-Lei n.º 6-D/2021, de 15 de janeiro](#)). Foi também suspensa a aplicação do limite anual de 20% relativo à margem de endividamento existente no caso dos municípios que cumpram o limite de dívida total no início de cada exercício, suspensão esta prevista para os anos de 2020 e 2021 (cf. n.º 1 do artigo 2.º da [Lei n.º 35/2020, de 13 de agosto](#)).
- Face à revogação dos diplomas citados no ponto anterior desta listagem em 2022 o limite anual quanto à utilização da margem passou a ser novamente aplicável.
- Posteriormente, e aplicável para 2023, a redação do RFALEI dada pela [Lei n.º 29/2023, de 4 de julho](#),³⁴ aumentou este limite para o dobro (40%), tendo a [Lei do OE/2023](#) reiterado esta ampliação e aumentado esta margem para 100%, exclusivamente para assegurar o financiamento nacional de projetos cofinanciados na componente de investimento não elegível.

³³ Último ano com informação para todos os municípios portugueses, considerando dados obtidos pelo CFP diretamente dos documentos de prestação de contas para esse ano do Município de Penedono. Esta autarquia tem em falta desde esse ano informação necessária à aferição da dívida total no SISAL.

³⁴ Entre outras alterações: (i) maior prazo de utilização do capital nos empréstimos a médio e longo prazos contraídos pelos municípios até 31.12.2022 para investimentos; (ii) exceção dos limites de endividamento municipal dos empréstimos contraídos ao abrigo do previsto na [Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2023, de 6 de fevereiro](#) (cheias e inundações em dezembro de 2022 e janeiro de 2023), (iii) regime excepcional de acesso ao mecanismo de recuperação financeira, permitindo aos municípios cuja dívida total se situe entre 2 e 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores possam aderir, caso o pretendam, ao Fundo de Apoio Municipal.

- Cabe ainda referir outras alterações na legislação conexas, em particular no regime jurídico da atividade empresarial local ([Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto](#), das quais duas aprovadas em 2022³⁵ e uma em 2023 via [Lei do OE/2023](#)), nomeadamente quanto aos critérios de equilíbrio de contas e que influenciam o cômputo do contributo destas entidades para a dívida total municipal.

O somatório dos limites da dívida total dos municípios ascendeu a 13,3 mil M€ em 2023 (13,2 mil M€ para os 302 municípios), quase mil M€ mais do que o calculado para 2022.

O limite legal de endividamento para cada município, nos termos do RFALEI, corresponde a 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Consequentemente, para efeitos de aferição das regras no ano de 2023, concorrem as receitas dos anos de 2020, 2021 e 2022. Sendo uma média móvel, este limite reflete aritmeticamente a variação das receitas correntes cobradas pelo município entre o último ano considerado (no caso, 2022) e o ano de 2019 (primeiro ano considerado para o cálculo do limite de 2022 e que deixa de contar para o cálculo do limite de 2023).³⁶ Cabe salientar que, como regra geral, apenas parte da margem face a este limite (caso exista) pode ser utilizada em cada ano.

De acordo com os dados disponíveis, a dívida total dos municípios considerada para efeitos do limite legal terá diminuído ligeiramente em 2023. Excluindo as [dívidas não orçamentais](#) e as exceções legalmente previstas para efeitos do respetivo limite³⁷, a dívida total diminuiu 21 M€ em 2023 (-0,6%), totalizando 3549 M€ no final do ano (colunas (7) e (8) do Quadro 5).³⁸ Esta evolução favorável da dívida não excecionada ocorreu apesar do aumento da contribuição para o endividamento das entidades participadas pelos municípios (em 4 M€).³⁹ Sem este contributo, a dívida total (incluindo todos os passivos municipais legalmente excecionados), teria observado uma redução um pouco maior, de 25 M€. Assim, embora a um ritmo mais lento do que em 2022, prosseguiu assim a redução do valor deste indicador que se verifica desde a entrada em vigor do RFALEI. Com efeito, a dívida total sujeita a limites legais corresponde agora a aproximadamente metade da verificada em 1 de janeiro de 2014 (7,3 mil M€).

³⁵ Para uma resenha destas alterações, consultar os Apêndices I e II do relatório do [TdC “Reforma do sector empresarial e das participações locais dos Municípios da Região Autónoma dos Açores”](#).

³⁶ Incluindo a receita corrente líquida cobrada pelos respetivos serviços municipalizados, caso existam. De notar que existem pequenas atualizações aos dados de outros anos que, embora de forma residual, justificam diferenças nos limites anuais publicados pela DGAL.

³⁷ As operações que, em termos legais, não relevam para efeitos do limite da dívida total, compreendem, para além da contribuição municipal para o capital do FAM, os empréstimos destinados a financiar a recuperação de infraestruturas municipais afetadas por situações de calamidade pública, os empréstimos (e a dívida assumida) relativamente ao financiamento da contrapartida nacional de projetos apoiados por fundos europeus e, a partir de 2019, a dívida resultante do processo de descentralização e transferência de competências para as autarquias locais. Em 2023, há a destacar ainda a exceção relativa aos encargos (despesas correntes e de investimento) decorrentes da celebração de contratos no âmbito da Jornada Mundial da Juventude 2023 (municípios de Lisboa, Loures e Oeiras).

³⁸ De acordo com dados atualizados, extraídos do SISAL pelo CFP na mesma data dos relativos a 2023 para os anos de 2020 a 2022, complementados com dados dos documentos de prestação de contas publicados pelos municípios, quando disponíveis, apura-se uma redução em 2020 de 141 M€ para o conjunto dos municípios. Para 2021 e 2022 não se dispõe de informação completa, mas a disponível para 307 e 306 dos 308 municípios aponta para uma diminuição, de 37 M€ e 218 M€, respetivamente.

³⁹ Este aumento decorre do aumento desta contribuição no Município de Vila Real de Santo António (VRSA). De ressaltar que, neste caso, o CFP corrigiu o reporte obtido através do SISAL, tendo em conta a informação constante da prestação de contas desta autarquia (ver nota do Quadro 5).

Contudo, 111 municípios terão registado aumentos que, no seu todo, ascenderam a cerca de 245 M€. No conjunto dos municípios, este agravamento foi mais do que compensado pelo decréscimo observado nos restantes 191 (266 M€).

Quadro 5 – Distribuição dos municípios por escalões tendo em conta o rácio da dívida total em 31.12.2023

(M€, exceto quando indicado)

Rácio da dívida total (RDT)	N.º de municípios em 31.12.2023	População residente ⁴ (n.º hab.)	Limite da dívida total 2023 (M€)	Dívida total					
				Dívida total, incluindo dívidas não orçamentais e exceções previstas na lei ¹		Dívida total, excluindo dívidas não orçamentais e exceções previstas na lei ²		... da qual respeitante a entidades participadas ³	
				01.01.2023	31.12.2023	01.01.2023	31.12.2023	01.01.2023	31.12.2023
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
RDT _{31.12.2023} > 3,00	4	58 454	87	224	233	222	230	1	58
2,25 ≤ RDT _{31.12.2023} ≤ 3,00	0	-	-	-	-	-	-	-	-
1,50 < RDT _{31.12.2023} < 2,25	8	86 352	142	175	170	171	167	12	12
SITUAÇÕES ACIMA DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL (RDT_{31.12.2023} > 1,50)	12	144 806	229	399	403	393	397	13	70
1,00 ≤ RDT _{31.12.2023} ≤ 1,50	19	506 560	632	573	558	534	518	63	6
Restantes municípios: RDT _{31.12.2023} < 1,00	271	9 914 872	12 310	3 160	3 175	2 644	2 634	184	189
SITUAÇÕES NO LIMITE OU ABAIXO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL (RDT_{31.12.2023} ≤ 1,50)	290	10 421 432	12 942	3 734	3 733	3 178	3 152	247	195
SUBTOTAL (UNIVERSO DISPONÍVEL)	302	10 566 238	13 171	4 133	4 137	3 570	3 549	260	265
SUBTOTAL (% TOTAL MUNICÍPIOS)	98%	99%	99%	-	-	-	-	-	-
TOTAL MUNICÍPIOS	308	10 639 726	13 273	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Identificação das situações acima do limite da dívida total. Municípios com excesso de endividamento no final de 2023:

RDT _{31.12.2023} > 3,00	Cartaxo, Fornos de Algodres, Vila Franca do Campo, Vila Real de Santo António
2,25 ≤ RDT _{31.12.2023} ≤ 3,00	-
1,50 < RDT _{31.12.2023} < 2,25	Alandroal, Alfândega da Fé, Freixo de Espada à Cinta, Fundão, Nazaré, Nordeste, Praia da Vitória, Vila Nova de Poiares

Por memória:

Dívidas não orçamentais e exceções previstas na lei			Dívidas não orçamentais			FAM			Exceções RFALEI		
01.01.23	31.12.23	Variação	01.01.23	31.12.23	Variação	01.01.23	31.12.23	Variação	01.01.23	31.12.23	Variação
563	587	24	364	351	-14	0	0	0	198	237	38

Fontes: SISAL/DGAL (extração em 21.06.2024 referente ao período "Prestação de Contas" (PC) ou "4.º trimestre"). Cálculos próprios. Para [Torres Vedras](#) os dados foram retirados diretamente do relatório de gestão de 2023 desta autarquia. Para [Praia da Vitória](#), apesar de disponível o período "PC", foram considerados os dados do 4.º trimestre, exceção à regra considerada para o apuramento, atendendo às variações apuradas, igualmente divergentes dos documentos de prestação de contas (estes referem, nomeadamente, a existência de margem disponível de endividamento do final do ano), em particular quanto à contribuição das entidades participadas. Caso se tivesse considerado o período "PC" o rácio deste município passaria a ser superior a 2,25 vezes o limite. De assinalar que neste caso permanecem dívidas sobre as entidades que relevam para o perímetro da dívida (o que pode explicar a incoerência de reporte entre aqueles períodos). Ver, a este propósito, o relatório do [TdC "Reforma do sector empresarial e das participações locais dos Municípios da Região Autónoma dos Açores"](#). No caso de [Vila Real de Santo António](#) (VRSA), a contribuição das entidades participadas para a dívida total teve em conta o valor referente à empresa municipal VRSA SGU constante do relatório de gestão de 2023 (56,4 M€). Sem esta correção a dívida total cairia abaixo de 3 vezes o respetivo limite. | Notas: 1 – Soma de todos os passivos dos municípios e entidades participadas que contam para o apuramento da dívida total; 2 – Soma das dívidas orçamentais dos municípios e entidades participadas que contam para a regra da dívida total, deduzida das exceções legais aplicáveis – corresponde ao numerador do "rácio da dívida total"; 3 – Cf. Art.º 54.º do RFALEI; 4 – Estimativa da população residente a 31.12.2023 (INE, dados publicados em junho 2024). Dados provisórios. Os dados relativos às receitas que concorrem para o cálculo do limite correspondem à informação publicada em agosto de 2023 pela DGAL.

Caso não fossem consideradas as exceções legais e fossem tidos em conta todos os passivos municipais, não se teria observado qualquer redução da dívida em 2023. Tal como se pode verificar nas colunas (5) e (6) do Quadro 5, incluindo as dívidas que o legislador entendeu excecionar, ter-se-ia registado um ligeiro aumento de 4 M€. Esta evolução decorre da dívida excecionada ao abrigo do RFALEI ter aumentado 38 M€, enquanto a diminuição das dívidas não orçamentais compensou apenas parcialmente este aumento (parte final do Quadro 5).

A redução da dívida em 2023 foi transversal a quase todos os escalões, com exceção dos municípios mais endividados, cujo total foi penalizado pelo agravamento da dívida total do Município de Vila Real de Santo António. Dos 14 municípios que excediam o limite da dívida total no início do ano, dois deles (Portimão e Lagoa - Açores) terão passado a respeitar aquele limite. Do mesmo grupo com endividamento acima do limite da dívida total, apenas os Municípios de Alandroal⁴⁰, Alfândega da Fé, Freixo de Espada à Cinta e Vila Real de Santo António (VRSA) não terão observado qualquer melhoria do respetivo rácio, nem da dívida. A justificar o comportamento desfavorável dos municípios mais endividados contribuiu sobretudo o acréscimo da dívida total por parte do Município de VRSA em 10,9 M€. A reversão, em dezembro de 2023, da [internalização da empresa municipal VRSA, Sociedade de Gestão Urbana \(SGU\) e conclusão da sua liquidação em definitivo em julho de 2022](#) foi determinante para este aumento. Com efeito, a reversão da internalização desta entidade conduziu ao acréscimo da contribuição das entidades participadas em 56,4 M€. Este facto mais do que compensou a redução de 46 M€ da dívida do município, em grande medida motivada pela retirada dos passivos relativos àquela empresa da esfera individual da autarquia.

O número de municípios com dívida abaixo do limite legal de endividamento aumentou de 287 no início de 2023 para 290 no final do ano. Este grupo de municípios agregava 89% da dívida municipal total apurada para os 302 municípios com informação disponível. A dívida municipal deste grupo de municípios terá diminuído 0,8% (-25 M€). Já os municípios mais endividados terão contribuído em 5 M€ para o aumento da dívida.

Quadro 6 – Distribuição dos municípios tendo em conta os mecanismos previstos em função do rácio da dívida total, 2019 a 2023

Mecanismo(s) previstos	N.º de municípios ¹						
	Total (308)		Universo disponível e comparável (302)				
	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023
Adesão obrigatória à Recuperação Financeira (FAM) ²	4	4	4	4	4	4	4
Adesão obrigatória ao Saneamento Financeiro ou à Recuperação Financeira (FAM); opção cabe ao município	3	2	3	2	1	1	0
Adesão obrigatória ao Saneamento Financeiro ^{3,4}	15	14	15	14	13	10	8
<i>Subtotal municípios com recurso obrigatório a mecanismos de recuperação ou saneamento</i>	<i>22</i>	<i>20</i>	<i>22</i>	<i>20</i>	<i>18</i>	<i>15</i>	<i>12</i>
Adesão facultativa ao Saneamento Financeiro	19	22	19	22	16	17	19
Nenhum. Município em equilíbrio nos termos do RFALEI	267	266	261	260	268	270	271

Fontes: Elaboração própria com base na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual e nos dados do SIIAL/SISAL. | Notas: 1 - O número de municípios indicado no quadro foi calculado com referência apenas ao nível do rácio da dívida total. Os números são provisórios e referem-se aos municípios que cabem nos intervalos do rácio da dívida total usado para identificar o mecanismo a que podem ou têm de recorrer. 2 - Fundo de Apoio Municipal (FAM), criado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto. 3 - A LOE/2018 veio permitir que os municípios com um RDT \geq 2,00 em 31.12.2016 possam também recorrer facultativamente ao FAM. 4 - A redação ao RFALEI dada pela Lei n.º 29/2023, de 4 de julho possibilitou a adesão ao FAM em 2023, a título excepcional e mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, por municípios cuja dívida total se situe entre 2 e 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Em face da evolução da dívida total em 2023 para o universo analisado, o número de municípios com recurso obrigatório a mecanismos de recuperação ou de saneamento financeiro passou de 15 para 12. Este grupo inclui todos os municípios com excesso de

⁴⁰ Sendo que, se considerado o rácio da dívida total no final de 2022, o Município do Alandroal regista uma redução de quase 9 p.p. (ver Apêndice ao Relatório), em resultado do aumento do limite de endividamento de 2022 para 2023 em 0,8 M€, aproximadamente.

endividamento, existindo situações diversas consoante o nível do rácio da dívida total – Quadro 6.

O RFALEI considera que os municípios cujo rácio da dívida total seja superior a 300% encontram-se na situação de “rutura financeira”. São quatro os municípios nesta situação no final de 2023 (Cartaxo, Fornos de Algodres, Vila Franca do Campo e Vila Real de Santo António – Quadro 5), todos já abrangidos por Programas de Ajustamento Municipais (PAM) no âmbito do recurso ao FAM. Com exceção de VRSA, estes municípios apresentaram um desagravamento do montante da dívida em excesso em 2023, num total de 2,1 M€. O agravamento de 10,9 M€ em VRSA foi assim determinante para a evolução díspar deste grupo face ao quadro geral.

Igualmente abrangido por um PAM, o Município do Nordeste, com um rácio entre 225 e 300% no início de 2023 (228%), reduziu o excesso de endividamento em 2023, tendo o seu rácio da dívida caído 15 p.p. para 213% no final do ano. Mediante os dados disponíveis, esta situação justifica a inexistência em 31.12.2023 de municípios neste escalão.

Quanto ao intervalo entre 150 e 225% encontravam-se, no final de 2023, oito autarquias, menos duas do que em dezembro de 2022 (Quadro 6). Por um lado, Lagoa-Açores e Portimão, sem margem disponível no início de 2023, reduziram o rácio da dívida para um valor abaixo do respetivo limite legal. Estas autarquias deixaram de estar ao abrigo da obrigatoriedade de recurso a mecanismos de recuperação ou de saneamento financeiro, ainda que no segundo caso esteja ainda em vigor o PAM.⁴¹ Recorde-se que Portimão beneficiou, em 2016, do maior empréstimo de assistência financeira concedido pelo FAM até à presente data, tendo sido utilizados 118 M€ (no final de 2023 encontravam-se em dívida ao FAM 83 M€). Por outro lado, a entrada neste escalão do Município do Nordeste foi compensada pela saída do Município de Reguengos de Monsaraz que apesar de estar no final de 2022 acima do limite (150,5%) iniciou o ano já abaixo do limite aplicável em 2023. Esta situação resultou do aumento daquele limite em 0,8 M€ face ao ano anterior, o que foi só por si suficiente para colocar o rácio da dívida total do município abaixo de 1,5.⁴²

Das autarquias que se encontram neste último escalão, entre 150% e 225%, cinco delas (Alandroal, Alfândega da Fé, Fundão, Nazaré e Vila Nova de Poiares) encontravam-se ao abrigo de PAM. Os últimos três municípios dos cinco referidos terão registado uma diminuição da respetiva dívida total (-2,2 M€), enquanto os primeiros dois viram aumentar a sua dívida, em particular no que respeita a Alfândega da Fé⁴³ (+0,8M€; no caso do Alandroal este aumento foi residual (<0,1 M€)). Dos restantes três municípios, apenas o de Freixo de Espada à Cinta terá aumentado a sua dívida total (+0,8 M€),

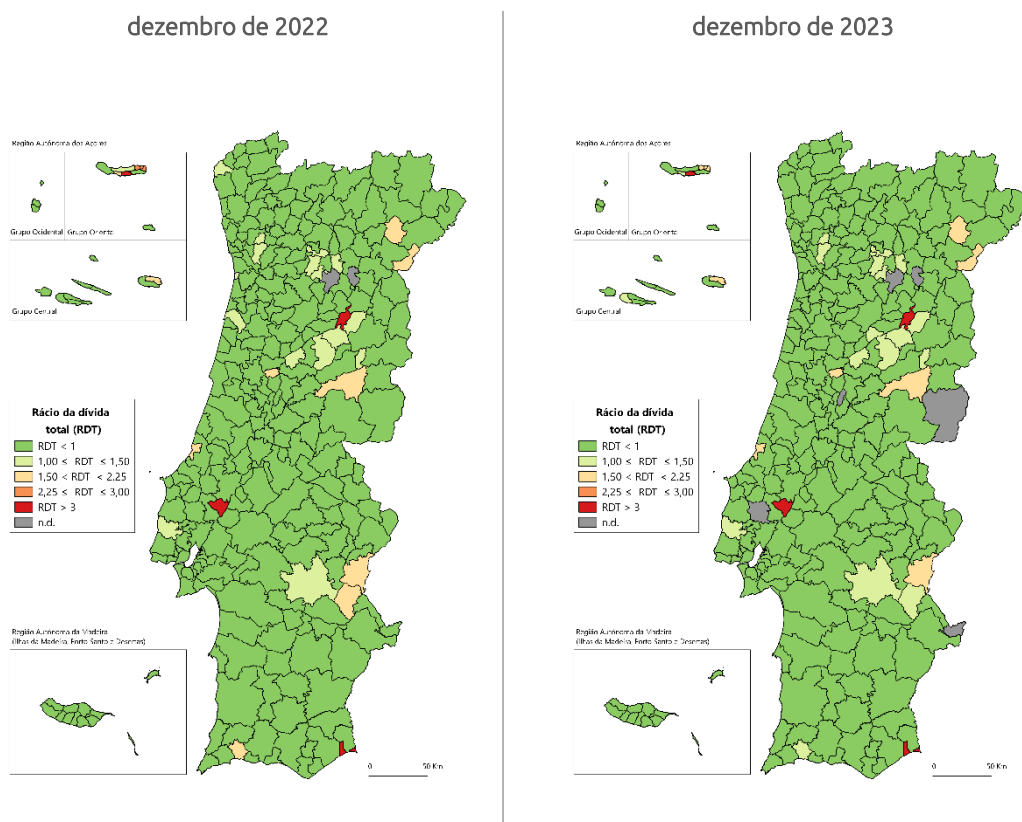
⁴¹ Confirmando-se o cumprimento do limite legal da dívida total em 2023, o Município poderá desencadear os procedimentos para a cessão do respetivo PAM ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 23.º da [Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto](#), na sua redação atual.

⁴² O aumento do limite afeta o denominador relevante para o cálculo do rácio. Ainda assim, o município reduziu a dívida em 2023 em cerca de 1,2 M€. Assim, mesmo que o limite se tivesse mantido igual ao de 2022 a dívida permaneceria abaixo do respetivo limite legal.

⁴³ Em 2024 foi [aprovado pelo FAM para o Município de Alfândega da Fé novo empréstimo de assistência financeira](#) até ao montante de 13,8 M€ para pagamento de dívidas de natureza financeira, não financeira e de passivos contingentes. O primeiro empréstimo, em 2016, foi de até 1,5 M€, tendo sido utilizados 1,4 M€, dos quais 0,8 M€ ainda em dívida no final de 2023.

enquanto os do Nordeste e Praia da Vitória, no seu conjunto, terão alcançado uma redução de 3,6 M€. Contudo, neste último caso, permanecem questões relevantes quanto ao apuramento da dívida total desta autarquia, muito em particular quanto ao contributo das entidades participadas pelo município para a dívida total.

Figura 2 – Distribuição territorial do rácio da dívida total, 2022 e 2023



Fontes: SISAL/DGAL (extração em 21.06.2024 referente ao período “Prestação de Contas” (PC) ou “4.º trimestre”). Aplicam-se as notas constantes do Quadro 5. | Cálculos e tratamento cartográfico próprios. A base cartográfica corresponde à Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP.v2018), disponibilizada pela Direção-Geral do Território. n.d. Informação não disponível.

No final de 2023, mais de 94% (290) dos 302 municípios analisados encontravam-se em situação de equilíbrio financeiro na ótica do RFALEI, permanecendo acima do limite legal de endividamento pelo menos 12 municípios. (Quadro 6). Destes, 10 continuam num processo de recuperação financeira no âmbito do FAM: Alandroal, Alfândega da Fé, Cartaxo, Fornos de Algodres, Fundão, Nazaré, Nordeste, Vila Franca do Campo, Vila Nova de Poiares e Vila Real de Santo António.⁴⁴ Quanto aos restantes dois municípios (Freixo de Espada à Cinta e Praia da Vitória), para os quais o RFALEI determina a adesão obrigatória à figura do saneamento financeiro, há a referir o seguinte:

⁴⁴ Dos 13 municípios que recorreram ao FAM até 2023, são 12 aqueles com PAM ainda em vigor. Sendo o seu objetivo eliminar estruturalmente o excesso de endividamento é expectável que após o recurso a este mecanismo se observe uma redução do rácio da dívida e o município deixe de estar em situação de rutura financeira de acordo com a definição legal, ainda que continue ao abrigo de um PAM. Aveiro, tendo ficado abaixo do limite da dívida total a partir de 2020, [assinou em dezembro de 2021 o contrato de cessação do PAM](#), mantendo-se apenas em vigor o contrato de empréstimo de assistência financeira até à maturidade do mesmo (2036), com um capital em dívida em 31.12.2023 de 52,1 M€.

- i. Município de Freixo de Espada à Cinta - De acordo com informação do FAM, este município solicitou em 2023 a adesão àquele Fundo, ao abrigo do regime excecional previsto na Lei n.º 29/2023, de 4 de julho.⁴⁵ [Em janeiro de 2024 entrou em vigor o PAM do Município de Freixo de Espada à Cinta](#). Com um prazo de 20 anos, prevê uma assistência financeira por parte do FAM, através de um empréstimo até ao montante de 12,7 M€, com o objetivo de amortizar as respetivas dívidas de natureza financeira no montante de 5,4 M€, dívidas de natureza não financeira no valor de 6,2 M€, relativa a fornecedores, e passivos contingentes, na importância de 1,1 M€. Este programa, de acordo com o FAM, *“(..). tem como objetivo principal permitir ao Município o pagamento das dívidas provenientes de anos anteriores (...). Entre (...) [as] medidas salienta-se o aumento das taxas de derrama e da participação variável no IRS para o máximo e a adequação das taxas de IMI à satisfação integral dos encargos decorrentes do PAM”*.
- ii. Município de Praia da Vitória - Apresenta divergências, quer no SISAL, entre o relatório relativo ao 4.º trimestre e o período “Prestação de Contas”, quer relativamente ao apuramento constante do respetivo relatório de gestão. Neste último caso, é apurada pela autarquia uma margem de endividamento no início e no final do ano, enquanto no SISAL, independentemente do período de reporte em 2023, o Município encontra-se acima do limite legal quanto à dívida total. Acresce que a dívida total, tendo em conta dados atualizados do SISAL relativos ao período “Prestação de Contas” de anos anteriores coloca o município com excesso de endividamento a partir do final de 2020. Para esta situação é determinante o contributo para a dívida total das entidades participadas. Recorde-se que, em 2023 e a título excecional, foi possível aceder ao FAM na situação em que o rácio da dívida fosse superior a, pelo menos, 2 vezes a média da receita corrente cobrada líquida nos 3 exercícios anteriores (e que determina o limite da dívida, igual a 1,5 vezes aquela média). No entanto, no final de 2022 (ano a ter em conta para aplicação daquela norma transitória), o rácio do Município de Praia da Vitória (dados SISAL) terá sido de 180%, inferior ao legalmente exigível. Esta situação coloca questões pertinentes a ter em conta numa futura alteração do enquadramento legal relativo à recuperação financeira municipal. Esta modificação não deverá ser desligada de uma eventual revisão futura da lei das finanças locais, devendo ser com ela concomitante.

Em 2023, o conjunto das dívidas não orçamentais e objeto de exceção na lei reportadas pelos municípios terá aumentado uma vez mais, ainda que em montante inferior aos três anos imediatamente anteriores. Assim, do conjunto daquelas dívidas apurou-se um agravamento de 24 M€ para os 302 municípios. Esta variação compara com um aumento de 103 M€ em 2020 para todos os municípios, de 89 M€ para 307 autarquias em 2021 e de 62 M€ para 306 (dados atualizados em junho de 2024, sendo as variações semelhantes se considerados apenas os 302 municípios analisados em 2023). Estas dívidas, se fossem incluídas no cálculo, representariam 14,2% da dívida total no final de 2023, mais 0,6 p.p. do que no início do ano (13,6%). Para esta evolução contribuiu o aumento dos montantes excecionados ao abrigo do RFALEI, uma vez que as dívidas não orçamentais registaram uma diminuição (ver parte final do Quadro 5). Para esta evolução contribuiu a exceção aplicável em 2023 a toda a dívida decorrente da celebração de contratos ao abrigo da Jornada Mundial da Juventude (JMJ Lisboa 2023),

⁴⁵ Os municípios cuja dívida total se situe entre 2 e 2,25 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores podem aderir em 2023, caso o pretendam, ao Fundo de Apoio Municipal, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.

ao abrigo do art.º 149.º da [Lei do OE/2022](#) (e nos termos densificados no artigo 118.º da [Lei do OE/2023](#)). Desta dívida, 21,1M€ respeitam à utilização de empréstimos destinados ao financiamento daqueles contratos nos municípios de Lisboa (12,9 M€), Loures (6,8 M€) e Oeiras (1,4 M€). Caso não se considerassem as exceções previstas na lei e fossem consideradas as dívidas não orçamentais, o número de municípios acima do limite da dívida total, dentro do subconjunto dos 302, seria de 13 (ou seja, juntar-se-ia o município da Madalena). O impacto pode ser aferido pelo cálculo do rácio para o conjunto dos 302 municípios nesta hipótese, que passaria a ser aproximadamente de 47%, o que compara com os 40% registados no final de 2023 excluindo aqueles montantes, conforme legalmente previsto. A quase totalidade do aumento deste tipo de dívidas ocorreu nos municípios com um rácio da dívida inferior à média da receita corrente cobrada líquida nos três exercícios anteriores.

Em consequência destes desenvolvimentos, a margem de endividamento municipal disponível no final de 2023 resulta ligeiramente maior do que a observada no início do ano. A margem utilizável no início de 2023 relativa aos municípios para os quais foi possível obter dados ascendia a 3908 M€. Este valor corresponde a 40% da margem absoluta de 9769 M€. No final do ano de 2023 a margem utilizável aumentou em 25 M€ para 3932 M€. Esta evolução resultou do aumento da margem em 183 municípios (254 M€) e da redução da capacidade de endividamento em 107 municípios (-228 M€).⁴⁶

Em 2023, e ao contrário de anos anteriores, registou-se um aumento do excesso de endividamento em 4,0 M€. Este resultado, ainda que preliminar, decorreu do agravamento do excesso de endividamento em quatro municípios, num total de 12,5 M€ (Alandroal, Alfândega da Fé, Freixo de Espada à Cinta e VRSA (10,9 M€), situações já referidas acima), e da ultrapassagem da margem de endividamento disponível no início de 2023 em quase 4,0 M€ por parte do Município da Madalena (ainda que com um rácio da dívida total no final de 2023 inferior mas próximo de 1,5 - 146,5%). Neste último caso, em concreto, a ultrapassagem da margem disponível no início de 2023 resultou do reconhecimento nesse ano de responsabilidades emergentes do contrato-promessa em vigor com a empresa municipal *Madalenagir* no seguimento de um [relatório de auditoria do Tribunal de Contas](#) (TdC) com um impacto de 7,4 M€.⁴⁷ Estes desenvolvimentos desfavoráveis foram apenas compensados parcialmente pela redução de 12,5 M€ do endividamento por parte de 10 dos 14 municípios que se encontravam com excesso no início do ano (dos quais 4,6 M€ relativos a Portimão).

Importa notar, uma vez mais, que o apuramento final deve ser efetuado com base na prestação de contas anual de cada município, para o que será fundamental que os municípios em falta prestem a informação à DGAL nos termos e nos tempos legalmente previstos, atendendo ainda ao dever de publicidade destes documentos nos respetivos *sites* institucionais. Esta apreciação torna-se ainda mais relevante quanto ao recurso aos mecanismos legalmente previstos para as situações de desequilíbrio financeiro, o qual

⁴⁶ Os 12 municípios com excesso de endividamento no início e no final do ano não dispõem obviamente de qualquer margem disponível e utilizável, respetivamente.

⁴⁷ Não tendo sido exequível a alteração das demonstrações financeiras (DF) em 2022 (o relatório do TdC é de 2023), foi efetuada em anexo às DF uma reexpressão retrospectiva. Esta situação é similar à ocorrida em 2022 com o Município de Lagoa (São Miguel, Açores), referida no relatório do CFP relativo a esse ano. O Município de Lagoa (São Miguel, Açores) terá, entretanto, deixado em 2023 de apresentar excesso de endividamento, ficando abaixo do limite no final do ano.

deverá ter em conta dados relativos à prestação de contas para 2023 e não aos dados provisórios que este relatório utiliza.

Sem prejuízo do acima exposto, a redução da dívida contribui, em todo o caso, para mitigar o risco orçamental associado à subida das respetivas taxas de juro. No entanto, esta redução parece ter sido insuficiente para conter a subida da despesa com juros e outros encargos em 2023 (ver [ponto 2 relativo à execução orçamental dos municípios](#) e que reflete apenas os encargos diretamente relacionados com a dívida financeira). Não obstante a análise estar limitada aos dados disponíveis para 2023, a informação obtida aponta para que o sector local em Portugal mantenha uma posição orçamental com riscos descendentes geríveis. Ainda assim, os municípios devem permanecer vigilantes quanto à evolução das suas receitas próprias, em particular as que decorrem diretamente do mercado imobiliário, cuja dinâmica se tem apresentado menos favorável. Por outro lado, e quase uma década depois da constituição e entrada em funcionamento do FAM, era importante avaliar o seu impacto. Numa eventual revisão da lei das finanças locais não deverá ser esquecido o enquadramento quanto aos mecanismos de saneamento e recuperação financeira, por forma atender a situações em específico, não ignorando o resultado de uma eventual avaliação ao FAM, e incluindo, porventura, situações de outras entidades que não apenas os municípios.

5. ANEXOS

Quadro 7 – Municípios com informação em falta relativamente a 2022 e 2023

Execução orçamental ⁽¹⁾	Número	Peso
2021		
▪ <u>Com menos de 50 mil habitantes:</u> Alenquer e Penedono.	2	0,4% da despesa efetiva de 2019
Total	2	
2023		
▪ <u>Com menos de 50 mil habitantes:</u> Albufeira*, Alenquer, Barrancos, Castanheira de Pêra, Idanha-a-Nova, Moimenta da Beira, Óbidos, Penedono e Sertã	9	1,2% da despesa efetiva de 2019*
▪ <u>Com menos de 100 mil habitantes e mais de 50 mil habitantes:</u> Torres Vedras*	1	
Total	10	
Despesa por pagar ⁽²⁾	Número	Peso
2022		
▪ <u>Com menos de 50 mil habitantes:</u> Alenquer, Idanha-a-Nova e Penedono	3	0,4% da despesa por pagar de 2019
Total	3	
2023		
▪ <u>Com menos de 50 mil habitantes:</u> Albufeira, Alenquer, Barrancos, Castanheira de Pêra, Figueira de Castelo Rodrigo, Idanha-a-Nova, Lousada, Marinha Grande, Moimenta da Beira, Óbidos, Penedono, Serpa e Sertã.	13	2,3% da despesa por pagar (passivos não financeiros)
▪ <u>Com menos de 100 mil habitantes e mais de 50 mil habitantes:</u> Barreiro e Torres Vedras.	2	e 1,9% dos pagamentos em atraso de 2019
Total	15	
Dívida total ⁽³⁾	Número	Peso
2022		
▪ <u>Com menos de 10 mil habitantes:</u> Almeida**, Arronches**, Moimenta da Beira e Penedono.	4*	0,1% da dívida total de 2020
Total	4*	
2023		
▪ <u>Com menos de 50 mil habitantes:</u> Alenquer, Barrancos, Castanheira de Pêra, Idanha-a-Nova, Moimenta da Beira e Penedono	6	0,5% da dívida total municipal de 2020
▪ <u>Com menos de 100 mil habitantes e mais de 50 mil habitantes:</u> Torres Vedras (TV)***	1	(0,9% c/ TV)
Total	7	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados SISAL/DGAL. Dados da população: INE (Estimativas anuais da população residente no final de 2022 e 2023, publicado em junho de 2024). | Notas: (1) Desempenho orçamental da receita e da despesa do período “Prestação de Contas” ou dezembro de cada ano. PMP (neste caso indicada no texto daquele subponto do relatório e na Figura 1). (*) Não considerando Albufeira e Torres Vedras. Para estes municípios (que representaram 1,7% da despesa efetiva em 2019), os dados foram retirados diretamente dos documentos de prestação de contas publicitadas pelas próprias autarquias (2) Dívidas a Terceiros por Antiguidade de Saldos (DTAS) do período “Prestação de Contas” ou dezembro de cada ano. (3) Municípios sem informação disponível a 21 de junho que permita o apuramento a 31 de dezembro de cada ano. (**) Para os Municípios de Almeida e de Arronches foi possível obter a informação de 2022 considerando os dados relativos a 31.12.2021 e 01.01.2023 dos reportes de 2021 e 2023, respetivamente, correspondentes, para este efeito, a 01.01.2022 e 31.12.2022. (***) Para o Município de Torres Vedras foram considerados os dados constantes do relatório de gestão da prestação de contas de 2023. Existem outras falhas de reporte em termos mensais e trimestrais não reportadas neste quadro, bem como quanto a informação em falta do balancete analítico com impactos na indisponibilidade de dados quanto ao PMP (neste caso indicada na Figura 1).

Quadro 8 – Detalhe da execução orçamental dos municípios em 2023

	(M€, exceto quando indicado)											
	Previsão OM/2023 ^(a)	Previsão AL OE/2023 ^(b)	Execução 2023 CGE ^(c)	Desvio Exec.			Execução (300 municípios)			Variação (300 municípios)		VH Implícita OE/2023 (%)
				2023-OE/2023	2022	2023	Homóloga [VH]	VH (%)	Contributo VH (p.p.)			
Receta corrente	10 138	9 764	10 151	386	9 401	10 003	602	6,4	5,8	2,4		
Receta Fiscal	3 725	3 833	3 989	157	3 859	3 956	97	2,5	0,9	-1,5		
Impostos diretos	3 708	3 813	3 971	158	3 840	3 938	98	2,6	0,9	-1,5		
Imposto Municipal sobre Transmissões (IMT)	1 546	1 662	1 711	49	1 683	1 697	15	0,9	0,1	-2,0		
Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)	1 493	1 522	1 504	-18	1 475	1 491	16	1,1	0,2	2,3		
Imposto Único de Circulação (IUC)	315	317	334	17	308	331	23	7,5	0,2	2,0		
Derrama	353	311	421	110	373	418	45	12,1	0,4	-17,3		
Outros	1	0	1	0	1	1	0	-37,9	0,0	-60,6		
Impostos indiretos ^(d)	17	20	19	-1	19	18	-1	-6,2	0,0	-0,1		
Taxas, Multas e Outras Penalidades	498	431	524	94	446	521	75	16,8	0,7	-3,7		
Rendimentos da Propriedade	332	288	316	28	286	310	25	8,7	0,2	-1,0		
Transferências Correntes	4 235	4 149	4 152	3	3 786	4 062	276	7,3	2,7	7,1		
Lei das Finanças Locais [transferências do OE]	2 679	2 711	2 725	14	2 625	2 667	41	1,6	0,4	-2,4		
Fundo de Equilíbrio Financeiro	1 880	1 924	1 924	0	1 878	1 872	-6	-0,3	-0,1	-0,3		
Fundo Social Municipal	219	215	215	0	211	213	2	0,9	0,0	-30,2		
Participação IRS	521	511	525	14	495	521	26	5,3	0,3	2,6		
Participação IVA	60	61	61	0	42	61	20	46,9	0,2	100,0		
Outros subsectores das AP [inclui outras trf. AC]	1 343	1 329	1 331	2	1 052	1 301	250	23,7	2,4	35,0		
União Europeia	185	87	74	-12	87	73	-14	-15,9	-0,1	-1,7		
Outras transferências	28	22	21	-1	22	21	-1	-4,9	0,0	-1,8		
Venda de bens e serviços correntes	1 073	978	1 062	84	933	1 047	114	12,2	1,1	3,5		
Reposições não abatidas nos pagamentos	32	n.d.	n.d.	-	15	32	17	108,4	0,2	-		
Outras receitas correntes	243	n.d.	n.d.	-	76	74	-2	-2,2	0,0	-		
*Outras receitas correntes ^(e)	275	86	107	21	91	106	15	16,3	0,1	-6,0		
Receta de capital	2 119	1 255	1 451	196	967	1 268	302	31,2	2,9	25,2		
Venda de Bens de Investimento	84	45	65	19	57	64	7	12,8	0,1	-21,0		
Transferências de Capital	1 952	1 186	1 351	165	887	1 173	286	32,3	2,8	28,7		
Lei das Finanças Locais [transferências do OE]	378	404	404	0	257	381	124	48,1	1,2	52,2		
Fundo de Equilíbrio Financeiro	211	216	216	0	203	213	10	5,0	0,1	-0,2		
Artigo 35.º da Lei das Finanças Locais	166	188	188	0	55	168	114	208,1	1,1	282,4		
Outros subsectores das AP [inclui outras trf. AC]	307	290	274	-17	89	127	37	41,8	0,4	170,1		
União Europeia	1 247	484	661	178	532	653	121	22,7	1,2	-10,5		
Outras transferências	21	435	451	16	8	12	4	53,2	0,0	46,6		
Outras receitas de capital	83	23	35	12	23	31	9	37,6	0,1	0,1		
Receta Efetiva	12 257	11 019	11 601	583	10 368	11 271	904	8,7	8,7	4,5		
... da qual receita própria [receita efetiva - transferências]	6 069	5 684	6 099	475	5 695	6 037	342	6,0	3,3	-1,7		
... da qual receita própria não fiscal	2 344	1 851	2 709	258	1 836	2 080	245	13,3	2,4	-0,2		
... da qual transferências [correntes e de capital]	6 188	5 335	5 503	168	4 673	5 235	562	12,0	5,4	11,3		
Despesa Primária	14 471	10 735	11 242	507	9 981	11 162	1 181	11,8	11,8	6,4		
Despesa Corrente Primária	9 767	7 611	8 322	711	7 376	8 304	929	12,6	9,3	2,4		
Despesas com o pessoal	3 865	3 495	3 713	218	3 232	3 670	438	13,5	4,4	6,8		
Remunerações Certas e Permanentes	2 867	n.d.	n.d.	-	2 402	2 742	340	14,1	3,4	-		
Abonos Variáveis ou Eventuais	168	n.d.	n.d.	-	139	156	17	12,5	0,2	-		
Segurança social	830	n.d.	n.d.	-	691	772	81	11,7	0,8	-		
Aquisição de bens e serviços	4 069	2 724	3 060	336	2 692	3 019	327	12,1	3,3	-0,1		
Transferências correntes	1 371	1 022	1 146	124	1 058	1 215	157	14,8	1,6	-1,2		
Freguesias	369	n.d.	n.d.	-	320	352	33	10,2	0,3	-		
Outros subsectores das AP	235	n.d.	n.d.	-	177	202	25	14,0	0,2	-		
Subsectores das AP	604	435	477	42	497	554	57	11,5	0,6	-6,5		
Outras transferências	767	587	669	82	561	661	99	17,7	1,0	3,1		
Subsídios	290	229	277	49	273	277	4	1,5	0,0	-16,3		
Outras despesas correntes	172	141	126	-15	121	124	3	2,6	0,0	13,6		
Despesa de Capital	4 704	3 124	2 920	-204	2 606	2 857	252	9,7	2,5	17,4		
Aquisição de bens de capital	4 257	2 810	2 587	-223	2 287	2 544	257	11,2	2,6	21,5		
Transferências de capital	422	303	312	9	304	293	-11	-3,5	-0,1	-9,0		
Freguesias	203	n.d.	n.d.	-	137	148	10	7,4	0,1	-		
Outros subsectores das AP	45	n.d.	n.d.	-	27	24	-3	-10,2	0,0	-		
Subsectores das AP	248	180	183	3	164	172	7	4,5	0,1	-2,5		
Outras transferências	174	123	129	7	140	122	-18	-13,0	-0,2	-17,2		
Outras despesas de capital	25	11	20	9	15	20	5	35,1	0,1	-27,3		
Juros e outros encargos	101	28	86	58	33	86	52	158,5	0,5	-16,6		
Despesa efetiva	14 572	10 763	11 328	565	10 015	11 248	1 233	12,3	12,3	6,3		
Saldo global	-2 315	256	274	17	353	24	-329					
Saldo primário	-2 214	284	360	76	386	110	-277					
Despesa corrente	9 868	7 639	8 408	769	7 409	8 390	981	13,2	9,8	2,3		
Saldo corrente	269	2 125	1 743	-383	1 992	1 613	-379					
Saldo de capital	-2 584	-1 869	-1 469	400	-1 639	-1 589	50					
Ativos financeiros líquidos de reembolsos, dos quais:	128		144		35	144	108					
Reembolsos (receita)	68		46		19	46	27					
Ativos financeiros (despesa)	196		190		55	190	135					
Passivos financeiros líquidos de amortizações, dos quais:	111		-58		-64	-57	7					
Receita de passivos financeiros	506		304		354	302	-52					
Amortizações	395		362		418	359	-59					
Poupança (+) / Utilização (-) de saldo da gerência anterior	-2 332				254	-176	-430					
<i>Por memória</i>												
Transferências [Despesa]	1 793	1 325	1 458	133	1 362	1 508	146	10,7	1,5	-3,1		
Transferências para subsectores das AP [Despesa]	852	615	660	45	661	726	65	9,8	0,6	-5,4		
Freguesias [Despesa]	573	n.d.	n.d.	-	457	500	43	9,3	0,4	-		
Transf. da Adm. Central [Receita]	4 658	4 726	4 715	-11	4 005	4 441	436	10,9	4,2	14,8		
Transferências do OE [Receita]	4 329	3 115	3 129	14	3 792	4 235	443	11,7	4,3	2,4		
Lei das Finanças Locais [Receita]	3 057	3 115	3 129	14	2 883	3 048	165	5,7	1,6	2,4		
Trf. Competências / Descentralização (Lei n.º 50/2018)	1 178	n.d.	n.d.	-	694	1 175	481	69,2	4,6	-		
União Europeia [Receita]	1 432	570	736	166	619	726	107	17,3	1,0	-9,3		
Pessoal ao serviço no final do período ^(f)					160 248	163 768	3 520	2,2				
Afetos à área da educação					54 869	55 626	757	1,4				
dos quais pagos pelo Ministério da Educação ^(g)					35 678	37 486	1 808	5,1				
Outros					105 379	108 142	2 763	2,6				

Fontes: CGE/DGO, SISAL/DGAL e cálculos próprios. Notas: n.d.: não disponível. (a) Soma das previsões e dotações corrigidas da receita e da despesa dos 300 orçamentos municipais. (b) Previsão subjacente ao Relatório do Orçamento do Estado para 2023 (OE/2023) para a AL na ótica da contabilidade pública. O montante da Participação no IRS prevista no OE/2023 não inclui os municípios das Regiões Autónomas. (c) Os dados da CGE/2023 têm por base a execução orçamental de dezembro de 2023 submetida por 289 municípios através do SISAL e 8 reportes obtidos através de um reporte alternativo disponibilizado pela DGAL, considerando uma estimativa com base no perfil de execução homogênea para os restantes 11. Para 2022, a CGE considerou 307 reportes SISAL e uma estimativa similar para um município. (d) Com a entrada em vigor do SNC-AP em 2020 a contabilização das taxas específicas da AL atende exclusivamente à natureza do tributo (imposto indireto ou taxa) e não aos seus destinatários (pessoas coletivas ou particulares). (e) Venda de bens e serviços, rendimentos da propriedade, reposições não abatidas aos pagamentos (RNAP) e outras receitas correntes. (f) Número de trabalhadores no final de cada ano (fonte: SISAL, última atualização: 09.05.2024). (g) Trabalhadores pagos pelos orçamentos municipais objeto de comparticipação pelo Ministério da Educação.

Quadro 9 – Pagamentos em atraso nos municípios em 2023

MUNICÍPIO	Pagamentos em atraso (PA)			Receita efetiva (RE) 2023	PA _{31.12.2023} + RE ₂₀₂₃
	31.12.2022	31.12.2023	Varição em 2023		
AGUEDA	74,3	242,0	167,7	38 228	0,6%
AGUIAR DA BEIRA	3,1	1,1	-2,1	9 879	0,0%
ALCOCHETE	0,5	0,5	0,0	22 653	0,0%
ALCOUTIM		1	1	11 726	0,0%
ALENQUER	42,3	42,3	0,0	n.d.	
ALFANDEGA DA FE	879,6	2 042,2	1 162,6	13 911	14,7%
ALMEIDA		1	1	14 339	0,0%
ALVAIAZERE	0,8		-0,8	10 198	
BELMONTE	4,9		-4,9	9 862	
CALHETA (MADEIRA)	0,3		-0,3	17 012	
CAMINHA	153,0	0,7	-152,4	22 356	0,0%
CARRAZEDA DE ANSIAES	0,0		0,0	11 689	
CELORICO DA BEIRA	20,4	25,1	4,8	12 788	0,2%
CUBA	316,6	525,4	208,7	7 868	6,7%
FIGUEIRO DOS VINHOS	44,6	50,2	5,6	9 717	0,5%
FREIXO DE ESPADA A CINTA	2 606,3	3 538,2	931,9	9 458	37,4%
GOUVEIA		44,9	44,9	15 252	0,3%
IDANHA-A-NOVA	5	5	0	n.d.	
MAÇAO	12,9	88,0	75,2	11 776	0,7%
MACHICO	54,8	12,9	-42,0	13 888	0,1%
MARINHA GRANDE	2		-2	34 569	
MARVAO		6	6	8 620	0,1%
MELGAÇO	171,0	135,5	-35,4	17 709	0,8%
MIRA		428	428	16 121	2,7%
MOIMENTA DA BEIRA	73,1	73,1	0,0	n.d.	
MONTEMOR-O-VELHO	47,5	17,9	-29,6	21 475	0,1%
NELAS		353,6	353,6	15 494	2,3%
OURIQUE	612,2	519,7	-92,5	12 218	4,3%
PAMPILHOSA DA SERRA	1,2		-1,2	12 941	
PAREDES	893,5	1 096,3	202,8	70 122	1,6%
PENAFIEL	2 029,4	652,3	-1 377,1	57 475	1,1%
PENEDONO	0	0	0	n.d.	
PESO DA REGUA	547,7	1 055,4	507,7	23 599	4,5%
PINHEL	2 428,3	996,6	-1 431,8	15 386	6,5%
PONTA DO SOL		0,5	0,5	9 270	0,0%
PORTALEGRE	5,0	16,9	11,9	29 687	0,1%
PORTEL		0,1	0,1	12 179	0,0%
PORTO MONIZ	0,3	0,0	-0,3	8 845	0,0%
POVOAÇÃO	313,6	0,6	-313,0	8 922	0,0%
PRAIA DA VITORIA	419,4	169,6	-249,8	16 558	1,0%
RESENDE	0,6	13,8	13,2	18 000	0,1%
RIBEIRA DE PENA	298,9		-298,9	18 716	
SANTA COMBA DAO	383,3	1 439,9	1 056,7	11 040	13,0%
SANTA MARTA DE PENAGUIAO	0,8		-0,8	8 857	
SANTAREM	0,8		-0,8	57 039	
SAO PEDRO DO SUL		446,5	446,5	23 394	1,9%
SARDOAL		149	149	7 689	1,9%
SETUBAL	2 189,8	2 995,2	805,4	117 700	2,5%
TABUA	3 162,3	4 412,8	1 250,5	14 606	30,2%
TABUAÇO	660,2	702,6	42,4	10 860	6,5%
TAROUCA	1 510,4	1 744,6	234,3	12 495	14,0%
TOMAR	225,9	218,1	-7,8	37 916	0,6%
TONDELA	14,8	1,8	-12,9	29 296	0,0%
TROFA	32,1	25,6	-6,5	38 171	0,1%
VAGOS		1 978	1 978	21 784	9,1%
VILA DO BISPO	6,2	10,4	4,2	20 193	0,1%
VILA NOVA DA BARQUINHA		0	0	8 725	0,0%
VILA NOVA DE PAIVA	0,2		-0,2	9 504	
VILA NOVA DE POIARES	47,5	47,5	0,0	9 742	0,5%
VILA REAL DE SANTO ANTONIO	10 109,2	10 988,7	879,5	35 738	30,7%
VILA VERDE	0,6		-0,6	45 611	
VILA VIÇOSA	6,2	0,6	-5,6	11 647	0,0%
TOTAL MUNICÍPIOS	30 413,6	37 318,6	6 905,0	11 271 451 *	0,3%
Municípios sem pagamentos em atraso	31.12.2022	31.12.2023	Varição em 2023		
Número de municípios	258	257	-1		
Em % do número total de municípios	84%	83%	-		

Varição dos PA superior a 50 mil €: ● Diminuição ● Aumento

Fonte: SISAL e cálculos próprios. | Notas: 1. A ausência de valores significa não existirem pagamentos em atraso na data a que se refere a informação. 2. Neste quadro encontram-se apenas indicados os municípios com registo de pagamentos em atraso em alguma das datas consideradas. * Relativamente a 300 municípios. n.d. Informação não disponível.

5.1 Lista de Abreviaturas

Abreviaturas	Significado
%	Porcentagem
AC	Administração Central
AL	Administração Local
AP	Administrações Públicas
CCF	Conselho de Coordenação Financeira
CFP	Conselho das Finanças Públicas
Ctvh	Contributo para a taxa de variação homóloga
CGE	Conta Geral do Estado
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DTAS	Dívidas a Terceiros por Antiguidade de Saldos
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FFD	Fundo de Financiamento da Descentralização
FSM	Fundo Social Municipal
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
p.p.	Pontos percentuais
PA	Pagamentos em Atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAM	Programa de Ajustamento Municipal
PIE	Participação nos impostos do Estado
PMP	Prazo médio de pagamentos
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
RDT	Rácio da Dívida Total
RE	Receita Efetiva
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RNAP	Reposições não abatidas nos pagamentos
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SISAL	Sistema de Informação para o Subsector da Administração Local
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística – Administrações Públicas
Tvh	Taxa de variação homóloga
UE	União Europeia
VH	Variação homóloga

5.2 Índice de Gráficos e Figuras

Gráfico 1 – Saldo orçamental, contributos para as variações do saldo, receita e despesa dos municípios em 2023.....	11
Gráfico 2 – Execução orçamental do Fundo de Financiamento da Descentralização (em M€)	18
Gráfico 3 – Evolução do Stock de Passivos Não Financeiros e Pagamentos em Atraso (M€).....	22
Gráfico 4 – Evolução da média do PMP dos municípios, por trimestre, 2021 a 2023 (n.º de dias)	24
Figura 1 – Distribuição territorial do PMP, 2022 e 2023	26
Figura 2 – Distribuição territorial do rácio da dívida total, 2022 e 2023.....	32

5.3 Índice de Quadros

Quadro 1 – Execução orçamental dos municípios em 2023.....	12
Quadro 2 – Despesa por pagar dos municípios	21
Quadro 3 – Municípios com pagamentos em atraso superiores a 1 M€ no final de 2023	23
Quadro 4 – Número de municípios por escalões de PMP, 2021 – 2023	25
Quadro 5 – Distribuição dos municípios por escalões tendo em conta o rácio da dívida total em 31.12.2023.....	29
Quadro 6 – Distribuição dos municípios tendo em conta os mecanismos previstos em função do rácio da dívida total, 2019 a 2023.....	30
Quadro 7 – Municípios com informação em falta relativamente a 2022 e 2023	36
Quadro 8 – Detalhe da execução orçamental dos municípios em 2023.....	37
Quadro 9 – Pagamentos em atraso nos municípios em 2023.....	38