



**Conselho das
Finanças
Públicas**

EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM 2021

setembro de 2022

Relatório n.º

09/2022

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente criado 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 19 de setembro de 2022.

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.

ÍNDICE

Índice	3
Apresentação	4
Sumário Executivo	7
1. Execução orçamental (Municípios) na ótica de Caixa	9
2. Despesa por pagar	16
3. Limite da dívida municipal e situação quanto ao limite	20
4. Anexos	26
4.1 Lista de Abreviaturas	30
4.2 Glossário de conceitos	31
4.3 Índice de Gráficos	32
4.4 Índice de Quadros.....	32

APRESENTAÇÃO

O presente relatório prossegue a publicação da análise da evolução orçamental e financeira da Administração Local (AL), cuja periodicidade passou a ser anual desde 2020. Apesar dos progressos registados quanto à disponibilidade de informação por parte da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), mantêm-se ainda algumas limitações, por não se encontrar disponível a totalidade dos dados relativos à execução orçamental e à dívida dos municípios para o biénio 2020-2021.¹

De acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), de 11 de setembro de 2015, o CFP tem por missão pronunciar-se sobre o cumprimento das *“regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respetivas leis de financiamento”*. De modo similar, os Estatutos do CFP incluem nas suas atribuições a avaliação do cumprimento das regras orçamentais, bem como a situação financeira das regiões autónomas e das autarquias locais (alíneas b) e e) do artigo 6.º dos Estatutos). No entanto, nenhuma das leis de finanças subnacionais especifica quais as competências do CFP no sentido da prossecução das atribuições acima mencionadas. De facto, o regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro menciona apenas o CFP ao prever a sua participação enquanto observador no Conselho de Coordenação Financeira.²

Quanto ao ano de 2021, cabe referir que persistem as dificuldades na obtenção tempestiva de informação, com impacto na cobertura do reporte efetuado pelos municípios e na disponibilidade de informação para o presente relatório. Estas dificuldades bem como os desafios inerentes à implementação do SNC-AP³ na AL, novo referencial contabilístico obrigatório a partir de 2020, foram já apontadas e desenvolvidas em maior detalhe no relatório daquele ano.⁴

Ainda que se reconheça que a entrada em vigor do SISAL, nova plataforma informática de recolha desta informação criada pela DGAL⁵, tenha ocorrido num contexto singular,

¹ Refira-se, nomeadamente, não se dispor ainda da execução orçamental de 2020 relativamente ao Município de Penedono.

² 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.

³ Sistema de Normalização Contabilística - Administrações Públicas (aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro](#)). A entrada em vigor do SNC-AP no subsector da AL estava inicialmente prevista para 2018, tendo-se tornado efetivamente obrigatória a sua aplicação a partir de 2020.

⁴ [Relatório n.º 8/2021 do CFP, Evolução Orçamental da Administração Local em 2020](#).

⁵ Sistema de Informação do Subsector da Administração Local ([SISAL](#)). O anterior sistema (SIIL, 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.

decorrente da crise pandémica COVID-19,⁶ é urgente dar cumprimento aos deveres de prestação da informação nos prazos e nos termos previstos no RFALEI, atendendo, em particular, ao princípio da transparência plasmado no artigo 7.º daquele regime.⁷ A este respeito, recorde-se, aliás, que o próprio RFALEI determina sanções por incumprimento dos deveres de informação nele previstos, que se consubstanciam na retenção de uma percentagem dos fundos transferidos para as autarquias locais a título da sua participação nos impostos do Estado.⁸ Acresce ser importante, para aquele mesmo princípio, a publicitação nos respetivos sítios eletrónicos de cada autarquia, e em tempo útil, dos documentos previsionais e de prestação de contas, bem como dos demais elementos previstos no RFALEI (nomeadamente os relativos a decisões fiscais dos municípios, como por exemplo as taxas de IMI ou de derrama ou a percentagem da participação variável no IRS aplicáveis).⁹

A situação descrita leva a que, em setembro de 2022, não estejam ainda disponíveis os dados definitivos e completos da prestação de contas dos municípios, faltando designadamente a informação para o ano de 2021 referente: aos prazos médios de pagamento da totalidade dos municípios; à execução orçamental de 9 municípios; à despesa por pagar de 31 municípios; e à dívida total de 17 municípios, tal como detalhado no Quadro 6 em anexo. Deve ainda dar-se nota que no tocante à dívida, a informação utilizada tem natureza provisória, nomeadamente por não corresponder na sua totalidade a informação validada, tendo sido utilizada informação referente ao 4.º trimestre nos casos em que ainda se encontra em falta a informação de prestação de contas, em particular quanto à contribuição das entidades participadas para a dívida total. Foi ainda necessário complementar a informação disponível no SISAL com a prestação de contas de alguns municípios disponibilizada nos respetivos sítios eletrónicos na internet. Ainda assim, e apesar das dificuldades mencionadas, que continuam a ser mais evidentes no acompanhamento da execução orçamental do ano corrente, registam-se alguns progressos. A [Síntese de Execução Orçamental da Direção-Geral do Orçamento, publicada em agosto](#), inclui dados reportados de 239 municípios dos 308 municípios para o mês de julho de 2022, o que compara com apenas 28 na síntese publicada em agosto de 2021 e relativa a julho daquele ano. A este propósito, cabe de novo salientar, à semelhança do já referido no relatório do ano anterior, que as dificuldades na condução do processo de implementação do SNC-AP não se cingem à

⁶ Uma das medidas de resposta no caso das autarquias locais compreendeu o alargamento, em 2020 e 2021, dos períodos de reporte de informação a que se encontram legalmente obrigadas (cf. nota 2, página 4 do [Relatório 8/2021, do CFP](#)). Já relativamente ao reporte a efetuar em 2022 aplicar-se-iam os prazos previstos no RFALEI, genericamente até ao dia 10 do mês seguinte ao período aquele a que a informação se refere. No caso específico da prestação de contas de 2021, e atenta a articulação do SISAL com o S3CP (Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas) e, indiretamente, com o sistema de prestação de contas por via eletrónica do Tribunal de Contas, cabe referir que a data considerada para envio das contas de 2021 àquele Tribunal é 30 de abril de 2022 (cf. [nota informativa da DGAL, de fevereiro de 2022](#)).

⁷ Cf. n.º 1 deste artigo, “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.”

⁸ Nos termos do n.º 10 do artigo 78.º do RFALEI, esta retenção corresponde a 10% do duodécimo das transferências correntes no mês seguinte ao do incumprimento, sem prejuízo do valor que seja anualmente estabelecido no decreto-lei de execução orçamental.

⁹ A título ilustrativo, o Município de Penedono, sem qualquer informação reportada no SISAL quanto à dívida e execução orçamental, publicitou a prestação de contas de 2020 no respetivo [site](#) mas, à data de 19 de setembro de 2022, ainda não tinha publicitado as de 2021.

Administração Local, não sendo estes tão visíveis nos demais subsectores, uma vez que os respetivos mecanismos de reporte de informação permanecem, na sua essência, inalterados.

Assim, além da avaliação dos desenvolvimentos orçamentais realizada ao conjunto de 299 municípios para os quais foi possível obter informação para 2021, este relatório compreende também análises relativas ao limite da dívida municipal (dados disponíveis para 292 municípios) e à despesa por pagar dos municípios. À semelhança do verificado no anterior, não foi, no entanto, possível obter novamente dados sobre os prazos médios de pagamento, razão pela qual este relatório não dedica um subcapítulo de análise neste domínio, contrariamente ao realizado nos relatórios sobre o sector da Administração Local anteriores a 2020.

Importa ainda ter em conta as alterações ao RFALEI, introduzidas pelas leis do Orçamento do Estado, com implicações no cálculo e avaliação das regras, ao qual acresce ainda, naturalmente, a especificidade dos anos de 2020 e 2021 que conduziu à suspensão/alteração temporária de regras face à situação pandémica.¹⁰

O relatório estrutura-se em três capítulos. No primeiro, 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. O terceiro e último capítulo efetua uma avaliação indicativa do cumprimento dos limites da dívida municipal. A análise desenvolvida atende às limitações da informação disponível.

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

¹⁰ Encontra-se disponível no site do CFP uma [caixa sobre as regras orçamentais aplicáveis à AL](#), em particular quanto à regra da dívida total dos municípios. Esta caixa mantém-se atual, com algumas alterações relativamente a 2020 e 2021 (de caráter temporário), como seja a suspensão da regra de equilíbrio orçamental prevista no n.º 2 do artigo 40.º do RFALEI), em resultado das medidas legislativas de resposta à pandemia.

SUMÁRIO EXECUTIVO

A análise dos resultados da Administração Local em 2021 encontra-se limitada pela circunstância do CFP não dispor ainda de informação completa e validada da prestação de contas de 2021 da totalidade dos municípios portugueses motivada pelas dificuldades e atrasos vários quer na implementação do SNC-AP na Administração Local, quer no desenvolvimento do sistema SISAL de recolha de informação da DGAL.¹¹ Assim, este Relatório baseia-se nos valores de contabilidade orçamental pública referentes a 299 dos 308 municípios portugueses (que representavam 98,1% da despesa efetiva de 2019). Nesse universo, a Administração Local terá apresentado em 2021 um défice orçamental de 15 M€, o primeiro desde 2013, um resultado que foi, no entanto, inferior ao previsto pelo OE/2021. Para este desempenho contribuiu o aumento da despesa municipal em 2021 superior ao acréscimo de receita, ainda que este último agregado tenha recuperado da quebra registada em 2020.

A receita dos municípios aumentou 11%, mais do dobro do previsto no OE/2021 para o subsector local (4,8%). A receita de transferências e a receita fiscal apresentaram uma evolução muito mais favorável do que o previsto naquele documento de programação orçamental. Os aumentos das transferências a título de participação das autarquias locais nos impostos do Estado e as transferências provenientes de fundos europeus para cofinanciamento de investimento municipal, bem como das verbas ao abrigo do processo de descentralização em curso explicam o desempenho positivo das transferências. O crescimento da receita fiscal deveu-se quase exclusivamente ao forte aumento das receitas de IMT (+37,7%), ao invés da diminuição prevista no OE/2021.

Contudo, esta evolução favorável da receita foi, ainda assim, insuficiente para compensar o aumento de despesa municipal verificado em 2021, de 14,6%. Esta foi impulsionada, em termos equivalentes, pelo crescimento da despesa corrente primária, e pelo aumento da despesa de capital, em particular a de investimento. O aumento da despesa corrente primária decorreu do acréscimo da despesa com pessoal e com a aquisição de bens e serviços correntes, e em menor escala, nas transferências e subsídios pagos pelos municípios, em consequência das medidas de apoio a famílias e empresas adotadas na resposta à pandemia de COVID-19.

Não obstante as limitações quanto à disponibilização completa da informação orçamental e financeira, existe evidência de que a despesa por pagar dos municípios terá diminuído em 2021, quer ao nível dos passivos não financeiros, quer das contas por pagar. Por outro lado, a dívida já vencida e em atraso terá permanecido ao mesmo nível de 2020, apesar de alguns municípios terem registado um agravamento deste indicador.

A informação respeitante à dívida no final de 2021 encontra-se disponível para 292 dos 308 municípios, os quais representavam 97% da dívida total apurada para 2020. Neste conjunto de municípios, a dívida total municipal – dívida financeira e não financeira – considerada para efeitos do limite legal reduziu-se de 3,8 para 3,6 mil M€. Com base apenas neste indicador, 16 dos 292 municípios estavam acima do limite da dívida total

¹¹ Sendo que para 2020 não se dispõe ainda de informação relativa ao Município de Penedono, o qual não tem reportada qualquer informação quanto ao respetivo desempenho orçamental no SISAL.

em 31 de dezembro de 2021 (menos um do que o verificado no final de 2020). Esta evolução traduz o decréscimo de dívida observado em 185 municípios no montante global de 340 M€ ter mais do que compensado o aumento de 215 M€ reportado pelos restantes 107 municípios.

Com base nestes dados, de natureza provisória e com as limitações atrás apontadas, é visível a continuidade do impacto da crise pandémica, em particular na despesa, ainda que também alguma recuperação, nomeadamente quanto à receita fiscal dos municípios, a que não é alheio o maior dinamismo do mercado imobiliário. Refira-se ainda o aumento da despesa de capital (e.g. investimento) suportado por transferências de capital, designadamente fundos europeus. Ainda assim, os dados disponíveis evidenciam alguma deterioração da capacidade financeira dos municípios, colocando em risco a apresentação de um saldo orçamental equilibrado para o conjunto do subsector.

As limitações quanto à informação disponível, para as quais continuam a contribuir os atrasos e obstáculos na implementação do SNC-AP nas autarquias locais, bem como diversas dificuldades nos reportes legalmente previstos, são ainda visíveis em 2022, sem prejuízo dos progressos entretanto registados. A título ilustrativo, na síntese de Execução Orçamental publicada em agosto, relativa a julho de 2022, a DGO teve de estimar a execução de 9 municípios que ainda não tinham reportado a informação orçamental referente a julho de 2021, encontrando-se em falta, para o mesmo mês em 2022, a informação respeitante a 69 municípios (o que compara com 27 e 280 municípios em falta, respetivamente para o ano imediatamente anterior e corrente, para a síntese de julho de 2021).

Em face destes desenvolvimentos, por forma a assegurar uma maior transparência da evolução orçamental e financeira no subsector será fundamental que os municípios com informação em falta (e restantes autarquias locais e entidades) prestem a informação nos termos legalmente previstos, em particular à DGAL, e cumpram o dever de publicidade dos documentos de prestação de contas nos respetivos *sites* institucionais, um respeito pelo compromisso de transparência que nem sempre ocorre.

1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (MUNICÍPIOS) NA ÓTICA DE CAIXA

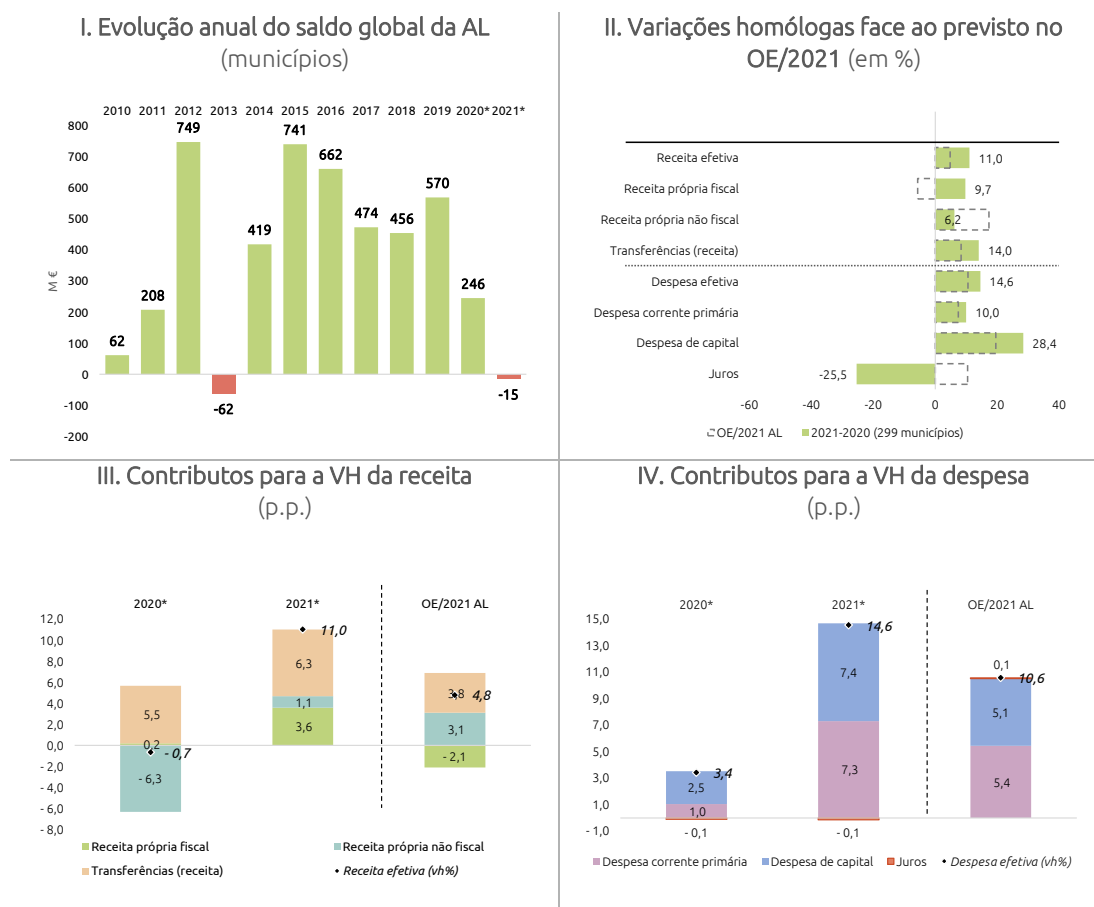
Os dados de base para a análise da execução orçamental na ótica de caixa decorrem da informação extraída do SISAL a 16 de setembro de 2022 e enviada pela DGAL ao CFP na mesma data, relativa a recebimentos e pagamentos (não inclui dados quanto a previsões ou dotações corrigidas dos orçamentos municipais). No sentido de se obter um maior número de municípios com informação disponível consideraram-se quer os dados do período “Prestação de Contas” quer os relativos ao mês de dezembro, o que acentua o caráter provisório destes dados. Nestes termos, foi possível tratar os dados de 299 municípios para os quais se apresenta a execução em 2021 comparando-a com a execução do mesmo subconjunto de municípios em 2020. Sem prejuízo do exposto, dá-se igualmente nota da informação publicada na Conta Geral do Estado de 2021 (CGE/2021), a qual incorpora estimativas para os municípios em falta na altura da sua elaboração (3 e 90 para 2020 e 2021, respetivamente). O recurso aos dados da DGAL permite um maior detalhe correspondendo também aos dados reais reportados pelas autarquias tendo em conta os deveres legais de prestação de informação (os municípios sem dados disponíveis encontram-se indicados em anexo).

Após sete anos consecutivos de excedentes orçamentais, os municípios terão regressado em 2021 a uma situação de défice orçamental. Tendo por base os dados disponíveis para 299 municípios, na ótica da contabilidade orçamental pública, apura-se um saldo negativo de 15 M€, enquanto para o mesmo universo em 2020 se registou um excedente orçamental de 246 M€ (Gráfico 1, Painel I). Esta deterioração do saldo do subsector local acompanha o mesmo sentido dos dados publicados na CGE/2021 para a AL, ainda que esta aponte para um quase equilíbrio.¹² Estes resultados representam um saldo melhor entre 201 e 222 M€ face ao défice orçamental de 216 M€ que a previsão do Orçamento do Estado para 2021 (OE/2021) antecipava para a AL – Quadro 1. Este apuramento provisório, a confirmar-se, constituirá o primeiro ano desde 2014, inclusive, que os municípios portugueses, no seu conjunto, não apresentarão um excedente orçamental na ótica da contabilidade orçamental pública. Note-se que já em 2020 esse excedente registara uma redução significativa¹³ – Gráfico 1, Painel I.

¹² O saldo de 6 M€ tem por base a estimativa por parte da DGO para 90 municípios com dados em falta na altura da elaboração da CGE/2021 (maio de 2022). Uma estimativa interna do CFP para os 9 municípios com dados em falta à data do fecho da informação para este relatório aponta para um défice global de 12 M€. Esta estimativa tem por base a aplicação aos montantes executados no ano anterior por classificação económica, das taxas de variação observadas para os municípios com informação disponível. Já na ótica das contas nacionais (em que se tem em conta o princípio da especialização do exercício), de acordo com os [dados publicados pelo INE em 23.09.2022](#), a AL apresentou um défice de 6,6 M€ em 2021, o que compara com um excedente de 294 M€ em 2020.

¹³ De notar que o ano de 2012 foi influenciado positivamente em 271 M€ pelas receitas decorrentes da venda de terrenos por parte do Município de Lisboa, bem como, e em sentido contrário, pelas despesas associadas ao PAEL (451 M€) em 2013. No primeiro caso manter-se-ia um excedente, mas mais baixo, enquanto no segundo caso não se registaria uma situação deficitária. Mais detalhes sobre estes impactos até 2015 podem ser encontrados na Caixa 4 (pp. 209-211) de [Baleiras, Rui N., Dias, Rui e Almeida, Miquel \(2018\), Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas](#). Em 2019, registou-se também o impacto favorável da venda dos terrenos da antiga Feira Popular por parte do Município de Lisboa (245,6 M€). Sem esta receita, o saldo em 2019 teria sido de 325 M€.

Gráfico 1 – Saldo orçamental, contributos para as variações do saldo, receita e despesa dos municípios em 2021



Fontes: CGE/DGO (previsão MF), SISAL/DGAL e cálculos próprios. Notas: AL – Administração Local; OE/2021 AL - Previsão do Ministério das Finanças (MF) subjacente ao OE/2021 relativa à Administração Local; VH - Variação Homóloga. * Relativamente a 299 municípios.

A deterioração do saldo orçamental dos municípios em 2021 resultou de um aumento da despesa superior ao da receita. Ainda que a receita efetiva tenha crescido 11% (mais de 900 M€ para os municípios com informação disponível), a despesa efetiva aumentou 14,6% (1184 M€) – Quadro 1. Esta evolução compara com a observada em 2020, em que simultaneamente ao aumento da despesa efetiva (de 3,4%), se registou uma quebra da receita efetiva (-0,7%) – Gráfico 1, painéis III e IV. Para esta evolução terão contribuído a continuidade da situação pandémica de COVID-19, em particular na primeira metade do ano de 2021, e a posterior recuperação da atividade económica no segundo semestre. Refira-se que o impacto direto na despesa da AL com medidas COVID-19 foi superior ao verificado no ano de 2020 em 99 M€¹⁴, contribuindo para o aumento da despesa. Assim, admitindo-se tudo o resto constante, sem este aumento de despesa decorrente de medidas COVID-19 ter-se-ia verificado um excedente por parte dos municípios, embora de menor dimensão do que o de 2020. Para a obtenção deste excedente contribuiria

¹⁴ De acordo com dados publicados pela DGO nas SEO relativas a dezembro de 2021 e 2020, a despesa total com medidas adotadas no âmbito da COVID-19 por parte da AL (incluindo municípios e freguesias) ascendeu a 310,8 M€ em 2021 e 211,4 M€ em 2020.

igualmente uma dinâmica favorável da receita municipal em 2021, que provém de transferências e impostos.

Quadro 1 – Execução orçamental dos municípios em 2021

	(M€, exceto quando indicado)										
	Execução 2020 CGE ^(a)	Previsão AL OE/2021 ^(b)	Execução 2021 CGE ^(a)	Desvio Exec.		Execução (299 municípios)		Variação (299 municípios)			VH implícita OE/2021 (%)
				2021- OE/2021	2020	2021	Homóloga [VH]	VH (%)	Contributo VH (p.p.)		
Receita corrente	7 656	7 759	8 375	616	7 486	8 169	683	9,1	8,1	1,3	
Receita Fiscal	3 153	2 965	3 448	484	3 100	3 400	301	9,7	3,6	-6,0	
Impostos diretos	3 112	2 937	3 412	475	3 059	3 365	306	10,0	3,6	-5,6	
Imposto Municipal sobre Transmissões (IMT)	982	820	1 343	523	966	1 331	364	37,7	4,3	-16,5	
Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)	1 497	1 504	1 480	-24	1 468	1 452	-16	-1,1	-0,2	0,4	
Imposto Único de Circulação (IUC)	284	287	291	4	279	286	7	2,6	0,1	1,3	
Derrama	347	325	297	-28	344	295	-49	-14,2	-0,6	-6,4	
Impostos indiretos ^(c)	41	28	37	9	41	36	-5	-12,2	-0,1	-32,2	
Taxas, Multas e Outras Penalidades	303	414	361	-53	295	349	54	18,3	0,6	36,4	
Transferências Correntes	3 059	3 106	3 386	280	2 975	3 271	296	10,0	3,5	1,5	
Outros subsectores das AP	508	9	642	634	479	581	102	21,2	1,2	-98,3	
"Outras receitas correntes" ^(d)	1 141	1 275	1 180	-95	1 117	1 149	32	2,9	0,4	-9,4	
Receita de capital	921	1 194	1 157	-37	896	1 137	241	26,9	2,9	29,6	
Venda de Bens de Investimento	67	87	76	-11	66	73	6	9,8	0,1	29,9	
Transferências de Capital	836	1 087	1 066	-22	810	1 046	235	29,0	2,8	30,1	
Outras receitas de capital	19	20	16	-5	19	18	-1	-3,6	0,0	6,3	
Receita Efetiva	8 578	8 954	9 532	579	8 382	9 306	924	11,0	11,0	4,4	
... da qual receita própria [rec. efetiva - transf.]	4 683	4 761	5 081	320	4 597	4 989	393	8,5	4,7	1,7	
... da qual receita própria não fiscal	1 530	1 796	1 633	-164	1 497	1 589	92	6,2	1,1	17,4	
... da qual transferências [correntes e de capital]	3 895	4 193	4 451	258	3 785	4 316	531	14,0	6,3	7,7	
Despesa Primária	8 307	9 117	9 493	376	8 090	9 286	1 196	14,8	14,7	9,7	
Despesa Corrente Primária	6 114	6 543	6 715	172	5 971	6 566	594	10,0	7,3	7,0	
Despesas com o pessoal	2 737	2 848	2 960	112	2 681	2 893	212	7,9	2,6	4,1	
Aquisição de bens e serviços	2 201	2 520	2 398	-123	2 155	2 341	186	8,6	2,3	14,5	
Transferências correntes	890	806	1 014	208	854	990	136	15,9	1,7	-9,5	
Subsídios	188	212	242	30	187	244	57	30,4	0,7	13,0	
Outras despesas correntes	99	157	101	-56	95	98	3	3,6	0,0	58,9	
Despesa de Capital	2 193	2 574	2 778	204	2 118	2 720	602	28,4	7,4	17,4	
Aquisição de bens de capital	1 846	2 071	2 446	376	1 809	2 376	567	31,3	7,0	12,1	
Transferências de capital	333	315	320	6	295	330	35	11,7	0,4	-5,5	
Outras despesas de capital	14	189	11	-178	14	15	1	5,4	0,0	1 247,1	
Juros e outros encargos	48	53	34	-19	47	35	-12	-25,5	-0,1	10,4	
Despesa efetiva	8 355	9 170	9 526	357	8 136	9 321	1 184	14,6	14,6	9,7	
Saldo global	223	-216	6	222	246	-15	-260				
<i>Por memória</i>											
Transferências [Despesa]	1 223	1 120	1 334	214	1 149	1 320	170	14,8	2,1	-8,4	
Transferências para subsectores das AP [Despesa]	602	555	618	63	541	617	76	14,1	0,9	-7,9	
Freguesias [Despesa]	n.d.	n.d.	n.d.	-	401	456	55	13,7	0,7	-	
Transf. da Adm. Central [Receita]	3 381	3 640	3 733	93	3 277	3 592	315	9,6	3,8	7,7	
Transferências do OE [Receita]	2 828	3 025	3 039	14	3 140	3 419	279	8,9	3,3	7,0	
Lei das Finanças Locais [Receita]	2 828	3 025	3 039	14	2 752	2 963	211	7,7	2,5	7,0	
União Europeia [Receita]	470	508	671	163	462	675	213	46,1	2,5	8,2	
Pessoal ao serviço no final do período ^(e)	138 282				134 312	140 726	6 414	4,8			
Afetos à área da educação	34 022				33 666	38 078	4 412	13,1			
dos quais pagos pelo Ministério da Educação ^(f)	22 890				22 628	24 464	1 836	8,1			
Outros	104 260				100 646	102 648	2 002	2,0			

Fontes: CGE/DGO, SISAL/DGAL e cálculos próprios. Notas: n.d.: não disponível. (a) Os dados da Conta Geral do Estado para 2021 (CGE/2021) têm por base a execução orçamental de dezembro de 2021 de 218 municípios e uma estimativa com base no perfil de execução homóloga para os restantes 90. Para 2020, a CGE considerou, paralelamente, 305 e 3 municípios. (b) Previsão Orçamento do Estado para 2021 (OE/2021) para a Administração Local na ótica da contabilidade pública. O montante da Participação no IRS prevista no OE/2021 não inclui os municípios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. (c) Com a entrada em vigor do SNC-AP 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) como ocorria anteriormente a 2020. (d) Venda de bens e serviços, rendimentos da propriedade, reposições não abatidas aos pagamentos (RNAP) e outras receitas correntes. (e) Número de trabalhadores no final de cada ano (fonte: SIAL, última atualização: 16.08.2022). (f) Trabalhadores pagos pelos orçamentos municipais objeto de comparticipação pelo Ministério da Educação.

A evolução prevista no OE/2021 para as componentes da receita e despesa da ADL traduziu face ao resultado de execução provisório para 2021 expectativas díspares quanto a determinadas componentes daqueles agregados orçamentais. A estimativa subjacente ao OE/2021 para a AL tinha implícito um aumento da receita de apenas 4,4%, cerca de dois quintos da que se apura, em termos de execução, para os municípios com informação disponível. As diferenças resultam, no essencial, de expectativas menos favoráveis no OE/2021 quanto a transferências, quer de outros subsectores das AP quer de fundos europeus, bem quanto à receita fiscal municipal, em que se previa uma redução em 6%. Em sentido contrário, o OE/2021 tinha implícito um aumento de despesa de 9,7%, inferior em dois terços à variação relativa apurada para o universo disponível. A despesa de capital e a despesa corrente primária justificam essa

diferença refletindo a primeira o aumento de investimento municipal suportado por um maior volume de fundos europeus (Quadro 1), e a segunda, em parte, o maior impacto na despesa com medidas COVID-19 nestes agregados (Quadro 9, em anexo).

Receita

O crescimento da receita dos municípios assentou no comportamento favorável quer das transferências quer da receita própria, em particular da receita fiscal. As transferências, quer de natureza corrente quer de capital, contribuíram positivamente para o aumento da receita municipal, representando mais de metade da variação observada da receita (6,3 p.p. dos 11% de aumento relativo registado para os municípios com informação disponível). A receita própria também registou um comportamento favorável, contrastando com a diminuição ocorrida em 2020. Nesta, a receita fiscal municipal, que praticamente estagnou em 2020, cresceu quase 10% em 2021, justificando quase um terço do aumento da receita. Por seu turno, a receita própria não fiscal, que em 2020 registou uma diminuição muito significativa, não compensada pelos contributos dos restantes agregados da receita, observou uma recuperação em 2021, justificando a restante parte do aumento da receita, embora, em termos nominais, se mantenha ainda abaixo do nível registado em 2019¹⁵ – Gráfico 1, Painel III.

As transferências recebidas pelos municípios aumentaram em 2021, quer as provenientes do Orçamento do Estado quer as da União Europeia (UE), à semelhança do ocorrido em 2020. A transferência de verbas ao abrigo da participação das autarquias locais nos impostos do Estado prevista no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), anteriormente designado por Lei das Finanças Locais, aumentou 7,7% em 2021 para os municípios com informação disponível. Para esta variação confluíram, em 2021, o reforço do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e, em menor proporção, a participação dos municípios no IRS¹⁶ bem como a verba distribuída como compensação neste âmbito aos municípios ao abrigo do previsto no artigo 35.º do RFALEI¹⁷ – Quadro 1 e Quadro 7. Para o aumento de transferências do OE contribuíram também os montantes transferidos ao abrigo do processo de descentralização em curso (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto)¹⁸, de 271 M€,

¹⁵ Em 2019, para os 299 municípios com informação disponível, a receita própria não fiscal ascendeu a cerca de 2 mil M€ diminuindo para 1,5 mil M€ em 2020. Em 2021 esta receita atingiu 1,6 mil M€.

¹⁶ Nos termos do RFALEI, os municípios têm direito a uma participação variável no IRS de até 5% do IRS liquidado na respetiva circunscrição territorial (481 M€ em 2021 para os 299 municípios com informação disponível).

¹⁷ A 7.ª alteração ao RFALEI, através da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, levou a alterações no cálculo da participação das autarquias locais nos recursos públicos provenientes do OE, com implicação nos registos contabilísticos. Para os municípios e freguesias verifica-se a inclusão de mais uma verba a distribuir nos termos dos artigos 35.º e 38.º do RFALEI, respetivamente. No primeiro caso, a verba assume a natureza de uma transferência de capital e no segundo de uma transferência corrente.

¹⁸ Os [relatórios de acompanhamento do processo de descentralização](#) elaborados pela DGAL encontram-se disponíveis no Portal Autárquico. O relatório relativo ao 4.º trimestre de 2021 refere um montante de transferências financeiras (receita) e encargos (despesa) resultantes do processo de descentralização operado pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, de 263,2 M€ e 289,9 M€, respetivamente, de janeiro a dezembro de 2021.

quase mais 50% do que em 2020 – Quadro 7. No mesmo sentido, as transferências da UE (com um crescimento de 46%) também contribuíram positivamente para a evolução da receita (2,5 p.p. da variação homóloga desta, ou seja, equivalente ao contributo dos fundos municipais). O maior volume de fundos europeus foi determinado, em particular, pelas transferências de capital para cofinanciamento de investimento municipal, o que suportou a dinâmica de acréscimo da despesa de capital (em 195 M€).

A receita fiscal municipal, que praticamente estagnou em 2020, apresentou em 2021 uma evolução muito mais favorável, alicerçada no aumento expressivo do IMT. Este imposto, cuja dinâmica se encontra fortemente associada à conjuntura do mercado imobiliário, bastante favorável em 2021¹⁹, aumentou 38% em 2021, mais do que recuperando da diminuição registada no ano imediatamente anterior, atingindo cerca de 1,3 mil M€. Com exceção do IMT e do IUC (este com um muito menor contributo para o aumento da receita fiscal), os restantes impostos apresentaram variações negativas, destacando-se as quebras registadas quanto à [derrama municipal](#) e ao IMI (-14,2% e -1,1%, respetivamente, para os municípios com informação disponível) – Quadro 1. Uma vez que a derrama municipal incide sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), a sua diminuição não estará dissociada do comportamento da base deste imposto, cuja evolução desfavorável refletiu os impactos negativos da crise pandémica nos resultados das empresas de 2020.²⁰ Já o IMI, sendo um imposto recorrente sobre a propriedade dos imóveis e não sobre as suas transações como o IMT, apresenta, por natureza, uma maior estabilidade quanto à respetiva coleta (na ausência de reavaliações significativas do valor patrimonial tributável), dependendo também das isenções e das taxas de imposto decididas pelos próprios municípios. Apesar da redução do seu peso de 47% para 43% na estrutura dos impostos municipais, continua, ainda assim, a ser o principal imposto (1,5 mil M€ de receita em 2021).

As receitas próprias não fiscais aumentaram também em 2021, com especial relevância para a receita proveniente de taxas e de venda de bens e serviços correntes. O comportamento deste tipo de receitas, com um crescimento de 6,2% em 2021, contrasta com a queda registada em 2020, a qual refletiu a conjuntura económica desfavorável e a isenção de diversas taxas e licenças, algumas delas em resultado de medidas adotadas por alguns municípios como resposta à crise pandémica de COVID-19. No caso das taxas, multas e outras penalidades, a receita aumentou 18,3% para os municípios com informação disponível, justificando mais de metade do aumento das receitas próprias não fiscais – Quadro 1. As taxas que mais contribuíram para o aumento deste tipo de receitas foram as relativas a loteamentos e obras e à ocupação da via pública. A venda de bens e serviços cresceu 3,2% em 2021, contribuindo em 0,3 p.p. para o aumento da receita municipal naquele ano, cerca de metade do contributo das taxas, tendo este crescimento sido impulsionado pela prestação de serviços, em especial no domínio do tratamento de resíduos sólidos. A restante parte do contributo

¹⁹ De acordo com o INE ([Estatísticas da Construção e Habitação, de 15 de julho de 2022](#)), em 2020 o número de transações de habitações aumentou 20,5%. O valor destas transações ascendeu a 28,1 mil M€ em 2021, o que representa um crescimento de 31,1% (diminuição de 5,2% em 2020). Ressalve-se, no entanto, não ser possível determinar apenas a partir destes dados qual a parte isenta de IMT, o que influencia a base tributável deste imposto e por conseguinte a receita municipal.

²⁰ Ver, a este propósito, a Caixa 1 do [Relatório n.º 05/2022 do CFP, Evolução orçamental das Administrações Públicas em 2021](#), no que respeita ao IRC.

para o crescimento deste tipo de receitas (0,2 p.p.) decorreu de outras receitas correntes e de capital, de natureza mais residual (Quadro 7).

Despesa

Em 2021, a despesa corrente primária e a despesa de capital contribuíram de modo equivalente para o aumento da despesa municipal. Enquanto em 2020 o aumento da despesa foi impulsionado pelo crescimento da despesa de capital, em 2021 aqueles dois agregados apresentaram um contributo equivalente para a variação homóloga da despesa (7,3 p.p. e 7,4 p.p., respetivamente) – Gráfico 1, Painel IV. Para estes desenvolvimentos não terão sido alheios, como antes referido, quer a continuidade de medidas de resposta à crise pandémica de COVID-19, quer o aumento do financiamento comunitário de investimento municipal. Por seu turno, os encargos com juros reduziram-se em 26%, contribuindo para atenuar o crescimento da despesa em 0,1 p.p..

O acréscimo da despesa corrente primária em 2021 decorreu em mais de dois terços do aumento das despesas com pessoal e com a aquisição de bens e serviços, correspondendo a parte restante ao aumento de transferências e subsídios. As despesas com pessoal aumentaram 7,9% para os municípios com informação disponível, acima da variação implícita no OE/2021 para a AL (4,1%) – Quadro 1. O número de trabalhadores ao serviço destes municípios aumentou 4,8%, em larga medida por via do processo de descentralização²¹, o que pressionou a despesa juntamente com o aumento dos abonos variáveis ou eventuais em 16% (onde se incluem gastos com horas extraordinárias). Por seu turno, a despesa com aquisição de bens e serviços, apesar da diminuição dos gastos nesta rubrica no que respeita a medidas COVID-19 (tendo aumentado em todas as outras), cresceu 8,6%, variação impulsionada por maiores gastos com serviços, nomeadamente trabalhos especializados, encargos das instalações e transportes, o que poderá estar associado ao retomar progressivo da atividade de funcionamento. Para esta evolução terá também contribuído o pagamento de dívidas de anos anteriores.²² As transferências e subsídios, por seu turno, contribuíram em, respetivamente, 1,7 p.p. e 0,7 p.p. para o aumento da despesa corrente primária, impulsionadas pelos encargos com apoios a famílias e empresas no âmbito da resposta à COVID-19.²³

O aumento da despesa de capital resultou sobretudo do incremento das despesas de investimento direto por parte dos municípios. A aquisição de bens de capital registou um aumento de 31,3% para os municípios com informação disponível (quase 600 M€),

²¹ 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 (aproximadamente mais 1800 trabalhadores em 2021). Sem considerar estes trabalhadores, o aumento em volume seria de 2,0%. Tendo por base os [relatórios de acompanhamento do processo de descentralização](#) elaborados pela DGAL relativos a 2021, identifica-se ainda a transferência da AC para a AL em termos de listas nominativas de 234 trabalhadores na área da saúde.

²² Tendo em conta a redução dos passivos não financeiros nesta rubrica apurada para 2021, de aproximadamente 42 M€ (cf. Quadro 2 do ponto 2 deste relatório).

²³ Dos 311 M€ de despesa da AL com medidas adotadas no âmbito da COVID-19 em 2021, mais de 272 M€ referem-se a despesa corrente primária, dos quais 183 M€ respeitantes a transferências e subsídios, mais 101 M€ do que em 2020 (Quadro 9, em anexo).

mais do dobro do registado em 2020 (12,4%), o qual representou mais de 90% da variação observada para a despesa de capital, em 2021. Quase metade deste acréscimo de investimento destinou-se a viadutos, arruamentos e obras complementares, escolas e instalações de serviços municipais. As transferências de capital, apesar de terem também aumentado (11,7%), em especial as destinadas às freguesias (34,7%, Quadro 7), registaram, no entanto, um contributo muito menor para a variação da despesa.

2. DESPESA POR PAGAR

Os dados de base para a análise da despesa por pagar em 2021 decorrem de informação extraída do SISAL e enviada pela DGAL ao CFP em 16 de setembro de 2022 relativa a passivos, contas a pagar e pagamentos em atraso (conceitos desenvolvidos no glossário em anexo). Esta informação respeita ao mapa Dívidas a Terceiros por Antiguidade de Saldos (DTAS), peça de relato previsto no SNC-AP, o qual integra informação sobre a despesa não efetiva (na ótica da contabilidade orçamental pública; ou seja, ativos e passivos financeiros), o que não acontecia com a informação reportada em anos anteriores a 2020 através do SIIAL. A análise foca-se na despesa efetiva, uma vez que a restante despesa não altera a situação patrimonial líquida dos municípios por si (embora o atraso possa levar a despesa efetiva, nomeadamente juros de mora). No caso dos pagamentos em atraso, não foi possível expurgar a informação respeitante à despesa não efetiva, uma vez que apenas se dispôs de informação desta variável por município e por classificação económica, mas não nestas duas dimensões em simultâneo.²⁴ Por forma a permitir uma leitura comparável adotou-se o critério de considerar para cada variável o stock do mês anterior, caso o reporte para esse mês não estivesse disponível.

A informação disponível para análise da despesa por pagar encontra-se prejudicada pelo nível incompleto das mesmas e pela falha de coerência em alguns dos dados reportados, situações de que pela sua materialidade importa dar nota²⁵. A existência de municípios sem reporte de informação anual para 2020 e 2021 indicados em anexo é agravado pelo incumprimento da prestação da informação ao longo daqueles dois anos.²⁶ Além destas dificuldades acresce a circunstância que por não se dispor simultaneamente os dados por município e por classificação económica, tendo sido necessário imputar a diferença resultante das diversas falhas de reporte em termos mensais, o que foi feito considerando a repartição por agregado da despesa dos dados reais reportados através do SISAL. A este respeito, importa notar, tal como na análise da execução, a utilização de dados validados ou não no sistema, por forma a abranger um maior número de municípios. Estas limitações devem ser tidas em conta na leitura destes dados, prejudicando também a obtenção de dados comparáveis sobre a despesa a pagar de outras entidades da AL que não municípios.

A informação que o CFP conseguiu obter aponta para uma redução da despesa por pagar dos municípios em 2021. Os passivos não financeiros e as contas a pagar, excluindo dívidas de transferências e de outros fluxos para entidades das Administrações Públicas (AP), terão diminuído 110 M€ e 47 M€, respetivamente (Quadro 2 e painel esquerdo do Gráfico 2). As contas a pagar constituem um

²⁴ O que significa que a análise por município inclui o total da despesa. Deste modo, o Quadro 2 inclui, por memória, os dados quanto à despesa não efetiva e à despesa total.

²⁵ Identifica-se neste âmbito, pela sua materialidade, o caso do Município de Lisboa. Foram reportadas por este município contas a pagar na ordem dos 300 M€ (recorde-se que esta informação considera despesa efetiva quer não efetiva, tais como amortizações de empréstimos), sem que tenham sido, contudo, indicados quaisquer montantes de passivos. Esta situação, de que foi dada nota já no Relatório do ano passado, continuou nos reportes efetuados em 2021 pela autarquia, com exceção dos de dezembro e final do ano, em que foram reportados um montante de passivos equivalente ao das contas a pagar. Deste modo, para minimizar o impacto deste erro na apreciação da evolução desta variável foram considerados valores de passivos iguais aos das contas a pagar quando em falta.

²⁶ Sendo que para os municípios de Alenquer e Penedono não se encontra disponível sequer qualquer reporte do DTAS no SISAL.

subconjunto dos passivos não financeiros e correspondem à dívida vencida ou vincenda. Já os pagamentos em atraso são a parte desta dívida vencida cujo prazo de morosidade é superior a 90 dias.²⁷ Para esta evolução contribuiu a redução da despesa por pagar com a aquisição de bens e serviços correntes e de bens de capital (investimento na ótica da contabilidade orçamental pública), bem como com outra despesa de capital.

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/20	jan-dez/21	M€	% (t.v.h.)	jan-dez/20	jan-dez/21	M€	% (t.v.h.)	jan-dez/20	jan-dez/21	M€	% (t.v.h.)
Despesa primária	1 084	987	-97	-8,9%	463	423	-40	-8,6%	24	19	-5	-20,0%
Despesa corrente Primária	710	681	-29	-4,1%	250	232	-17	-6,9%	16	16	0	0,2%
Despesa com Pessoal	168	172	4	2,6%	43	44	0	0,4%	1	1	0	-42,7%
dq. Rem. Certas e Perm.	119	125	6	4,9%	25	24	0	-1,1%	0	0	0	43,8%
Seg. Social das quais:	47	45	-2	-4,0%	18	18	0	1,4%	1	1	0	-44,3%
Encargos com Saúde	13	8	-5	-38,4%	9	7	-2	-23,0%	1	0	-1	-65,7%
Contrib. de Seg. Social	28	30	3	9,2%	9	11	2	23,8%	0	0	0	217,9%
Outras	7	7	0	5,4%	0	0	0	80,9%	0	0	0	-99,4%
Aq. de Bens e Serviços	321	279	-42	-13,1%	175	163	-13	-7,2%	13	12	-1	-6,2%
Transf. Correntes	31	28	-3	-8,1%	15	15	-1	-3,0%	1	2	1	53,0%
Para Adm. Públicas	15	15	0	-1,2%	9	10	1	7,7%	1	1	1	78,0%
Para Fora das Adm. Públicas	16	13	-2	-14,8%	6	5	-1	-19,1%	0	0	0	-0,4%
Outra despesa Corr. primária	190	201	11	5,8%	16	11	-4	-27,5%	0	1	1	128,6%
Despesa de Capital	374	306	-68	-18,1%	213	190	-23	-10,7%	9	4	-5	-56,9%
Aq. de Bens de Capital	217	199	-18	-8,2%	177	155	-23	-12,7%	8	3	-5	-59,4%
Transf. Capital	36	45	9	26,2%	34	35	1	2,1%	0	0	0	58,6%
Para Adm. Públicas	12	10	-2	-12,5%	9	8	-1	-11,1%	0	0	0	82,1%
Para Fora das Adm. Públicas	24	35	11	44,9%	25	27	2	6,8%	0	0	0	28,2%
Outra despesa de capital	121	62	-59	-48,8%	1	0	-1	-65,9%	0	0	0	-
Juros	65	49	-17	-25,4%	37	30	-7	-19,1%	1	5	4	392,8%
Despesa Efetiva	1 149	1 036	-113	-9,9%	499	452	-47	-9,4%	25	24	-1	-4,2%
Despesa Efetiva (consolidada)*	1 083	973	-110	-10,1%	464	417	-47	-10,1%	23	22	-1	-5,9%
<i>Por memória</i>	<i>PASSIVOS</i>				<i>CONTAS A PAGAR</i>				<i>PAGAMENTOS EM ATRASO</i>			
<i>Aquisição de ativos financeiros</i>	1	1	-1	-52,6%	1	0	0	-68,6%	0	0	0	-42,4%
<i>Reembolsos de passivos financeiros</i>	633	707	74	11,6%	680	681	1	0,1%	0	8	8	-
<i>Despesa Não Efetiva</i>	634	707	73	11,5%	680	681	1	0,1%	0	8	8	>100%
<i>Despesa Total</i>	1 783	1 743	-41	-2,3%	1 179	1 133	-46	-3,9%	25	33	7	29,1%

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

Fonte: SIIAL/SISAL e cálculos próprios. | Notas: 1. No sentido de obter uma leitura comparável para o conjunto 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 os municípios em causa, por forma a colmatar as falhas de reporte dos dados de base. 2. Na informação relativa a dezembro de 2020, no que respeita a reembolsos de passivos financeiros, deteta-se um montante superior de contas a pagar ao de passivos, o que decorrerá de os dados incluírem informação provisória, validada ou não validada pelo sistema.

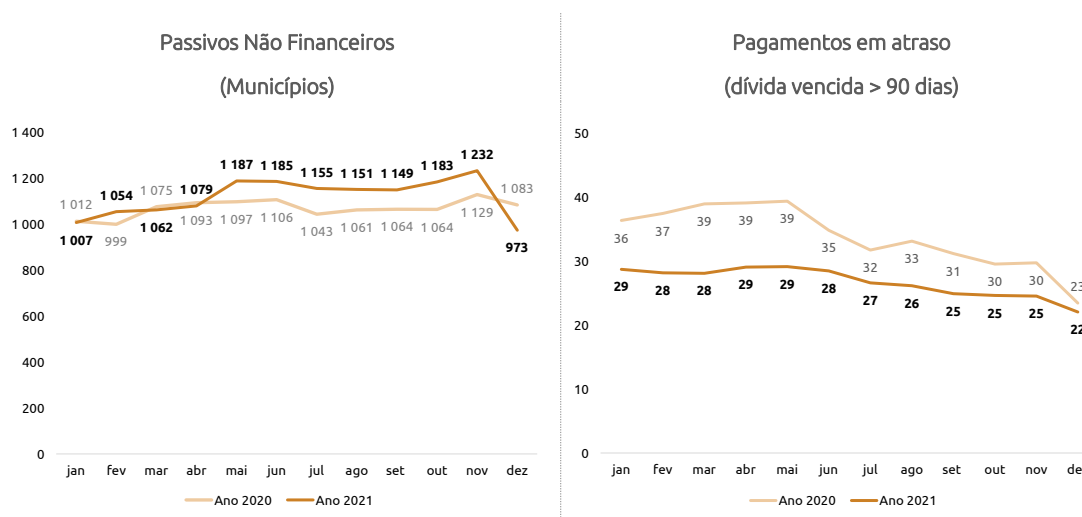
A despesa por pagar em atraso permaneceu praticamente ao mesmo nível de 2020 se considerada apenas a despesa efetiva. Nesta perspetiva, comparável com anos anteriores, o stock de pagamentos em atraso, que evidencia uma trajetória descendente desde 2012²⁸, situou-se em 22 M€ no final de 2021, em termos consolidados (ou seja, excluindo transferências e outros fluxos dirigidos a entidades das Administrações Públicas), reduzindo-se em aproximadamente 1 M€. Assinala-se, contudo, o aumento de pagamentos em atraso na despesa não efetiva em cerca de 8 M€, que em 2021 se subsume ao atraso no reembolso de passivos financeiros. Em concreto, este atraso diz respeito em larga medida a atrasos no pagamento ao Estado de empréstimos concedidos por este ao abrigo do PAEL ao Município de Vila Real de

²⁷ Ver [glossário de conceitos em anexo](#).

²⁸ No final de 2019 os pagamentos em atraso nos municípios representavam já menos de 4% do máximo registado no final de 2011 (1470,7 M€). Para esta redução, nomeadamente entre 2012 e 2015 (-1227 M€) contribuíram, entre outros, a aplicação do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), bem como, a partir de 2016, a assistência financeira do Fundo de Apoio Municipal. Ver, a este propósito, [Baleiras, Rui N., Dias, Rui e Almeida, Miquel \(2018\), Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas](#), pp. 192-198.

Santo António²⁹. Esta situação teve reflexos no aumento dos pagamentos em atraso relativo a juros em 2021, ainda que este tenha sido mais do que compensado pela redução dos pagamentos em atraso no âmbito da despesa primária.

Gráfico 2 – Evolução do Stock de Passivos Não Financeiros e Pagamentos em Atraso (M€)



Fonte: SIAL/SISAL e cálculos próprios. | 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 2020 e dezembro de 2021, tendo por base a informação disponível, o número de municípios com pagamentos em atraso terá aumentado de 60 para 63. Ainda assim, cerca de quatro quintos dos 308 municípios não apresentavam, de acordo com os dados e pressupostos acima enunciados, quaisquer pagamentos em atraso no final daquele ano, ou seja, um total de 245 municípios. O aumento do *stock* de pagamentos em atraso, num total de 11,7 M€, deveu-se a 31 municípios, destacando-se em particular o Município de Vila Real de Santo António com um acréscimo de 8,3 M€ (dos quais 5,5 M€ respeitante a atrasos no pagamento de empréstimos ao Estado concedidos ao abrigo do PAEL, e de 2,3 M€ quanto a juros e outros encargos, decorrente também da mesma situação), e ainda os de São Pedro do Sul e Penafiel (aproximadamente 0,7 M€ cada) e Freixo de Espada à Cinta (0,5 M€). Este grupo inclui 16 municípios que passaram a apresentar dívidas em atraso no decurso de 2021.³⁰ Aquele aumento foi atenuado pelo decréscimo de 4,3 M€ resultante de um conjunto de 37 municípios com redução dos pagamentos em atraso em 2021, dos quais se destacam os Municípios de Paredes (-0,9 M€), Figueiró dos Vinhos (-0,8 M€) e Belmonte (0,7 M€),

²⁹ Apesar de não ser possível o cruzamento direto entre os dados por classificação económica e por município na informação disponível via SISAL, como se referiu no enquadramento a este capítulo, verifica-se que o maior aumento de pagamentos em atraso por município ocorreu em VRSA. Analisando o mapa constante da prestação de contas de 2021 (e o de 2020) desta autarquia, confirma-se esta situação, sendo dela também dada conta no respetivo relatório de gestão.

³⁰ Aguiar da Beira, Aljezur, Alvito, Arcos de Valdevez, Lajes das Flores, Mêda, Oleiros, Oliveira de Azeméis, Ponta do Sol, Ponte de Lima, Povoação, Praia da Vitória, São João da Pesqueira, São Pedro do Sul, Sever do Vouga, Vila Pouca de Aguiar.

tendo 13 destes municípios deixado de apresentar quaisquer dívidas com pagamentos em atraso (Quadro 8).³¹

Dos municípios que receberam verbas a título de assistência financeira do Fundo de Apoio Municipal (FAM), num total de 13, o maior aumento em 2021 nos pagamentos em atraso ocorreu no Município de Vila Real de Santo António (VRSA) devido ao atraso no reembolso de empréstimos ao Estado. Destes municípios apenas VRSA (+8,3M€) e Alfândega da Fé, embora num montante muito menor (+0,1 M€), apresentaram um aumento dos pagamentos em atraso em 2021. O Município de Aveiro reduziu em 0,1 M€ e os restantes mantiveram-se sem pagamentos em atraso (com exceção de Vila Nova de Poiares). Os municípios que recorreram a este mecanismo de assistência aumentaram assim no seu conjunto em 8,4 M€ os pagamentos em atraso em 2021 para 10,6 M€,³² um montante que representa um terço do total dos pagamentos em atraso dos municípios.

O Quadro 3 apresenta os municípios com pagamentos em atraso superiores a um milhão de euros no final de 2021, bem como o peso dos pagamentos em atraso relativamente à receita efetiva cobrada líquida nesse mesmo ano. Estes 8 municípios, menos cinco do que em dezembro de 2019,³³ concentravam quase 80% da dívida vencida e não paga há mais de 90 dias no final de 2021. Destes, apenas o Município de Vila Real de Santo António (VRSA) se encontrava ao abrigo de programas de ajustamento municipal (PAM).

Quadro 3 – Municípios com pagamentos em atraso superiores a 1 M€ no final de 2021

(M€, exceto quando outra unidade é indicada)

MUNICÍPIO	Pagamentos em atraso (PA)					Variação em 2021	Receita efetiva (RE) 2021	PA _{31.12.2021} + RE ₂₀₂₁
	31.12.2019	30.06.2020	31.12.2020	30.06.2021	31.12.2021			
VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	6,0	8,1	1,9	10,5	10,2	8,3	26,5	38,4%
SETÚBAL	4,4	3,9	3,7	3,7	3,7	0,0	91,3	4,1%
PENAFIEL	6,2	4,5	2,6	3,2	3,2	0,7	47,3	6,9%
TÁBUA	1,9	2,3	2,4	2,6	2,3	-0,1	13,7	16,9%
TABUAÇO	0,7	1,6	2,0	2,0	2,0	0,0	9,1	22,2%
FREIXO DE ESPADA À CINTA	1,1	1,3	1,3	1,5	1,8	0,5	8,3	21,2%
PAREDES	3,6	3,2	2,3	2,0	1,4	-0,9	48,8	2,9%
PONTE DA BARÇA		1,3	1,2	1,2	1,2	0,0	n.d.	
SUBTOTAL (municípios com PA>1M€ em 31.12.2021)	23,9	26,2	17,5	26,8	25,9	8,4	244,9	10,7%
RESTANTES MUNICÍPIOS	28,6	14,1	7,8	10,9	6,8	-1,0	9 061,0	0,2%
TOTAL	52,4	40,3	25,3	37,7	32,6	7,4	9 305,9 *	0,4%
Peso municípios com PA>1M€ em 31.12.2021 (% do total)	45,5%	65,0%	69,1%	71,0%	79,3%	-	2,6%	-

Fonte: SIIAL/SISAL e cálculos próprios. | Nota: No Quadro 8 encontram-se os dados para todos os municípios com registo de pagamentos em atraso no período apresentado.

* Relativamente a 299 municípios.

³¹ Angra do Heroísmo, Braga, Cabeceiras de Basto, Campo Maior, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Cuba, Figueira de Castelo Rodrigo, Gouveia, Portel, Porto Santo, Sines, Terras de Bouro e Valpaços.

³² Além do montante mais significativo de VRSA, apuraram-se valores de pagamentos em atraso em Alfândega da Fé (248 mil €), Aveiro (124 mil €) e Vila Nova de Poiares (VNP, 59 mil €) – Quadro 8.

³³ Desceram no biénio 2020-2021 abaixo daquele limiar os municípios de Aveiro, Braga, Caminha, Mourão, Ourique, Peso da Régua e Tarouca, enquanto os municípios de Ponte da Barca e Tabuaço o passaram a ultrapassar.

3. LIMITE DA DÍVIDA MUNICIPAL E SITUAÇÃO QUANTO AO LIMITE

Os dados apresentados neste ponto têm por base o relatório do SISAL extraído pelo CFP em 19.09.2022, que resulta dos reportes efetuados pelos municípios à DGAL através daquela plataforma informática), relativo ao período “Prestação de Contas” ou ao 4.º trimestre. Este apuramento apresenta informação disponível para 291 municípios relativamente à data final de 2021 (que representavam 94% da dívida total de 2019). Relativamente a 2020, a informação extraída do SISAL inclui 306 dos 308 municípios portugueses. Tendo em conta a falta de informação sobre a prestação de contas de alguns municípios, bem como a ausência de validações a efetuar, nomeadamente quanto à contribuição para a dívida total por parte das entidades participadas, esta informação tem natureza provisória. Complementarmente, para uma maior abrangência quanto ao universo de análise, o CFP consultou dados da prestação de contas de um município para 2021 e de dois para 2020 (neste caso por forma a obter dados para todo o universo municipal), disponíveis nos respetivos sítios eletrónicos. Recorde-se que apesar do RFALEI estabelecer, nos termos do n.º 2 do artigo 79.º, a obrigatoriedade quanto à publicidade dos documentos de prestação de contas por parte de municípios e restantes entidades do subsector local, nalguns casos esta obrigação não é respeitada. Foi assim possível obter informação relativa a 292 municípios, os quais representavam aproximadamente 97% da dívida total de 2020.

Atendendo ao exposto e a que o RFALEI não atribui ao CFP a aferição das situações individuais de eventual incumprimento relativamente ao limite da dívida total, a informação aqui apresentada tem carácter meramente indicativo, cingindo-se à apresentação da distribuição dos municípios em função da regra da dívida total. Neste entendimento, não se trata de avaliar o eventual (in)cumprimento das regras por parte de cada município, mas antes de acompanhar a evolução do subsector e o resultado da aplicação da regra orçamental definida. De facto, estas situações apenas podem ser aferidas tendo por base a prestação de contas pelos municípios e pelas entidades e nos termos previstos pelo RFALEI e demais legislação.

De acordo com os dados disponíveis, a dívida total dos municípios considerada para efeitos do limite legal terá diminuído em 2021. Excluindo as dívidas não orçamentais³⁴ e as exceções legalmente previstas para efeitos do respetivo limite³⁵, a dívida total diminuiu 124 M€ em 2021 para os 292 municípios com informação disponível, ascendendo a cerca de 3,6 mil M€ no final do ano (colunas (7) e (8) do Quadro 4).³⁶ Esta redução seria menor (de 101 M€), se fossem tidos em conta todos os passivos

³⁴ Ver [Glossário de conceitos](#).

³⁵ As operações que, em termos legais, não relevam para efeitos do limite da dívida total, compreendem, para além da contribuição do município para o capital do FAM, e nomeadamente: os empréstimos destinados a financiar a recuperação de infraestruturas municipais afetadas por situações de calamidade pública, os empréstimos destinados ao financiamento da contrapartida nacional de projetos apoiados por fundos europeus, a dívida assumida pelas autarquias locais relativa à contrapartida nacional de projetos cofinanciados por fundos europeus e, a partir de 2019, a dívida resultante do processo de descentralização e transferência de competências para as autarquias locais.

³⁶ Desde 2014 (7,3 mil M€ em 1 de janeiro daquele ano) que esta dívida tem vindo a diminuir. A redução em 2020 terá atingido 76 M€ para o conjunto dos municípios, de acordo com dados atualizados para este último ano (uma redução maior do que a divulgada no [Relatório do CFP relativo a 2020](#), decorrente da incorporação de nova e mais completa informação).

municipais (colunas (5) e (6) do Quadro 4), ou seja, incluindo as dívidas que o legislador entendeu excepcionar, uma vez que estas aumentaram cerca de 22 M€, sobretudo em resultado do aumento da dívida excepcionada ao abrigo do RFALEI. De notar que a evolução favorável da dívida não excepcionada beneficiou da redução do endividamento das entidades participadas pelos municípios em 98 M€, pelo que, sem este contributo, a dívida total teria observado uma muito menor redução. Apesar da redução global da dívida total considerada para efeitos do limite legal, 107 municípios terão registado aumentos que, no seu conjunto, ascenderam a cerca de 215 M€. Não obstante o acréscimo de dívida nesses municípios, este foi mais do que anulado pelo decréscimo observado nos restantes 185 (340 M€).

Quadro 4 – Distribuição dos municípios por escalões tendo em conta o rácio da dívida total em 31.12.2021

(M€, exceto quando indicado)

Rácio da dívida total (RDT)	N.º de municípios em 31.12.2021	População residente ⁴ (n.º hab.)	Limite da dívida total 2021 (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			
				01.01.2021	31.12.2021	01.01.2021	31.12.2021	01.01.2021	31.12.2021		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)		
RDT _{31.12.2021} > 3,00	3	52 301	69	210	173	206	171	57	0		
2,25 ≤ RDT _{31.12.2021} ≤ 3,00	1	4 380	8	14	13	14	13	0	0		
1,50 < RDT _{31.12.2021} < 2,25	12	227 975	299	394	382	391	377	3	2		
SITUAÇÕES ACIMA DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL (RDT_{31.12.2021} > 1,50)	16	284 656	375	618	568	611	561	60	2		
1,00 ≤ RDT _{31.12.2021} ≤ 1,50	17	401 328	461	411	402	394	384	10	4		
Restantes municípios: RDT _{31.12.2021} < 1,00	259	9 296 540	10 595	3 115	3 072	2 769	2 705	261	226		
SITUAÇÕES NO LIMITE OU ABAIXO DO LIMITE DA DÍVIDA TOTAL (RDT_{31.12.2021} ≤ 1,50)	276	9 697 868	11 057	3 525	3 474	3 163	3 089	271	230		
SUBTOTAL (UNIVERSO DISPONÍVEL)	292	9 982 524	11 432	4 144	4 041	3 774	3 650	331	233		
SUBTOTAL (% TOTAL MUNICÍPIOS)	95%	96%	97%	96%	-	97%	-	98%	-		
TOTAL MUNICÍPIOS	308	10 352 042	11 840	4 296	n.d.	3 906	n.d.	338	n.d.		
Identificação das situações acima do limite da dívida total. Municípios com excesso de endividamento no final de 2021:											
RDT _{31.12.2021} > 3,00	Cartaxo, Vila Franca do Campo, Vila Real de Santo António										
2,25 ≤ RDT _{31.12.2021} ≤ 3,00	Nordeste										
1,50 < RDT _{31.12.2021} < 2,25	Alandroal, Alfândega da Fé, Belmonte, Freixo de Espada à Cinta, Fundão, Lagoa (São Miguel /Açores), Nazaré, Paços de Ferreira, Portimão, Reguengos de Monsaraz, Seia, Vila Nova de Poiares										
<i>Por memória:</i>											
Dívidas não orçamentais e exceções previstas na lei			Dívidas não orçamentais			FAM			Exceções RFALEI		
01.01.21	31.12.21	Variação	01.01.21	31.12.21	Variação	01.01.21	31.12.21	Variação	01.01.21	31.12.21	Variação
370	392	22	303	291	-12	3	1	-2	64	100	36

Fontes: Para o universo disponível em 2021, SISAL/DGAL (extração em 19.09.2022 referente ao período "Prestação de Contas" ou "4.º trimestre" - 291 municípios), complementada com dados da prestação de contas do Município de Gondomar, num total de 292. Os dados quanto ao total dos municípios em 01.01.2021 têm por base informação idêntica extraída do SISAL reportados a 31.12.2020 – 306 municípios, complementada com dados da prestação de contas de 2 municípios. Cálculos próprios. | 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 ad hoc da população residente a 31.12.2021 (INE, dados publicados a 15.06.2022). Dados provisórios. Os dados relativos às receitas que concorrem para o cálculo do limite correspondem à informação publicada em outubro de 2021 pela DGAL. Para o Município de Penedono, para o qual não existiam dados suficientes para a publicação do limite, o CFP recorreu à prestação de contas de 2020 publicitada no site da autarquia por forma a calcular o respetivo limite. Para os municípios de Arcos de Valdevez e Sátão cujos limites também não constam daquela publicação, teve-se em conta dados de 2020 publicados posteriormente pela DGAL relativamente às receitas daquele ano para cálculo do limite para 2022.

A redução da dívida em 2021, transversal a todos os escalões, terá sido mais intensa nos municípios mais endividados, ainda que a maior parte tenha ocorrido naqueles cujo rácio se encontra abaixo do limite legalmente previsto e que congregam a maior parte da dívida apurada. O número de municípios com dívida abaixo do limite legal de endividamento no final de 2021 ascendia a 276 dos 292 com informação disponível, um universo que representava cerca de 85% do total da dívida municipal. A dívida municipal abaixo do limite legal de endividamento terá diminuído 2%, contribuindo em 74 M€ para a redução da dívida. Já os municípios mais endividados terão contribuído em 50 M€ para a redução dessa dívida, com uma diminuição de 8% face ao ano anterior. Dos 17 municípios que excediam o limite da dívida total no início do ano, um (o de Celorico da Beira) terá passado a respeitar aquele limite. Por outro lado, do mesmo grupo com endividamento acima do limite da dívida total, apenas três municípios [Freixo de Espada à Cinta, Lagoa (São Miguel, Açores) e Vila Franca do Campo] não terão observado qualquer melhoria do respetivo rácio. De referir que, daqueles municípios, o de Vila Real de Santo António terá contribuído para a redução da dívida total, em 2021, em 35 M€ (o que decorre da diminuição em 56 M€ da contribuição das entidades participadas para a dívida total do município).

Em face da evolução da dívida total em 2021 e tendo em conta o subconjunto das autarquias para as quais o CFP dispõe de informação, o número de municípios com recurso obrigatório a mecanismos de recuperação ou de saneamento financeiro manteve-se praticamente igual (menos um). O RFALEI considera que os municípios cujo rácio da dívida total seja superior a 300% encontram-se na situação de “rutura financeira”. Os três municípios nesta situação (Cartaxo, Vila Franca do Campo e Vila Real de Santo António – Quadro 4) encontram-se já abrangidos por Programas de Ajustamento Municipais (PAM) no âmbito do recurso ao FAM, dos quais apenas Vila Franca do Campo terá registado um agravamento do montante de dívida em excesso (aproximadamente 0,5 M€).³⁷ Igualmente abrangido por um PAM, o Município do Nordeste, com um rácio entre 225 e 300%, reduziu o excesso de endividamento em 2021. O Município do Fundão, que se encontrava neste intervalo no início do ano, terá descido o respetivo rácio de forma a passar para o escalão abaixo, no intervalo entre 150 e 225%. Neste escalão encontravam-se no final de 2021, para além do Fundão, mais onze autarquias, num total de doze, igual ao registado no final de 2020 (Quadro 5). Para esta situação contribuiu a redução do rácio da dívida do Município de Celorico da Beira para um valor abaixo do respetivo limite legal da dívida total. De referir que das autarquias que se encontram neste último escalão (indicadas no final do Quadro 4), sete (Alandroal, Alfândega da Fé, Fundão, Nazaré, Paços de Ferreira, Portimão e Vila Nova de Poiares) encontravam-se ao abrigo de PAM, sendo que todos eles terão registado uma diminuição da respetiva dívida total. Dos restantes cinco municípios, apenas os de Freixo de Espada à Cinta e o de Lagoa (São Miguel, Açores), terão aumentado a respetiva dívida total.

³⁷ Para Fornos de Algodres (que em 2020 se encontrava nesta situação) não existem dados disponíveis para 2021 e, até à data de fecho de informação para este relatório, não se encontravam publicitados no site da autarquia os documentos da prestação de contas destes dois anos. O PAM deste município entrou em vigor em 2017, com um prazo de implementação de 35 anos, incluindo uma assistência financeira (empréstimo do FAM) de até €32,6 M€, dos quais foram utilizados 28,7 M€ até 2021, encontrando-se em dívida no final do mesmo ano 26,9 M€ (sendo por si só este montante equivalente a cerca de 4,5 vezes a receita relevante para cálculo do respetivo limite legal de endividamento).

Quadro 5 – Distribuição dos municípios tendo em conta os mecanismos previstos em função do rácio da dívida total, 2019 a 2021

Nível do* rácio da dívida total* (RDT)	Mecanismo(s) previstos	N.º de municípios ¹						
		Total (308)		Universo disponível (292)				
		31.12.2019	31.12.2020	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021		
>3,00	Adesão obrigatória à Recuperação Financeira (FAM) ²	4	4	3	3	3		
RDT _t > 1,50	2,25 ≤ RDT _t ≤ 3,00	Adesão obrigatória ao Saneamento Financeiro ou à Recuperação Financeira (FAM); opção cabe ao município		3	2	3	2	1
	1,50 < RDT _t < 2,25	Adesão obrigatória ao Saneamento Financeiro ³		15	13	14	12	12
1,00 ≤ RDT _t ≤ 1,50	Adesão facultativa ao Saneamento Financeiro	19	22	19	22	17		
RDT _t < 1,00	Nenhum. Município em equilíbrio nos termos do RFALEI	267	267	253	253	259		

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 ≥ 2,00 em 31.12.2016 possam também recorrer facultativamente ao FAM.

No final de 2021, mais de quatro quintos (259) dos 292 municípios para os quais se dispõe de informação, encontravam-se em situação de equilíbrio financeiro na ótica do RFALEI. Acima do limite legal de endividamento no final de 2021 existiam pelo menos 16 municípios (Quadro 5), dos quais 11 se encontram num processo de recuperação financeira no âmbito do FAM: Alandroal, Alfândega da Fé, Cartaxo, Fundão, Nazaré, Nordeste, Paços de Ferreira, Portimão, Vila Franca do Campo, Vila Nova de Poiares e Vila Real de Santo António.³⁸ Quanto aos restantes 5 municípios, o RFALEI determina a adesão obrigatória à figura do saneamento financeiro. De acordo com informação coligida pelo CFP a partir dos mapas de empréstimos dos municípios, foi possível confirmar o recurso a esta figura por todos estes municípios, com exceção do Município de Lagoa (São Miguel, Açores), o qual ultrapassou o limite da dívida total em 2020, decorrente do reconhecimento como passivo financeiro de um contrato de arrendamento (em 15,7 M€), no seguimento de um [relatório de auditoria do Tribunal de Contas](#) (TdC). Como referido naquele relatório, em 2020, uma vez que a ultrapassagem do limite de endividamento se ficou a dever exclusivamente a diferenças de tratamento contabilístico face ao POCAL foi suspensa a aplicação das normas do RFALEI que vincularia o município a aderir aos mecanismos de recuperação financeira aí previstos. Contudo, em 2021, tendo em conta o nível de desequilíbrio financeiro prevalecente, a autarquia deveria contrair um empréstimo para saneamento financeiro. Com exceção desta última autarquia, todas as outras já recorreram a mecanismos de saneamento financeiro ou similares. Assim, de acordo com os respetivos mapas de empréstimos:

³⁸ Com Fornos de Algodres, são 12 os municípios com PAM atualmente em vigor. O objetivo destes PAM é eliminar estruturalmente o excesso de endividamento. Assim, 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. O Município de Aveiro, tendo ficado abaixo do limite da dívida total a partir de 2020 (situação que terá mantido em 2021 de acordo com os dados disponíveis, tendo reduzido a dívida total em 6,5 M€), [assinou em dezembro de 2021 o contrato de cessão 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 no final de 2021 de 60,2 M€.

- (i) Belmonte detinha empréstimos em 31 de dezembro de 2021, visados pelo Tribunal de Contas em junho daquele ano, num total de 3 M€, destinados ao saneamento financeiro da autarquia;
- (ii) Freixo de Espada à Cinta contraiu em 2019 empréstimos para substituição de dívida, nomeadamente um para a liquidação antecipada parcial do empréstimo concedido pelo Estado ao município ao abrigo do PAEL, num total de 6,8 M€ (encontrando-se em dívida 5,9 M€ no final de 2021);
- (iii) Reguengos de Monsaraz tem uma situação similar, com novos empréstimos contraídos em 2020, num total de 6,8 M€, para substituição dos anteriormente contraídos ao abrigo do saneamento financeiro (dívida de 6,3 M€ no final de 2021);
- (iv) O Município de Seia recorreu em 2018 a empréstimos para amortização integral dos contraídos ao abrigo do PAEL e do reequilíbrio financeiro (anterior à entrada em vigor do RFALEI). Destes empréstimos foram utilizados 36,4 M€, permanecendo em dívida 28,5 M€ no final de 2021.

Importa notar que a opção pelo recurso aos mecanismos previstos deverá ter em conta dados relativos à prestação de contas para 2021 e não aos dados provisórios que este relatório utiliza. Refira-se ainda que a Lei do OE/2018 desceu o limiar do nível do rácio da dívida total a partir do qual os municípios podem exercer esta opção, de 2,25 para 2 vezes a média da receita corrente cobrada líquida nos 3 exercícios anteriores.³⁹

Em 2021, o conjunto das dívidas não orçamentais e objeto de exceção na lei reportadas pelos municípios terão aumentado, ainda que em montante inferior ao observado em 2020. Apurou-se um crescimento de 22 M€ para os 292 municípios que compara com um aumento de 79 M€ em 2020 para todos os municípios. Estas dívidas, se incluídas no cálculo, representariam 9,7% da dívida total no final de 2021 (8,9% no início do ano). Para esta evolução contribuiu o aumento dos montantes excecionados ao abrigo do RFALEI, uma vez que as restantes componentes registaram reduções. Ainda assim, 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 292, seria igual (16). A maior parte 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.

As recentes alterações legislativas têm impacto na aferição das regras de endividamento local. Assim, nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, cabe referir a possibilidade de, em 2020, os municípios ultrapassarem o limite da dívida em resultado de despesas relacionadas com medidas de resposta à COVID-19. Estas 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). Acresce ter sido suspensa a aplicação do limite anual de 20% relativo à margem de endividamento existente no caso dos municípios que cumpram o limite de dívida

³⁹ O artigo 98.º da LOE/2018 refere especificamente 31 de dezembro de 2016, e não 31 de dezembro de cada ano. Esta disposição teve uma vigência anual, não tendo sido, por outro lado, alterada a redação do RFALEI, razão pela qual não se assinalam nos quadros estas situações. Encontram-se nesta situação (i.e., com RDT superior ou igual a 2, mas inferior a 2,25 em 31.12.2016) os municípios de Évora, Nazaré e Santa Comba Dão, dos quais recorreu ao FAM apenas o Município da Nazaré.

fixado no n.º 1 do artigo 52.º do RFALEI, 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).

Em consequência destes desenvolvimentos, a margem de endividamento municipal disponível no final de 2021 resulta superior à observada no início do ano. A margem disponível no início de 2021 relativa aos 292 municípios para os quais foi possível obter informação ascendia a 7894 M€, tendo-se elevado até final do ano para 7968 M€, ou seja, mais 74 M€. Para esta evolução confluiu a redução da dívida em 287 M€ por parte de 171 dos 275 municípios com margem de endividamento no início do ano que mais do que compensou o aumento nos restantes em 214 M€ (todos eles também com margem no final do ano), a que acresceu o facto de um município com excesso de endividamento no início do ano ter passado a apresentar margem no final deste período (Celorico da Beira). Assinala-se ainda a redução do excesso de endividamento em 2021 em 50,1 M€, variação decorrente da redução em 51,5 M€ por parte de 14 dos 17 municípios naquela situação no início do ano.⁴⁰ Estes desenvolvimentos favoráveis, mais do que compensaram o agravamento do excesso de endividamento em 1,4 M€ no conjunto dos restantes três municípios (Freixo de Espada à Cinta, Lagoa (São Miguel e Vila Franca do Campo).

Reitera-se 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 legalmente previstos, atendendo ainda ao dever de publicidade destes documentos nos respetivos *sites* institucionais.

⁴⁰ Destacando-se a redução expressiva do excesso de endividamento reportada pelo Município de VRSA em 34,5 M€ em resultado da menor contribuição para a dívida total das entidades participadas pela autarquia (em 56,1 M€, sem a qual o excesso de endividamento se teria agravado).

4. ANEXOS

Quadro 6 – Municípios com informação em falta relativamente a 2020 e 2021

Execução orçamental ⁽¹⁾	Número	Peso
2020		
▪ <u>Com menos de 50 mil habitantes:</u> Penedono.	1	0,1% da despesa efetiva de 2019
Total	1	
2021		
▪ <u>Com mais de 50 mil habitantes:</u> Barreiro e Valongo.	2	1,9% da despesa efetiva de 2019
▪ <u>Com menos de 50 mil habitantes:</u> Almeida, Arronches, Castro Marim, Fornos de Algodres, Moimenta da Beira, Penedono, Ponte da Barca.	7	
Total	9	
Despesa por pagar ⁽²⁾	Número	Peso
2020		
▪ <u>Com mais de 50 mil habitantes:</u> Barreiro e Figueira da Foz.	2	0,7% dos pagamentos em atraso de 2019
▪ <u>Com menos de 50 mil habitantes:</u> Alenquer, Castanheira de Pêra e Penedono.	3	
Total	5	
2021		
▪ <u>Com mais de 100 mil habitantes:</u> Gondomar e Setúbal.	2	9% da despesa por pagar (passivos não financeiros) e 24% dos pagamentos em atraso de 2019
▪ <u>Com menos de 100 mil habitantes e mais de 50 mil habitantes:</u> Barreiro, Castelo Branco, Figueira da Foz, Penafiel e Valongo.	5	
▪ <u>Com menos de 50 mil habitantes:</u> Albufeira, Alcochete, Alenquer, Almeida, Arouca, Arronches, Castanheira de Pêra, Castro Marim, Esposende, Fornos de Algodres, Idanha-a-Nova, Mação, Moimenta da Beira, Óbidos, Oleiros, Oliveira de Frades, Penedono, Ponte da Barca, Praia da Vitória, Salvaterra de Magos, São Pedro do Sul, Tabuaço, Trofa e Vila Verde.	24	
Total	31	
Dívida total ⁽³⁾	Número	Peso
2020		
▪ <u>Com menos de 50 mil habitantes:</u> Almeida* e Penedono*.	2	0,1% da dívida total de 2019
Total	2	
2021		
▪ <u>Com mais de 100 mil habitantes:</u> Gondomar*.	1	5,3% da dívida total municipal de 2020 (3,3% se considerado Gondomar)
▪ <u>Com menos de 100 mil habitantes e mais de 50 mil habitantes:</u> Barreiro, Castelo Branco e Valongo.	3	
▪ <u>Com menos de 50 mil habitantes:</u> Almeida, Arcos de Valdevez, Arronches, Castro Marim, Fornos de Algodres, Moimenta da Beira, Óbidos, Penedono, Ponte da Barca, São João da Madeira, Sátão, Tabuaço e Vila Verde.	13	
Total	17	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados SISAL/DGAL. Dados da população: INE (estimativas *ad hoc* da população residente no final de 2020 e 2021, publicado em junho de 2022). | Notas: (1) Desempenho orçamental da receita e da despesa do período “Prestação de Contas” ou dezembro de cada ano. (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 31 de agosto que permita o apuramento a 31 de dezembro de cada ano. (*) Para estes municípios foi possível ao CFP consultar os respetivos documentos de prestação de contas publicados nos respetivos *sites* institucionais, integrando esta informação na análise. Existem outras falhas de reporte em termos mensais e trimestrais não reportadas neste quadro.

Quadro 7 – Detalhe da execução orçamental dos municípios em 2021

	(M€, exceto quando indicado)									
	Execução 2020 CGE ^(a)	Previsão AL OE/2021 ^(b)	Execução 2021 CGE ^(a)	Desvio	Execução		Variação		VH implícita OE/2021 (%)	
				Exec.	(299 municípios)		(299 municípios)			
				2021- OE/2021	2020	2021	Homóloga [VH]	VH (%)	Contributo VH (p.p.)	
Receita corrente	7 656	7 759	8 375	616	7 486	8 169	683	9,1	8,1	1,3
Receita Fiscal	3 153	2 965	3 448	484	3 100	3 400	301	9,7	3,6	-6,0
Impostos diretos	3 112	2 937	3 412	475	3 059	3 365	306	10,0	3,6	-5,6
Imposto Municipal sobre Transmissões (IMT)	982	820	1 343	523	966	1 331	364	37,7	4,3	-16,5
Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)	1 497	1 504	1 480	-24	1 468	1 452	-16	-1,1	-0,2	0,4
Imposto Único de Circulação (IUC)	284	287	291	4	279	286	7	2,6	0,1	1,3
Derrama	347	325	297	-28	344	295	-49	-14,2	-0,6	-6,4
Outros	2	1	1	0	1	1	-1	-51,5	0,0	-25,0
Impostos indiretos ^(c)	41	28	37	9	41	36	-5	-12,2	-0,1	-32,2
Taxas, Multas e Outras Penalidades	303	414	361	-53	295	349	54	18,3	0,6	36,4
Rendimentos da Propriedade	281	298	283	-15	276	276	0	0,0	0,0	5,9
Transferências Correntes	3 059	3 106	3 386	280	2 975	3 271	296	10,0	3,5	1,5
Lei das Finanças Locais	2 477	2 637	2 652	14	2 421	2 597	176	7,3	2,1	6,5
Fundo de Equilíbrio Financeiro	1 797	1 942	1 942	0	1 751	1 890	139	7,9	1,7	8,1
Fundo Social Municipal	163	163	163	0	160	160	0	0,1	0,0	0,0
Participação IRS	454	475	489	14	446	481	35	7,9	0,4	4,6
Participação IVA	62	57	57	0	65	67	2	2,4	0,0	100,0
Outros subsectores das AP	508	9	642	634	479	581	102	21,2	1,2	-98,3
União Europeia	56	27	73	46	56	74	18	32,7	0,2	-52,0
Outras transferências	19	433	19	-414	19	19	1	2,8	0,0	2 225,8
Venda de bens e serviços correntes	783	908	810	-97	766	791	25	3,2	0,3	15,9
Reposições não abatidas nos pagamentos	n.d.	n.d.	n.d.	-	13	16	3	22,8	0,0	-
Outras receitas correntes	n.d.	n.d.	n.d.	-	62	67	5	8,1	0,1	-
Outras receitas correntes ^(d)	77	70	87	18	75	83	8	10,6	0,1	-9,4
Receita de capital	921	1 194	1 157	-37	896	1 137	241	26,9	2,9	29,6
Venda de Bens de Investimento	67	87	76	-11	66	73	6	9,8	0,1	29,9
Transferências de Capital	836	1 087	1 066	-22	810	1 046	235	29,0	2,8	30,1
Lei das Finanças Locais	351	388	387	0	330	365	35	10,7	0,4	10,3
Fundo de Equilíbrio Financeiro	204	241	221	-20	200	218	17	8,6	0,2	17,7
Artigo 35.º da Lei das Finanças Locais	147	147	167	20	130	148	18	13,9	0,2	0,0
Outros subsectores das AP	62	7	71	65	65	70	5	7,7	0,1	-89,2
União Europeia	413	481	598	117	407	602	195	47,9	2,3	16,4
Outras transferências	9	620	9	-611	9	9	0	2,3	0,0	7 105,8
Outras receitas de capital	19	20	16	-5	19	18	-1	-3,6	0,0	6,3
Receita Efetiva	8 578	8 954	9 532	579	8 382	9 306	924	11,0	11,0	4,4
... da qual receita própria [receita efetiva - transferências]	4 683	4 761	5 081	320	4 597	4 989	393	8,5	4,7	1,7
... da qual receita própria não fiscal	1 530	1 796	1 633	-164	1 497	1 589	92	6,2	1,1	17,4
... da qual transferências [correntes e de capital]	3 895	4 193	4 451	258	3 785	4 316	531	14,0	6,3	7,7
Despesa Primária	8 307	9 117	9 493	376	8 090	9 286	1 196	14,8	14,7	9,7
Despesa Corrente Primária	6 114	6 543	6 715	172	5 971	6 566	594	10,0	7,3	7,0
Despesas com o pessoal	2 737	2 848	2 960	112	2 681	2 893	212	7,9	2,6	4,1
Remunerações Certas e Permanentes	n.d.	n.d.	n.d.	-	1 987	2 142	155	7,8	1,9	-
Abonos Variáveis ou Eventuais	n.d.	n.d.	n.d.	-	103	119	17	16,2	0,2	-
Segurança social	n.d.	n.d.	n.d.	-	591	632	41	6,9	0,5	-
Aquisição de bens e serviços	2 201	2 520	2 398	-123	2 155	2 341	186	8,6	2,3	14,5
Transferências correntes	890	806	1 014	208	854	990	136	15,9	1,7	-9,5
Freguesias	n.d.	n.d.	n.d.	-	272	282	10	3,6	0,1	-
Outros subsectores das AP	n.d.	n.d.	n.d.	-	116	137	22	18,7	0,3	-
Subsectores das AP	419	383	432	49	387	419	32	8,2	0,4	-8,5
Outras transferências	471	423	582	159	467	571	104	22,3	1,3	-10,3
Subsídios	188	212	242	30	187	244	57	30,4	0,7	13,0
Outras despesas correntes	99	157	101	-56	95	98	3	3,6	0,0	58,9
Despesa de Capital	2 193	2 574	2 778	204	2 118	2 720	602	28,4	7,4	17,4
Aquisição de bens de capital	1 846	2 071	2 446	376	1 809	2 376	567	31,3	7,0	12,1
Transferências de capital	333	315	320	6	295	330	35	11,7	0,4	-5,5
Freguesias	n.d.	n.d.	n.d.	-	130	175	45	34,7	0,6	-
Outros subsectores das AP	n.d.	n.d.	n.d.	-	24	24	0	-1,4	0,0	-
Subsectores das AP	183	171	186	15	154	198	45	29,0	0,5	-6,5
Outras transferências	149	143	134	-9	142	132	-10	-7,1	-0,1	-4,2
Outras despesas de capital	14	189	11	-178	14	15	1	5,4	0,0	1 247,1
Juros e outros encargos	48	53	34	-19	47	35	-12	-25,5	-0,1	10,4
Despesa efetiva	8 355	9 170	9 526	357	8 136	9 321	1 184	14,6	14,6	9,7
Saldo global	223	-216	6	222	246	-15	-260			
Saldo primário	271	-163	40	203	292	20	-272			
Despesa corrente	6 162	6 596	6 749	153	6 018	6 600	582	9,7	7,2	7,0
Saldo corrente	1 513	1 510	1 514	4	1 510	1 510	0			
Saldo de capital	-1 272	-1 379	-1 620	-241	-1 223	-1 584	-361			
Ativos financeiros líquidos de reembolsos, dos quais:	46	0	-13	-13	47	-15	-63			
Reembolsos (receita)	7	0	42	42	5	40	35			
Ativos financeiros (despesa)	52	0	29	29	52	24	-27			
Passivos financeiros líquidos de amortizações, dos quais:	-208	0	-40	-40	-203	-27	177			
Receita de passivos financeiros	225	0	386	386	222	385	163			
Amortizações	433	0	425	425	425	412	-13			
Poupança (+) / Utilização (-) de saldo da gerência anterior	-31	-216	-20	195	-5	-26	-21			
<i>Por memória</i>										
Transferências [Despesa]	1 223	1 120	1 334	214	1 149	1 320	170	14,8	2,1	-8,4
Transferências para subsectores das AP [Despesa]	602	555	618	63	541	617	76	14,1	0,9	-7,9
Freguesias [Despesa]	n.d.	n.d.	n.d.	-	401	456	55	13,7	0,7	-
Transf. da Adm. Central [Receita]	3 381	3 640	3 733	93	3 277	3 592	315	9,6	3,8	7,7
Transferências do OE [Receita]	2 828	3 025	3 039	14	3 140	3 419	279	8,9	3,3	7,0
Lei das Finanças Locais [Receita]	2 828	3 025	3 039	14	2 752	2 963	211	7,7	2,5	7,0
Trf. Competências / Descentralização (Lei n.º 50/2018)	470	n.d.	n.d.	-	183	271	88	48,0	1,0	-
União Europeia [Receita]	470	508	671	163	462	675	213	46,1	2,5	8,2
Pessoal ao serviço no final do período ^(e)	138 282				134 312	140 726	6 414	4,8		
Afetos à área da educação	34 022				33 666	38 078	4 412	13,1		
dos quais pagos pelo Ministério da Educação ^(f)	22 890				22 628	24 464	1 836	8,1		
Outros	104 260				100 646	102 648	2 002	2,0		

Fontes: CGE/DGO (previsão MF), SISAL/DGAL e cálculos próprios.

Notas: n.d.: não disponível. (a) Os dados da Conta Geral do Estado para 2021 (CGE/2021) têm por base a execução orçamental de dezembro de 2021 de 218 municípios e uma estimativa com base no perfil de execução homologa para os restantes 90. Para 2020, a CGE considerou, paralelamente, 305 e 3 municípios. (b) Previsão Orçamento do Estado para 2021 (OE/2021) para a Administração Local na ótica da contabilidade pública. O montante da Participação no IRS prevista no OE/2021 não inclui os municípios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. (c) Com a entrada em vigor do SNC-AP 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) como ocorria anteriormente a 2020. (d) RNAP e outras receitas correntes. (e) Número de trabalhadores no final de cada ano (fonte: SIAL, última atualização: 16.08.2022). (f) Trabalhadores pagos pelos orçamentos municipais objeto de participação pelo Ministério da Educação.

Quadro 8 – Pagamentos em atraso nos municípios no final de 2021

(milhares €, exceto quando outra unidade é indicada)

MUNICÍPIO	Pagamentos em atraso (PA)			Receita efetiva (RE) 2021	PA _{31.12.2021} + RE ₂₀₂₁
	31.12.2020	31.12.2021	Variação em 2021		
AGUEDA	285,9	119,0	-166,9	32 096	0,4%
AGUIAR DA BEIRA		0,1	0,1	8 951	0,0%
ALCOCHETE	0,6	0,5	-0,1	22 725	0,0%
ALENQUER	348,5	348,5	0,0	28 019	1,2%
ALFÂNDEGA DA FÉ	141,1	247,6	106,4	10 075	2,5%
ALJEZUR		1,0	1,0	13 038	0,0%
ALMEIRIM	2,9	1,8	-1,1	17 530	0,0%
ALPIARÇA	210,8	58,5	-152,3	8 506	0,7%
ALVITO		75,9	75,9	6 664	1,1%
ANGRA DO HEROÍSMO	8,2		-8,2	27 729	
ARCOS DE VALDEVEZ		278,4	278,4	24 439	1,1%
AVEIRO	177,5	124,4	-53,1	73 077	0,2%
BELMONTE	686,0	31,4	-654,6	8 747	0,4%
BRAGA	90,8		-90,8	109 169	
CABEZEIRAS DE BASTO	6,2		-6,2	16 304	
CAMINHA	275,0	70,6	-204,4	22 175	0,3%
CAMPO MAIOR	56,6		-56,6	11 713	
CARRAZEDA DE ANSIÃES	5,2	1,2	-4,0	10 840	0,0%
CELORICO DA BEIRA	57,1	9,3	-47,7	11 549	0,1%
COIMBRA	0,5		-0,5	110 495	
CONDEIXA-A-NOVA	1,7		-1,7	14 646	
CUBA	216,9		-216,9	7 519	
ESPOSENDE	66,6	66,6	0,0	25 697	0,3%
FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO	4,4	0,3	-4,2	10 649	0,0%
FIGUEIRÓ DOS VINHOS	921,0	126,2	-794,8	8 469	1,5%
FREIXO DE ESPADA À CINTA	1 280,7	1 753,9	473,1	8 279	21,2%
GOUVEIA	1,2		-1,2	13 732	
LAJES DAS FLORES		4,4	4,4	3 879	0,1%
MAÇÃO	34,5	18,5	-16,0	12 255	0,2%
MACHICO	35,4	67,4	32,1	12 001	0,6%
MÉDA		1,9	1,9	9 352	0,0%
MELGACÓ	201,6	183,1	-18,5	15 075	1,2%
MOIMENTA DA BEIRA	91,9	91,9	0,0	n.d.	
MONTEMOR-O-VELHO	35,8	49,9	14,1	21 190	0,2%
MOURÃO	15,7	98,5	82,8	7 018	1,4%
ODEMIRA	0,2	3,6	3,4	35 202	0,0%
OLEIROS		27,1	27,1	12 513	0,2%
OLIVEIRA DE AZEMÉIS		19,2	19,2	45 507	0,0%
OURIQUE	770,7	814,3	43,5	11 258	7,2%
PAMPILHOSA DA SERRA	0,3	0,5	0,2	11 378	0,0%
PAREDES	2 339,8	1 397,2	-942,6	48 764	2,9%
PENAFIEL	2 594,3	3 247,4	653,1	47 273	6,9%
PESO DA RÉGUA	672,9	550,4	-122,5	15 748	3,5%
PONTA DO SOL		2,9	2,9	7 897	0,0%
PONTE DA BARCA	1 201,2	1 201,2	0,0	n.d.	
PONTE DE LIMA		0,2	0,2	33 787	0,0%
PORTALEGRE	11,6	19,2	7,6	22 950	0,1%
PORTEL	0,0		0,0	11 616	
PORTO SANTO	0,0		0,0	5 118	
POVOAÇÃO		197,8	197,8	7 936	2,5%
PRAIA DA VITÓRIA		5,8	5,8	14 336	0,0%
SANTA COMBA DÃO	31,9	26,9	-5,1	9 435	0,3%
SANTARÉM	103,3	97,4	-5,9	46 803	0,2%
SÃO JOÃO DA PESQUEIRA		0,7	0,7	12 725	0,0%
SÃO PEDRO DO SUL		699,3	699,3	20 046	3,5%
SÃO VICENTE	188,4	499,2	310,8	8 163	6,1%
SETÚBAL	3 726,6	3 726,6	0,0	91 286	4,1%
SEVER DO VOUGA		228,2	228,2	11 705	1,9%
SINES	127,2		-127,2	29 502	
TÁBUA	2 431,7	2 312,5	-119,1	13 681	16,9%
TABUAÇO	2 019,2	2 019,2	0,0	9 077	22,2%
TAROUCA	1 210,8	900,9	-309,9	11 513	7,8%
TERRAS DE BOURO	58,6		-58,6	12 019	
TOMAR	317,5	393,3	75,9	31 452	1,3%
TONDELA	14,8	14,8	0,0	26 892	0,1%
TORRES VEDRAS	0,1	3,7	3,5	63 431	0,0%
TROFA	122,2	62,2	-60,1	27 815	0,2%
VALPAÇOS	0,2		-0,2	21 222	
VIEIRA DO MINHO	11,6	0,0	-11,6	14 413	0,0%
VILA DO BISPO	82,2	32,3	-50,0	14 057	0,2%
VILA NOVA DE PAIVA	27,3	1,1	-26,2	7 956	0,0%
VILA NOVA DE POIARES	59,1	59,1	0,0	9 546	0,6%
VILA POUCA DE AGUIAR		1,2	1,2	19 908	0,0%
VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	1 871,6	10 199,7	8 328,1	26 537	38,4%
VILA VERDE	0,5	24,3	23,8	35 290	0,1%
VILA VIÇOSA	7,5	7,5	0,0	8 422	0,1%
TOTAL MUNICÍPIOS	25 263,6	32 627,4	7 363,8	9 305 891 *	0,3%
<i>Por memória</i>					
Municípios sem pagamentos em atraso					
	31.12.2020	31.12.2021	Variação em 2021		
Número de municípios	248	245	-3		
Em % do número total de municípios	81%	80%	-		

Fonte: SIAL/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 299 municípios. n.d. Informação não disponível.

Variação dos PA:

● Diminuição ● Manutenção ● Aumento

Quadro 9 – Despesa com medidas Covid-19 na Administração Local em 2020 e 2021, por classificação económica (em M€)

Medida Covid-19	Classificação económica	2020	2021
Saúde: testes COVID-19	D.02 - Aq. Bens e Serv.	-	6,6
Saúde: Equipamentos de proteção individual (EPI), medicamentos e outros*	D.02 - Aq. Bens e Serv.	102,8	82,1
Apoios sociais às famílias**	D.04 - Transf. Correntes	63,4	109,6
Apoios a empresas	D.05 - Subsídios	18,4	73,7
Outros encargos	D.06/D.11 - Otr. Desp. Correntes/Capital	3,3	5,6
Saúde: equipamentos e outros + Outros equipamentos	D.07 - Aq. Bens de Capital	22,4	25,1
Outros apoios	D.08 - Transf. Capital	1,2	8,1
Total da Despesa efetiva		211,4	310,8

Fonte: Quadro 3 do Anexo Estatístico das Sínteses de Execução Orçamental relativas a [dezembro de 2020](#) e a [dezembro de 2021](#), da DGO, com base nos dados reportados pelas autarquias locais à DGAL.

* Para melhor comparabilidade da informação entre anos, inclui para 2021 os dados publicados quanto a equipamentos de proteção individual (EPI), adaptação dos locais de trabalho, produtos e serviços de limpeza e outras aquisições de bens e serviços.

** Para melhor comparabilidade da informação entre anos, inclui para 2021 os dados publicados quanto a "Outros apoios de proteção social".

4.1 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
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
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
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
OER/2020	Orçamento do Estado Revisto para 2020
p.p.	Pontos percentuais
PA	Pagamentos em Atraso
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PAM	Programa de Ajustamento Municipal
PMP	Prazo médio de pagamentos
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 Subsetor da Administração Local
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística – Administrações Públicas
Tvh	Taxa de variação homóloga
UE	União Europeia
VH	Variação homóloga

4.2 Glossário de conceitos

Compromissos

Obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como seja a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo, ao contrário dos "passivos", ter um carácter permanente e estarem associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente, salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas.

Passivos não financeiros

Passivos são as obrigações presentes da entidade provenientes de acontecimentos passados, cuja liquidação se espera que resulte num exfluxo de recursos da entidade que incorporam benefícios económicos (cf. Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro - Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso - LCPA). A denominação "não financeiros" resulta do facto de estarem excluídas deste âmbito as obrigações que resultam de operações financeiras.

Contas a pagar

Subconjunto dos passivos certos, líquidos e exigíveis (ex.: fatura ou documento equivalente, notas de abono, talões nos termos do Código do IVA). Corresponde à dívida vencida ou vincenda suportada por fatura ou documento equivalente ou exigível em resultado de contrato. Não inclui as faturas em receção e conferência nem situações de processos em contencioso por concluir.

Pagamentos em atraso

Contas por pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato, ou documentos equivalentes. Excluem-se deste conceito, nos termos da LCPA: as obrigações de pagamento objeto de impugnação judicial até que sobre elas seja proferida decisão final e executória, as quais devem ser consideradas no passivo, mas não em "contas a pagar", uma vez que as provisões para riscos e encargos não constituem um passivo certo, líquido e exigível; as situações de impossibilidade de cumprimento por ato imputável ao credor, as quais devem ser consideradas em "contas a pagar", visto que a dívida se mantém, ainda que não incorra em mora; os montantes objeto de acordos de pagamento desde que o pagamento seja efetuado dentro dos prazos acordados, os quais permanecem em "contas a pagar", acrescendo aos compromissos do período em que vão ser liquidados.

Dívidas não orçamentais

A noção de operações extraorçamentais inclui tipicamente operações de tesouraria e as contas de ordem. No primeiro caso, incluem-se as cobranças efetuadas pelas autarquias locais com obrigatoriedade de entregar as respetivas importâncias a terceiros (e.g. retenção de descontos para a Segurança Social enquanto entidade patronal). No segundo caso, recibos para cobrança relativos a receitas municipais debitadas ao tesoureiro, ou ainda depósitos de garantia e caução, apresentados por fornecedores e empreiteiros, casos em que os respetivos movimentos contabilísticos são efetuados por contas de ordem.

4.3 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Saldo orçamental, contributos para as variações do saldo, receita e despesa dos municípios em 2021 10

Gráfico 2 – Evolução do Stock de Passivos Não Financeiros e Pagamentos em Atraso (M€)..... 18

4.4 Índice de Quadros

Quadro 1 – Execução orçamental dos municípios em 2021 11

Quadro 2 – Despesa por pagar dos municípios 17

Quadro 3 – Municípios com pagamentos em atraso superiores a 1 M€ no final de 2021 19

Quadro 4 – Distribuição dos municípios por escalões tendo em conta o rácio da dívida total em 31.12.2021 21

Quadro 5 – Distribuição dos municípios tendo em conta os mecanismos previstos em função do rácio da dívida total, 2019 a 2021 23

Quadro 6 – Municípios com informação em falta relativamente a 2020 e 2021 26

Quadro 7 – Detalhe da execução orçamental dos municípios em 2021 27

Quadro 8 – Pagamentos em atraso nos municípios no final de 2021 28

Quadro 9 – Despesa com medidas Covid-19 na Administração Local em 2020 e 2021, por classificação económica (em M€) 29