

REVISÃO DO PAM MUNICÍPIO DO CARTAXO



PARECER
DIREÇÃO EXECUTIVA

SETEMBRO | 2025



Parecer da Direção Executiva
Proposta de Revisão PAM
Município Cartaxo

Fundo de Apoio Municipal
R. Professor Gomes Teixeira, n.º 2, 4.º piso | 1399-022 Lisboa
www.fundodeapoiomunicipal.gov.pt



RESUMO

PAM | INÍCIO - FIM

2017 | 2047

ENTRADA EM VIGOR

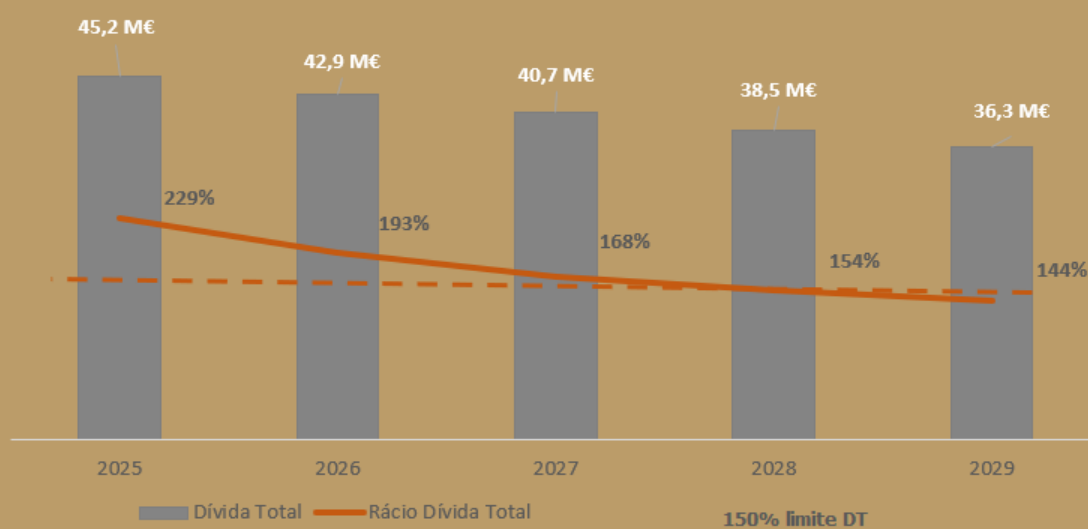
2 março 2017

ASSISTÊNCIA FINANCEIRA

Atribuída | Capital em dívida a 31 dezembro 2024

€ 52,0 milhões | € 46,1 milhões

PROJEÇÃO
RÁCIO DA DÍVIDA TOTAL | DÍVIDA TOTAL



Índice

Nota Prévia	5
I. Introdução	9
II. Fundamentos para a revisão do PAM	10
III. Conformidade das Medidas e Obrigações constantes da proposta de revisão do PAM	23
IV. Conformidade da proposta de revisão do PAM com as Metas Orçamentais	29
V. Análise de sustentabilidade de médio e longo prazo	36
VI. Parecer da Direção Executiva	40

Índice de Quadros

Quadro 1 – Variação da Receita: Proposta Revisão PAM/PAM Revisto	30
Quadro 2 – Variação da Despesa: Proposta Revisão PAM/PAM Revisto	31
Quadro 3 – Síntese de execução orçamental do Município	33
Quadro 4 – Variação dos Saldos Orçamentais: Proposta Revisão PAM/PAM Revisto	35
Quadro 5 – Proposta Revisão PAM Despesa de Inv. Líquida vs Receita Efetiva	37

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Evolução da Receita Total entre 2017 e 2024	17
Gráfico 2 - Evolução da Receita Corrente entre 2017 e 2024	17
Gráfico 3: Evolução da Receita de Capital entre 2017 e 2024	18
Gráfico 4 - Evolução da Despesa Total entre 2017 e 2024	18
Gráfico 5 - Evolução da Despesa Corrente entre 2017 e 2024	19
Gráfico 6 - Evolução da Despesa de Capital entre 2017 e 2024	19
Gráfico 7 - Modelo de Sustentabilidade da Dívida	33

Anexos I e II	42
----------------------	-----------

Nota Prévia

A Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua redação atual, doravante designada Lei do Fundo de Apoio Municipal (Lei do FAM), que estabelece o regime jurídico da recuperação financeira municipal e regula o Fundo de Apoio Municipal, determina, no seu artigo 33.º, com a epígrafe “*Revisão do Programa de Ajustamento Municipal*”, que o Programa de Ajustamento Municipal (PAM) pode ser revisto, nos termos do n.º 1, por iniciativa do Fundo de Apoio Municipal (FAM) ou do município.

O n.º 2 do mesmo artigo determina que a revisão do PAM apenas pode ocorrer após decorridos dois anos desde o início da sua vigência ou, excecionalmente, em caso de desvios significativos que comprometam o cumprimento do programa, ou de incumprimento dos objetivos associados aos desembolsos do contrato de empréstimo de assistência financeira.

O presente Parecer incide sobre a proposta de revisão do PAM, atualmente em vigor no Município do Cartaxo (MC), apresentada por iniciativa do Município junto do FAM, com carácter ordinário em 30 de maio de 2025.

A revisão em análise justifica-se pela imperativa necessidade de ajustar as medidas de recuperação e as projeções financeiras às atuais exigências do Município e do contexto económico atual. Esta adequação é uma resposta direta a acontecimentos imprevistos que impactaram substancialmente a realidade das autarquias, tanto no cenário nacional quanto internacional, bem como a alterações legislativas entretanto ocorridas.

Destacam-se, entre os fatores desencadeadores, o processo de descentralização, a pandemia de COVID-19 e os conflitos na Ucrânia e no Médio Oriente – eventos não previsíveis à data de elaboração do PAM inicial, mas que tiveram impactos diretos nas dinâmicas de receita e despesa da Autarquia, tornando imprescindível um ajustamento do programa em vigor, de modo a refletir a nova realidade financeira.



A análise desenvolvida neste documento integra as avaliações anteriormente realizadas e evidenciadas pela Direção Executiva do FAM (DE) nos Relatórios de Monitorização do PAM do Município, em especial, os resultados apurados nas últimas monitorizações, visando a correção dos desvios identificados e que determinam a presente revisão.

Paralelamente, avalia-se a **conformidade da proposta de revisão quanto à sua fundamentação, quanto às medidas e obrigações nela previstas** e quanto à **sustentabilidade da dívida de médio e longo prazo**.



De ressaltar que **esta revisão não implica qualquer acréscimo ao montante contratualizado para a Assistência Financeira originalmente estabelecida.**

O FAM expressa o seu agradecimento pela disponibilidade e a colaboração demonstrada pelo MC no fornecimento dos elementos e esclarecimentos necessários para a elaboração deste Parecer, que foi elaborado com base na informação disponível até 22 de setembro de 2025.

Sumário Executivo

O presente parecer incide sobre a proposta de revisão do PAM apresentada pelo MC, sendo a sua apreciação realizada com base nas seguintes perspetivas

01

FUNDAMENTAÇÃO

Verifica-se a existência de fatores materialmente relevantes que não foram contemplados no PAM inicial, justificando a necessidade de revisão.

02

PROPOSTA

A proposta contempla a revisão das medidas estruturais e a atualização das metas orçamentais, ajustadas com a realidade financeira atual do Município.

03

CONFORMIDADE

Procede-se à análise da conformidade das novas projeções face aos objetivos definidos no PAM, avaliando o alinhamento entre metas e medidas propostas.

04

SUSTENTABILIDADE

Avalia-se a sustentabilidade da dívida municipal a médio e longo prazo, considerando a capacidade financeira do Município para cumprir os compromissos assumidos.

Objetivo Central

Estipula-se como objetivo central do PAM a redução anual da dívida municipal, com vista à obtenção do rácio de equilíbrio financeiro no menor prazo possível.

Neste contexto, e considerando a importância estrutural das receitas provenientes de impostos municipais, taxas, licenças e concessões — que constituem uma componente essencial da consolidação orçamental e da sustentabilidade financeira do município — a existência de desvios



significativos ou a não implementação total ou parcial das medidas previstas será considerada como incumprimento material relevante do objetivo central do PAM.

Nestas condições, é imediatamente acionado o disposto no n.º 4 do artigo 47.º da Lei do FAM, procedendo-se à revisão do PAM.

I. Introdução

O MC solicitou ao FAM, em 3 de março de 2021¹, a abertura formal do processo de revisão ordinária do PAM. Após várias diligências por parte do FAM, a proposta de revisão foi remetida, por correio eletrônico, no passado dia 30 de maio. A versão final, acompanhada do parecer do auditor², foi enviada em 3 de setembro, igualmente por via eletrónica. Posteriormente, em 22 de setembro, foi apresentada uma versão atualizada.

A proposta de revisão apresentada pelo Município visa adequar o PAM em vigor à realidade atual das políticas públicas que têm vindo a ser desenvolvidas a nível nacional e do presente contexto económico e social, cujo impacto, quer na receita quer na despesa da Administração Local e do Município em particular, tem sido substantivo.

O PAM inicial do MC entrou em vigor em 2 de março de 2017. Assistência financeira concedida pelo FAM foi realizada através de um contrato de empréstimo até ao montante de 52.035.854,77€, com prazo de 30 anos. Este contrato teve uma adenda, assinada em 3 de agosto de 2021 e visada pelo Tribunal de Contas, em 9 de setembro, que alterou a taxa de juro nos termos estabelecidos contratualmente – de 1,75% para 0,95%.

A DE, em conformidade com a Lei do FAM, nomeadamente os artigos 28.º (*“Aprovação e recusa”*) e 33.º (*“Revisão do programa de ajustamento municipal”*), vem pronunciar-se sobre os fundamentos e exequibilidade da proposta de revisão do PAM apresentada pelo Município, atento o objetivo primário do ajustamento financeiro em curso, que consiste na diminuição programada da dívida até ao limite legalmente admissível, para o qual concorrem as medidas de reequilíbrio orçamental.

O Parecer aqui emitido tem em consideração, desde logo, as conclusões que resultam do acompanhamento realizado pelo FAM à execução do PAM, no que concerne ao cumprimento das medidas contratualizadas para reequilíbrio orçamental (Receita e Despesa), medidas relativas ao Plano de Reestruturação da Dívida (PRD) e da assistência financeira contratada.

O documento submetido pelo Município integra um conjunto de medidas de ajustamento ao Plano em execução, tendo presente a evolução da situação financeira, os resultados apresentados na Prestação de Contas do ano de 2024, os resultados dos relatórios de monitorização do PAM, assim como a evolução económica que se perspetiva para o futuro.

Com base nos elementos apresentados, os pontos seguintes analisam os aspetos que a DE considera constituírem elementos-chave à formulação de uma opinião sobre o mérito da proposta de revisão do PAM submetida a parecer pelo MC.

¹ A proposta foi formalizada através do ofício com a referência 1683/2021, tendo o FAM, em 25 de junho de 2021, dado o seu acolhimento, considerando o resultado da última monitorização efetuada ao PAM à data.

² Artigo 27.º da Lei do FAM.

II. Fundamentos para a revisão do PAM

2.1 Exposição de motivos

Nos termos da sua exposição, o MC fundamenta a necessidade de revisão do PAM no desfasamento entre a versão atualmente em vigor e a sua realidade, resultante de fatores não previstos à data da elaboração do plano inicial. Tais fatores, segundo o Município, apresentam uma materialidade que impõe a reformulação dos pressupostos subjacentes à estratégia de recuperação financeira, alicerçada no reequilíbrio orçamental, na reestruturação da dívida e na assistência financeira prestada pelo FAM.

Desde a entrada em vigor do PAM, ocorreram — segundo o Município — acontecimentos que contribuíram de forma determinante para esse desfasamento, designadamente:

- Moratórias especiais de crédito no contexto da pandemia de COVID-19 (2020/2021 e 2023);
- O processo de descentralização de competências.

Neste sentido, o Município apresentou, para efeitos de apreciação, os fundamentos que, no seu entender, justificam a revisão proposta e que a seguir se reproduzem:

“1) Moratórias especiais de crédito no contexto da pandemia de COVID-19 (2020 e 2021) e em 2023

Tal como sabemos, os municípios portugueses que aderiram ao Fundo de Apoio Municipal (FAM) beneficiaram de moratórias de crédito em três períodos distintos:

- *Ano de 2020: facultada aos municípios com empréstimos a decorrer de assistência financeira prestada pelo FAM, uma moratória de 12 meses na amortização do capital vincendo até ao final de 2020, sendo o montante da moratória distribuído pelas prestações de capital remanescente do empréstimo (Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril);*
- *Ano de 2021: o Decreto-Lei n.º 6-D/2021, de 15 de janeiro veio prorrogar o prazo dos regimes excecionais de medidas aplicáveis às autarquias locais no âmbito da pandemia da doença COVID-19, nomeadamente, através do seu artigo 3.º veio promover a alteração à Lei n.º 4-B/2020, de 6 de Abril, passando o n.º 1 do artigo 3.º-C a ter a seguinte redação: “É facultada aos municípios com empréstimos de assistência financeira a decorrer, nos termos dos artigos 45.º e 46.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, a possibilidade de beneficiarem de uma moratória, até 31 de dezembro de 2021, da amortização do capital vencido e vincendo em 2020 e 2021.”;*
- *Ano de 2023: o artigo 57.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro, veio estabelecer que “É facultada aos municípios com empréstimos de assistência*

financeira a decorrer, nos termos dos artigos 45.º e 46.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua redação atual, a possibilidade de beneficiarem de uma moratória excecional e não prorrogável, até 31 de dezembro de 2023, da amortização do capital vencido e vincendo até 2023."

Numa fase inicial, a principal justificação para a implementação destas moratórias foi a necessidade de reforçar a capacidade financeira das autarquias locais, especialmente face aos desafios impostos pela pandemia de COVID-19.

Ao aliviar temporariamente as obrigações de pagamento de capital, os municípios puderam direcionar recursos para despesas urgentes e inadiáveis, como medidas de apoio social e aquisição de equipamentos médicos, garantindo uma resposta mais eficaz às necessidades das suas populações.

Ora, tendo existido estas moratórias de crédito relativamente ao empréstimo de assistência financeira em vigor, necessariamente passaram a estar comprometidos / desatualizadas todas as metas e objetivos de despesa fixados no PAM inicial.

Tendo sido alterado o cronograma do serviço de dívida associado ao contrato de empréstimo em apreço, nomeadamente, através da distribuição da referida moratória pelas prestações de capital remanescente do empréstimo, e considerando o peso relativo que esta "operação" tem na estrutura do orçamento do Município do Cartaxo, torna-se imprescindível proceder à atualização dos objetivos de despesa e redução de dívida por forma a que estejam em consonância com o novo plano do serviço de dívida associado ao contrato de empréstimo contraído junto do Fundo de Apoio Municipal.

Trata-se, portanto, de motivo que justificaria, per si, a necessidade de se proceder a uma revisão do Plano de Ajustamento Municipal.

2) Processo de Descentralização de Competências

O processo de descentralização de competências da administração central para os municípios tem sido uma estratégia fundamental para promover uma gestão pública mais eficiente e próxima dos cidadãos.

Este processo foi formalmente estabelecido pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que define o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais.

A implementação desta transferência tem ocorrido de forma faseada, abrangendo diversos domínios como educação, saúde, ação social, cultura, entre outros.

Assim, nos últimos anos também o Município do Cartaxo assumiu um conjunto de novas competências.

Não obstante a evidente desadequação entre a realidade municipal e as exigências advindas da assunção, por imposição legislativa, de um conjunto alargado de novas competências decorrentes dos processos de descentralização em curso, cumpre salientar que o Município tem vindo a conseguir acomodar os efeitos sobre o orçamento municipal do processo em apreço.

No entanto, neste momento urge proceder desde já à atualização das metas e objetivos traçados em termos de Plano de Ajustamento Municipal tendo em consideração as novas competências já assumidas pelo Município no domínio da educação, saúde e ação social.

Educação

No âmbito do novo quadro de transferência de competências para os Municípios, na área da educação, estabelecido no artigo 11.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, em 2022, o Município do Cartaxo veio a assumir 38 trabalhadores do nível do ensino secundário e adquiriu novas competências associadas a três estabelecimentos de ensino, nomeadamente a Escola Básica Marcelino Mesquita Cartaxo, Escola Básica D. Sancho I - Pontével e Escola Secundária.

Importa referir que, no final do ano de 2024, 135 trabalhadores do Município encontravam-se adstritos ao processo de descentralização de competência no domínio da educação, existindo uma previsão de um acréscimo de três assistentes operacionais no decurso do ano de 2025.

Saúde

O Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro na sua redação atual, concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais, no domínio da saúde, ao abrigo dos artigos 13.º e 33.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Nesta sequência, a transferência de competências para o Município do Cartaxo veio a ser formalizada através de auto de transferência assinado em 10 de maio de 2023, entrando em vigor em 1 de outubro de 2023;

Assim, no final do ano de 2024, 9 trabalhadores do Município do Cartaxo encontravam-se afetos ao processo de delegação de competências no domínio da saúde, sendo que, atualmente (2025) esse número subiu para 10.

O Município do Cartaxo tem intenção de, a médio prazo (2026), reforçar estes efetivos com mais oito Assistentes Operacionais.

Ação Social

De acordo com a Lei.º50/2018, de 16 de agosto, o Município do Cartaxo, assumiu a transferência de competências em matéria de ação social, no dia 1 de abril de 2022, assegurando desde essa data as funções de atendimento e acompanhamento social, de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, beneficiários do RSI e atendimento em situações de emergência social.

No final do ano de 2024, 5 trabalhadores do Município do Cartaxo encontravam-se afetos ao processo de delegação de competências no domínio da ação social, sendo que, até ao final de 2025, esse número subirá para seis (cinco Técnicos Superiores e um Assistente Operacional).

Através das imagens infra, podemos verificar o valor da receita que, no contexto da descentralização de competências, foi atribuída ao Município do Cartaxo em cada um dos Orçamentos de Estado de 2023, 2024 e 2025.

2023

Fundo de Financiamento da Descentralização					
(Euros)					
Município	Saúde	Educação	Cultura	Ação social	Total
Carrazeda de Ansiães	0	693 654	0	25 253	718 907
Carregal do Sal	160 704	1 586 242	0	52 376	1 799 322
Cartaxo	475 150	3 680 393	0	74 733	4 230 276
Cascais	2 157 317	14 324 512	0	1 217 864	17 699 693
Castanheira de Pera	158 027	467 897	0	23 753	649 677

Fonte: Lei 24_D/2022, de 30 de dezembro (Orçamento de Estado para 2023)

2024

MAPA - Fundo de Financiamento da Descentralização					
(a que se refere o artigo 61.º)					
Município	Saúde	Educação	Cultura	Ação Social	Total
Carregal do Sal...	168 859	1 753 327	0	286 468	2 208 654
Cartaxo...	499 251	3 955 341	0	355 857	4 810 449
Cascais...	2 256 785	16 258 751	0	1 417 435	19 932 971
Castanheira de Pera...	166 290	511 221	0	122 464	799 975

Fonte: Lei 82/2023, de 29 de dezembro (Orçamento de Estado para 2024)

2025

Mapa – Fundo de Financiamento da Descentralização (a que se refere o artigo 131.º)					
(euros)					
Município	Saúde	Educação	Cultura	Ação social	Total
Carrazeda de Ansiães	0	815 907	0	51 084	866 991
Carregal do Sal	175 408	1 799 977	0	296 310	2 271 695
Cartaxo	518 787	4 064 367	0	366 766	4 949 920
Cascais	2 350 908	17 117 689	0	1 419 963	20 888 560
Castanheira de Pera	172 637	546 330	0	127 282	846 249

Fonte: Lei 45-A/2024, de 31 de dezembro (Orçamento de Estado para 2025)

A análise dos dados constantes das imagens supra permite-nos constatar a dimensão dos movimentos financeiros associados a este processo, o que acaba por evidenciar a necessidade de atualização dos objetivos e metas traçadas em sede de plano de ajustamento municipal.

Em suma, considerando que o Município do Cartaxo assumiu um conjunto de novas competências e, por essa via, teve de acomodar no seu orçamento um significativo conjunto de novas receitas e despesas não previstas no momento de elaboração do PAM inicial do Município, seria desde logo motivo suficiente para obrigar à apresentação de uma proposta de revisão do plano que promovesse a atualização das metas e objetivos traçados para as diversas rubricas da receita e despesa.

A análise dos dados constantes das imagens supra permite-nos constatar a dimensão dos movimentos financeiros associados a este processo, o que acaba por evidenciar a necessidade de atualização dos objetivos e metas traçadas em sede de plano de ajustamento municipal.

Em suma, considerando que o Município do Cartaxo assumiu um conjunto de novas competências e, por essa via, teve de acomodar no seu orçamento um significativo conjunto de novas receitas e despesas não previstas no momento de elaboração do PAM inicial do Município, seria desde logo motivo suficiente para obrigar à apresentação de uma proposta de revisão do plano que promovesse a atualização das metas e objetivos traçados para as diversas rubricas da receita e despesa.”

2.2 Apreciação da DE do FAM

Na sequência da proposta de revisão apresentada pelo Município, a DE procedeu à respetiva análise, com base na trajetória de execução registada ao longo dos últimos exercícios.

A monitorização anual do PAM, face à execução real, tem permitido acompanhar a evolução das contas municipais, constituindo um instrumento essencial para aferir a razoabilidade dos pressupostos subjacentes à proposta e avaliar a necessidade de eventuais ajustamentos.

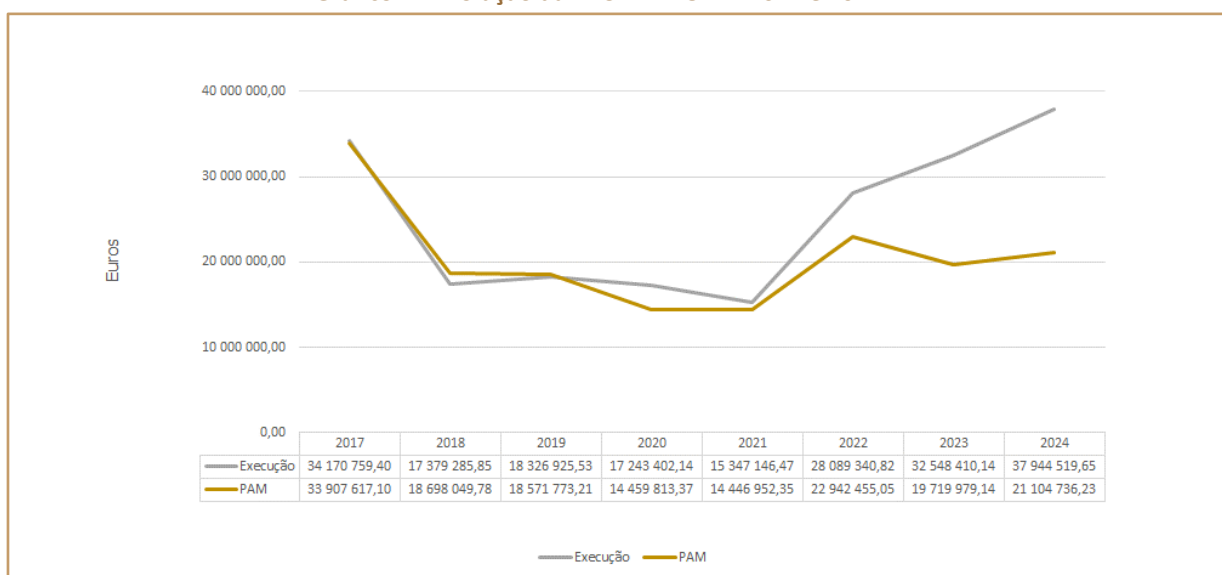
A comparação entre os valores previstos no PAM e os montantes efetivamente observados evidencia discrepâncias significativas em vários exercícios, com especial incidência no período compreendido entre 2020 e 2024. Este intervalo revela variações expressivas, tanto nas receitas como nas despesas, face às estimativas iniciais.

Destacam-se particularmente os exercícios de 2023 e 2024, nos quais os desvios foram mais acentuados. Em 2023, a receita total executada superou em 65,1% o valor previsto, enquanto a despesa ultrapassou o Plano em 29,7%. Já em 2024, os acréscimos foram ainda mais pronunciados: a receita foi 79,8% superior ao previsto e a despesa excedeu em 40,3%.

Nos anos anteriores, embora os desvios tenham sido menos expressivos, também se verificaram diferenças relevantes. Em 2020, por exemplo, a receita foi 19,3% superior ao previsto, enquanto a despesa ficou 15,1% abaixo do Plano. Em 2021 e 2022, as receitas apresentaram variações positivas de 6,2% e 22,4%, respetivamente, ao passo que as despesas registaram desvios negativos de 8,4% e 5,6%.

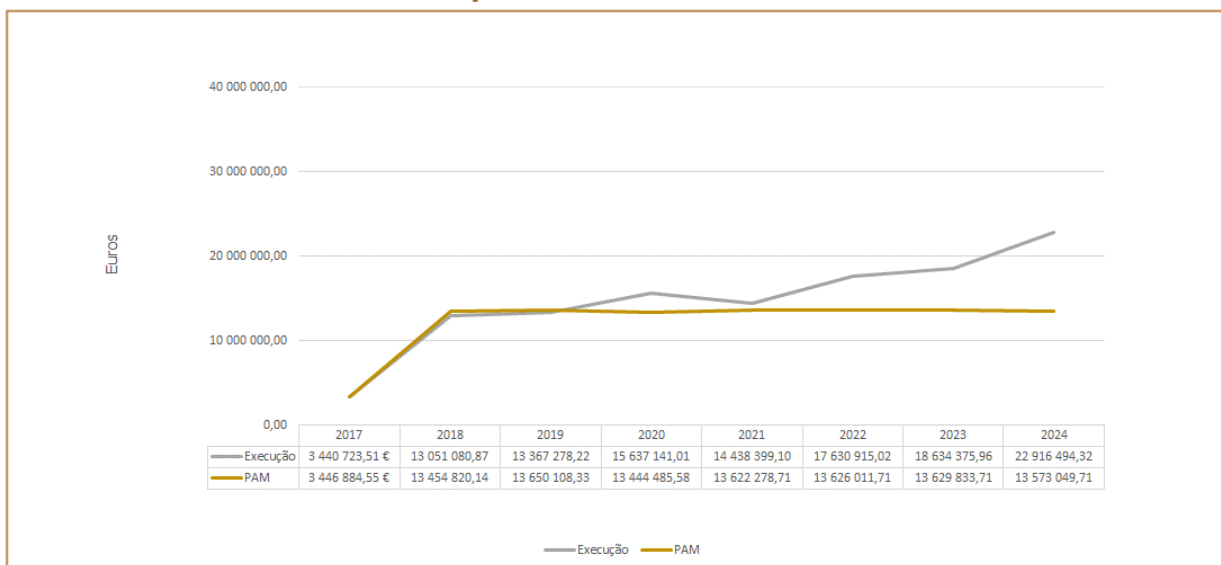
A leitura dos **Gráficos 1 a 6** permite acompanhar, desde o início do PAM, a evolução das receitas e despesas municipais — totais, correntes e de capital. No campo das receitas, observam-se variações entre os valores previstos e os efetivamente cobrados, com destaque para uma tendência de crescimento. Quanto à despesa, também são evidentes diferenças entre o que foi estimado e o que foi executado, com especial destaque para a despesa de capital.

Gráfico 1 - Evolução da RECEITA TOTAL 2017 e 2024



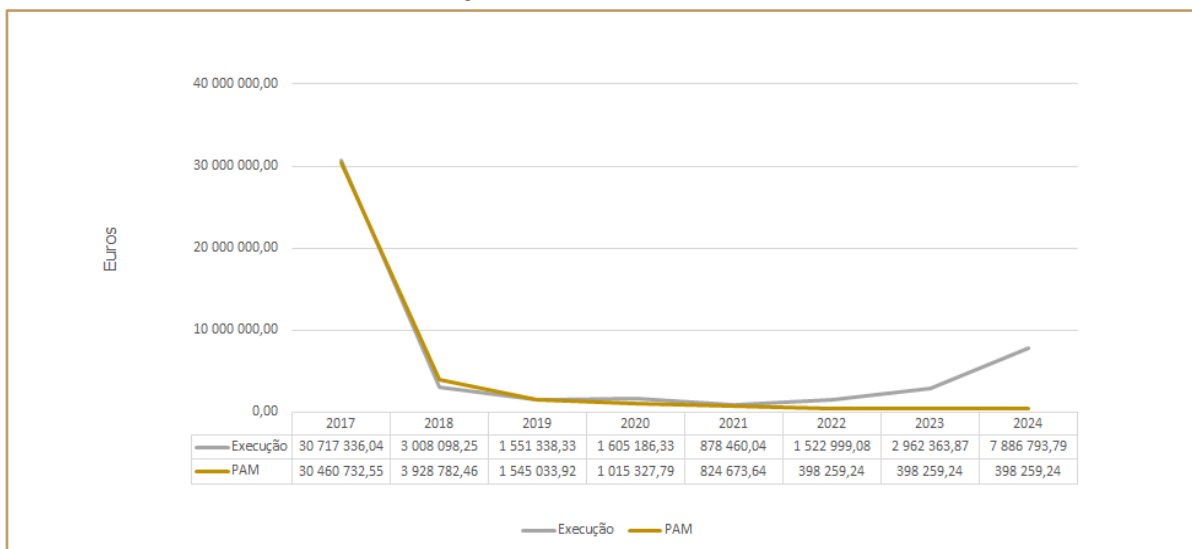
Fontes: PAM em vigor e DGAL (SIIL e SISAL).

Gráfico 2 - Evolução da RECEITA CORRENTE 2017 e 2024



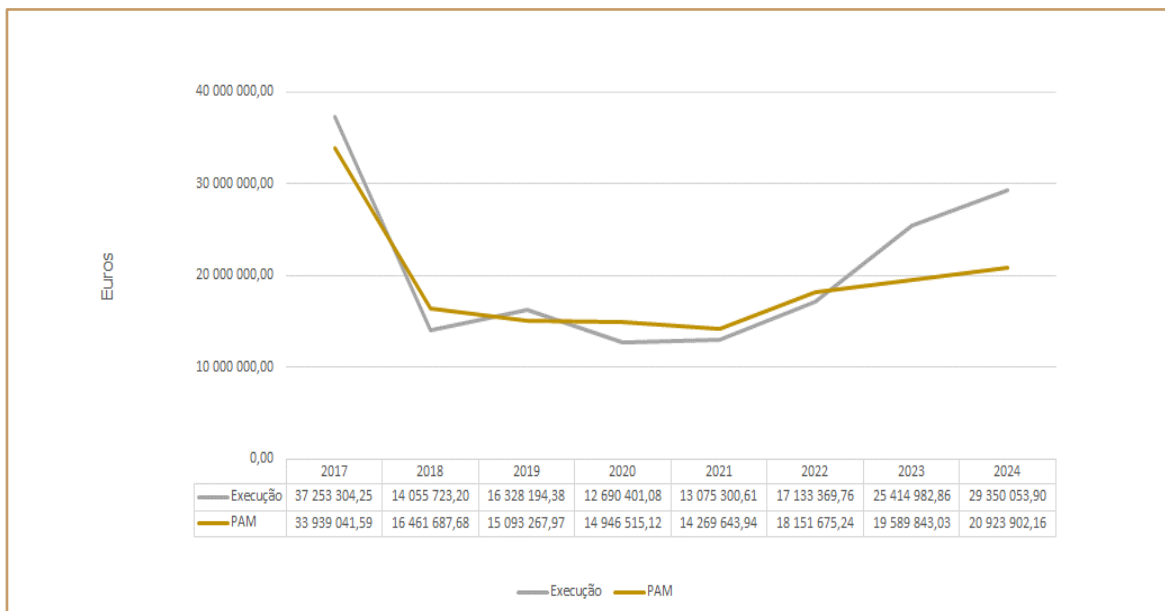
Fontes: PAM em vigor e DGAL (SIAL e SISAL).

Gráfico 3 - Evolução da RECEITA DE CAPITAL 2017 e 2024



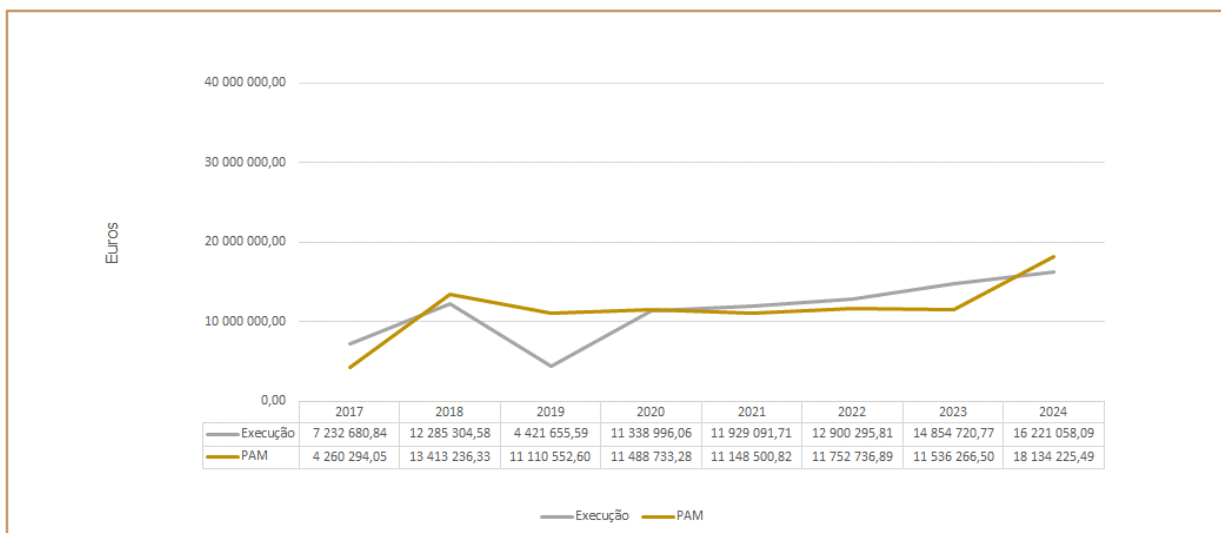
Fontes: PAM em vigor e DGAL (SIAL e SISAL).

**Gráfico 4 - Evolução da DESPESA TOTAL
2017 e 2024**



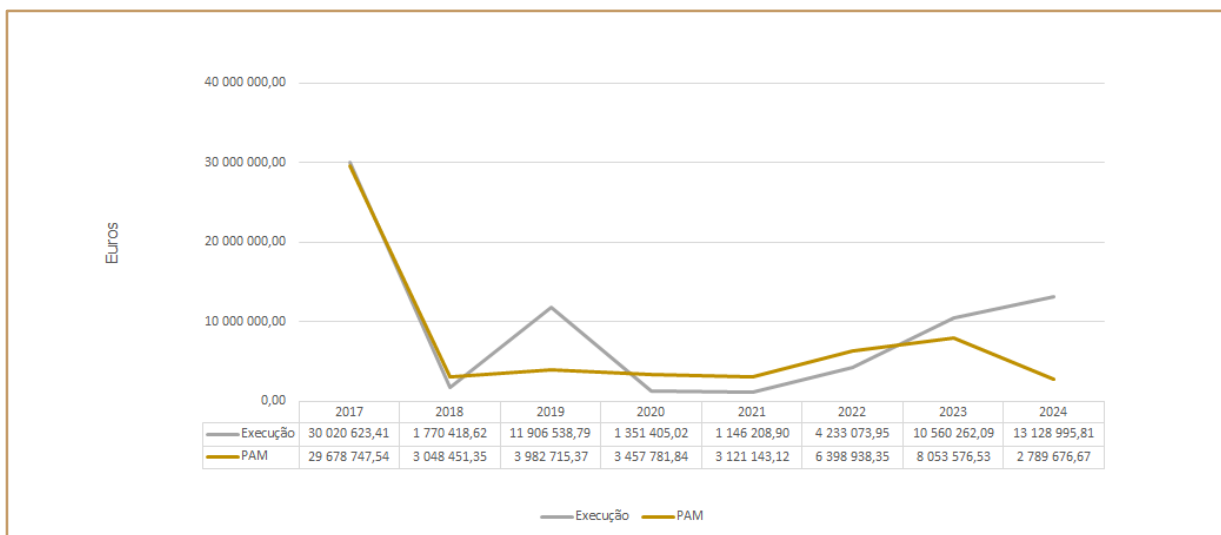
Fontes: PAM em vigor e DGAL (SIAL e SISAL).

**Gráfico 5 - Evolução da DESPESA CORRENTE
2017 e 2024**



Fontes: PAM em vigor e DGAL (SIAL e SISAL).

**Gráfico 6 - Evolução da DESPESA DE CAPITAL
2017 e 2024**



Fontes: PAM em vigor e DGAL (SIAL e SISAL).

Estas flutuações, sobretudo a partir de 2022, em resultado do processo de descentralização, sugerem a necessidade de reavaliar as estimativas do Programa. Tal reavaliação permitirá refletir com maior precisão a realidade financeira do Município e reforçar a adequação do PAM às dinâmicas atuais.

Neste enquadramento, destacam-se as principais conclusões decorrentes da mais recente [monitorização, reportada a dezembro de 2024](#), fundamentadas na análise comparativa entre os valores reais e as previsões do PAM, com base nos dados disponíveis até 23 de julho de 2025.

RECEITA

- Receita Efetiva: + 84,7% (+11.839.783,42€) | Receita Total: + 79,8% (+16.839.783,42€).
- Crescimento impulsionado por Impostos Diretos, Transferências Correntes³ e de Capital, e Ativos Financeiros, com um acréscimo global de 16.165.709,52€ (+142,0%);
- Receita Corrente: +68,8% (+9.343.444,61€) | Receita de Capital: +1880,3% (+7.488.534,55€).

DESPESA

- Despesa Efetiva: +0,6% (+112.051,41€) | Despesa Total: +40,3% (+8.426.151,74€);
- Rubricas com maior impacto: Aquisição de Bens e Serviços, Bens de Capital e Ativos Financeiros, com um desvio agregado de 12.453.288,23€ (+298,8%);

³ Pese embora, o aumento verificado nas Transferências Correntes se justifique, em parte, pelo impacto transversal do processo de descentralização de competências da Administração Central, importa notar que tal processo implicou também um acréscimo relevante da despesa, nomeadamente nas rubricas Despesas com Pessoal e Aquisição de Bens e Serviços.

- Despesa Corrente: -10,6% (-1.913.167,40€) | Despesa de Capital: +370,6% (+10.339.319,14€).

SALDOS ORÇAMENTAIS

- Saldo Total: +4652,7% (+8.413.631,68€)
- Saldo Global Efetivo: -225,3% (+11.727.732,01€);
- Saldo Primário Efetivo: -201,1% (+12.053.911,92€);
- Saldo Corrente: -246,8% (+11.256.612,01€) | Saldo de Capital: +119,2% (+2.850.784,59€).

DÍVIDA TOTAL

- Dívida Total: 48.245.389,50€ | -1.533.458,30€ face ao PAM ajustado
- Dívida prevista no PAM: 45.711.931,20€
- Ajustamento efetuado decorrente das moratórias aplicadas ao empréstimo do FAM nos anos de 2020, 2021 e 2023.

No decurso da elaboração do presente parecer, e com base nas informações disponibilizadas pelo Município em 15 de setembro de 2025, verificou-se que os dados relativos às entidades relevantes para o apuramento da dívida municipal, constantes da aplicação da DGAL e utilizados como base para o relatório de monitorização de 2024, não se encontravam em conformidade. Em concreto, duas empresas participadas estavam a ser consideradas como relevantes para o cálculo da dívida, embora, efetivamente, não devessem relevar nos termos legais aplicáveis.

Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, na sua redação atual⁴, apenas relevam para o apuramento do endividamento municipal as entidades que incumpram as regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto⁵, igualmente na redação atual. Neste enquadramento, e considerando os elementos disponíveis, entende-se que as entidades participadas pelo Município, Tagusgás e ValleyPark não deverão relevar para o apuramento da dívida municipal para o ano de 2024, uma vez que não se verifica incumprimento das referidas regras de equilíbrio financeiro.

O montante total associado a estas duas entidades, de 1.034.661,17 €, deverá, assim, ser excluído do cálculo da dívida consolidada. Nesse sentido, o Município deverá proceder a respetiva regularização nas plataformas da DGAL, sempre que se verifique a existência de entidades indevidamente consideradas para o apuramento da dívida, de forma a assegurar a conformidade dos dados reportados.⁶

⁴ Diploma que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI).

⁵ Diploma que estabelece o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais.

⁶ No mesmo âmbito, importa referir que, à data da elaboração do presente documento, não se dispõe de informação quanto à relevância da entidade participada pelo Município, YD Invisible, para o apuramento da dívida municipal. Esta entidade, apresentando um RAI negativo, apenas deixará de ser considerada para efeitos de cálculo da dívida municipal caso o Município tenha realizado, no mês seguinte à apreciação das contas, uma transferência financeira proporcional à sua participação social, com o objetivo de equilibrar os resultados do exercício em questão. Caso venha a ser considerada relevante para a dívida, o valor a relevar será da ordem dos 1.098,66 euros, o que não é materialmente relevante para alterar os propósitos de recuperação definidos nesta Revisão.

Com este ajustamento, a dívida total apurada para o exercício de 2024 deverá ser de 47.210.728,33€, representando uma redução de 2.568.119,47€ face ao PAM ajustado — valor inferior ao anteriormente registado, que indicava uma dívida de 48.245.389,50€, com uma variação de –1.533.458,30€.

Constitui objetivo principal do PAM a redução da Dívida Total do Município, até ao limite legalmente fixado no n.º 1 do artigo 52.º do RFALEI. Para cumprimento deste objetivo, foram contratualizadas medidas de reequilíbrio orçamental acordadas entre o Município e o FAM, concluindo-se, com base na análise relativa ao exercício de 2024, o seguinte:

Medidas	Receita	Despesa
Cumpridas	10	2
Parcialmente Cumpridas	3	6
Não cumpridas	1	1
Não aplicável no ano		1
Total Medidas	14	10

Fontes: Relatório Monitorização do FAM

Os resultados obtidos corroboram a existência de desvios significativos, ao nível das metas orçamentais face, às estimativas atuais do PAM, sustentando, assim, a necessidade de revisão do Programa em vigor, nomeadamente das metas e medidas nele previstas. Neste enquadramento, essa revisão apresenta-se como justificada, uma vez que os pressupostos que estiveram na base do contrato original — em particular os consagrados no artigo 23.º da Lei do FAM — não contemplavam os acontecimentos excecionais verificados entre 2020 e 2024. Tais eventos tiveram impacto direto na execução municipal, traduzindo-se em variações relevantes nas receitas e despesas face às projeções inicialmente consideradas.

Reconhecidos os desvios, foi realizada uma análise de conformidade da proposta no que se refere a medidas e sustentabilidade de médio longo prazo, face ao objetivo principal do PAM (redução da dívida total do Município até ao limite legal), num contexto de sustentabilidade orçamental. A referida análise encontra-se detalhada nos pontos subsequentes deste Parecer.

A DE do FAM entende que sempre que existem desvios significativos no PAM em vigor, o mesmo deve ser adaptado à realidade económica e financeira conhecida no momento, no sentido de adequar as medidas específicas, quantificadas de redução programada da dívida, à necessidade de prestação de serviços públicos essenciais identificados na Lei do FAM (artigo 3.º) e garantindo o serviço da dívida municipal.

III. Conformidade das MEDIDAS e OBRIGAÇÕES constantes da proposta de revisão do PAM

Quanto às **medidas de reequilíbrio**, é proposto que sejam adaptadas às reais necessidades de execução do Município, ajustando-se os limites quantitativos de execução orçamental da receita

e da despesa, assim como as medidas de consolidação orçamental, incluindo os impactos previstos e os respetivos prazos de vigência. **Nesse sentido, o Município apresentou as seguintes propostas de alteração às medidas do PAM:**

- **RECEITA — Medidas propostas**

O Município propõe a manutenção das medidas atualmente em vigor para a maximização da receita, com exceção das alíneas e), j), l, m) e n), cuja redação se propõe alterar ou revogar.

- **Alterações de Redação**

- **Alínea j)**

Redação atual: *“Cobrança de receita do estacionamento (superfície e subterrâneo) no centro do Cartaxo, a partir de 2017, com os impactos previstos anualmente, constantes do Mapa 3 anexo ao PAM.”*

Nova redação proposta: *“Proceder à cobrança da receita do estacionamento (superfície e subterrâneo) no centro do Cartaxo, com os impactos previstos anualmente, constantes do Mapa anexo ao PAM.”*

- **Revogação**

- **Alínea e)**

“Revogar a isenção da derrama e da taxa de ocupação do subsolo á TAGUSGÁS, a partir de 2017, com os impactos previstos anualmente, constantes do Mapa 3 anexo ao PAM.”

- **Alínea l)**

“Recuperação de 20% ao ano, do valor total de €685.492,56 do IMI em dívida à AT, em 31.12.2015, a partir de 2017, constantes do Mapa 3 anexo ao PAM.”

- **Alínea m)**

“Efetuar as comunicações legalmente previstas, nos termos e para os efeitos previstos nas alíneas anteriores, nomeadamente à Autoridade Tributária e Aduaneira.”

- **Alínea n)**

“Informar o FAM acerca do cumprimento das comunicações referidas na alínea anterior, apresentando evidências de tal cumprimento.”

- **DESPESA — Medidas propostas**

No âmbito das medidas de racionalização da despesa, o Município propõe manter a totalidade das medidas, com exceção das alíneas a), d), g), h) e i), para as quais são apresentadas propostas de reformulação ou revogação, conforme detalhado abaixo:

- **Alterações de Redação**

- **Alínea a)**

Redação atual: *“A não apresentar um aumento de despesa com pessoal superior à taxa de inflação, sem prejuízo dos limites quantitativos estabelecidos quanto a despesas com*

peçoal.”

Nova redação proposta: “O Município compromete-se a gerir a evolução dos efetivos de modo a não provocar aumento de despesas com o pessoal que comprometam o escrupuloso cumprimento das metas definidas no Mapa 2, anexo ao PAM.”

- **Alínea d)**

Redação atual: “Proceder ao faseamento da despesa de investimento respeitando os limites quantitativos constantes do Mapa 2 em anexo, comprometendo-se a partir do final do período de ajustamento a não aumentar a despesa realizada a um ritmo superior à taxa de inflação.”

Nova redação proposta: “Faseamento da despesa de investimento respeitando os limites quantitativos constantes do Mapa 2, anexo ao PAM.”

- **Alínea g)**

Redação atual: “Renegociar os contratos de seguros, comunicações, manutenção e assistência técnica, combustíveis e energia, cumprindo os objetivos de despesa com aquisição de bens e serviços definidos no Mapa 2 anexo ao PAM.”

Nova redação proposta: “Otimizar os contratos de seguros, comunicações, manutenção e assistência técnica, combustíveis e energia, cumprindo os objetivos de despesa com a aquisição de bens e serviços definidos no mapa 2 anexo ao PAM.”

- **Alínea i)**

Redação atual: “Não concessão de quaisquer subsídios após a internalização do SEL e durante a vigência do PAM.”

Nova redação proposta: “O Município irá tomar as medidas necessárias para conter as transferências para associações de caráter social, desportivo e cultural nos limites anuais previstos no PAM.”

Nova redação proposta: “O Município compromete-se a não conceder quaisquer subsídios durante a vigência do PAM, salvo se previamente autorizado pelo FAM.”

- **Revogação**

- **Alínea b)**

“Reestruturar a dívida do SEL através da consolidação dos créditos de curto prazo.”

AVALIAÇÃO GLOBAL

O FAM, após análise técnica detalhada das medidas constantes da proposta de revisão ao PAM, conclui que, em termos globais, as alterações apresentadas pelo Município mantêm-se alinhadas com os objetivos de consolidação orçamental e sustentabilidade financeira, embora nem todos possam ser aceites por colidirem com a legislação em vigor.

• Vertente da Receita (Anexo I)

O FAM considera ajustada a manutenção das taxas máximas de IRS, IMI e Derrama (**alíneas a a c**), por contribuírem para a estabilidade da receita corrente municipal e para a prossecução dos objetivos orçamentais definidos no PAM. Trata-se de medidas obrigatórias ao abrigo do artigo 35.º, alíneas a), b) e c) do n.º 1 da Lei do FAM

A majoração do IMI para imóveis em mau estado de conservação e a não aplicação de fatores minorativos (**alínea d**) foram validadas como medidas adequadas para assegurar justiça fiscal e potenciar a arrecadação. Medida obrigatória ao abrigo do artigo 35.º, alínea c) do n.º 1 da Lei do FAM.

A medida relativa à isenção da derrama e da taxa de ocupação do subsolo à TAGUSGÁS (**alínea e**) foi considerada concluída, dado que as ações previstas foram executadas, deixando de produzir efeitos futuros.

A análise e proposta de revogação de benefícios fiscais e isenções de taxas (**alínea f**) foi mantida, com ajustamento na redação, por se tratar de uma medida obrigatória ao abrigo do artigo 35.º, alínea d) da Lei do FAM.

A medida relativa à fixação dos preços nos setores regulados (**alínea g**) foi mantida, por se tratar de uma imposição legal ao abrigo do artigo 35.º, alínea e), n.ºs 1 e 3 da Lei do FAM. Garante coerência tarifária e conformidade com as recomendações da entidade reguladora.

A **alínea h**), que prevê o aperfeiçoamento dos processos de cobrança e controlo, foi validada como essencial para reduzir perdas por ineficiência ou omissão e reforçar a estabilidade da receita. Medida obrigatória ao abrigo do artigo 35.º, alínea i) do n.º 1 da Lei do FAM.

A atualização anual da tabela municipal de taxas e preços (**alínea i**) foi igualmente mantida, por permitir adequar às realidades socioeconómicas e ao enquadramento legal vigente. Medida obrigatória ao abrigo do artigo 35.º da Lei do FAM.

A proposta de alteração da medida relativa à cobrança de receita de estacionamento (**alínea j**) foi aceite, dado que a infraestrutura está concluída e operacional, permitindo o início da cobrança com os impactos previstos no Mapa 1.

A medida que afeta receita extraordinária à amortização da dívida (**alínea k**) foi mantida, por se tratar de uma obrigação legal nos termos do n.º 4 do artigo 35.º da Lei do FAM, sendo relevante para a redução do endividamento.

A medida relativa à recuperação de dívida de IMI reportada a 2015 (**alínea l**) deixou de justificar uma ação autónoma, uma vez que os valores em causa foram incorporados nas estimativas de receita.

As medidas relativas às comunicações obrigatórias à AT e ao FAM (**alíneas m e n**) foram mantidas, por serem medidas obrigatórias ao abrigo do artigo 35.º da Lei do FAM, essenciais para assegurar a

transparência e o acompanhamento adequado da execução do plano por parte das entidades competentes.

• Vertente da Despesa (Anexo II)

O FAM considera ajustada a reformulação da medida relativa à despesa com pessoal (**alínea a**), que substitui a referência automática à taxa de inflação por uma abordagem centrada na gestão dos efetivos. Esta alteração permite maior flexibilidade na organização dos recursos humanos, desde que se mantenha o cumprimento das metas definidas no Mapa 2 do PAM. Trata-se de uma medida alinhada com o disposto na alínea k) do artigo 35.º da Lei do FAM.

A manutenção da medida que promove a racionalização da aquisição de serviços (**alínea b**) é considerada essencial para a contenção da despesa corrente. A análise mensal e a fixação de requisitos para novas contratações e renovações são instrumentos eficazes para garantir conformidade com os objetivos do Plano. Esta medida está igualmente enquadrada na alínea k) do artigo 35.º da Lei do FAM.

A medida que impede alterações na gestão do tempo de trabalho que conduzam ao aumento da despesa (**alínea c**) foi validada, por estar alinhada com os princípios de controlo da despesa e com o espírito da alínea k) do artigo 35.º da Lei do FAM.

Relativamente ao faseamento da despesa de investimento (**alínea d**), o FAM reformula a medida, que, além de respeitar os limites do Mapa 2, introduza uma cláusula adicional de contenção: as despesas de investimento não cobertas por fundos comunitários não deverão ultrapassar 10% da receita efetiva em cada exercício. Esta abordagem reforça a disciplina financeira nas fases subsequentes ao ajustamento e está alinhada com a alínea n) do artigo 35.º da Lei do FAM.

As medidas que promovem a racionalização do consumo de eletricidade (**alínea e**) e de água (**alínea f**) foram mantidas, por contribuírem para a eficiência na despesa com aquisição de serviços e estarem alinhadas com boas práticas de gestão energética e ambiental. Ambas estão enquadradas na **alínea l) do artigo 35.º da Lei do FAM**.

A proposta de alteração da medida relativa à renegociação de contratos (**alínea g**) foi aceite, com a substituição do termo “renegociar” por “otimizar”, mantendo o objetivo de redução efetiva da despesa. A otimização deve envolver renegociação e racionalização, respeitando os limites definidos no Mapa 2. Esta medida está igualmente enquadrada na **alínea l) do artigo 35.º da Lei do FAM**.

A extinção da empresa Rumo 2020 torna inaplicável a medida referente à reestruturação da dívida do Setor Empresarial Local (SEL) (**alínea h**).

Quanto à concessão de subsídios após a internalização do SEL, a medida foi alterada (**alínea i**), passando a englobar os subsídios classificados na classe económica 05.00.00 — Transferências não reembolsáveis destinadas ao equilíbrio financeiro de entidades participadas. A nova redação reforça o controlo sobre os subsídios atribuídos ao SEL, cuja concessão fica condicionada à autorização prévia e expressa do FAM.

Em complemento, foi introduzida uma **nova medida**, aplicável aos apoios enquadrados nas classes económicas 04.00.00 — Transferências correntes e 08.00.00 — Transferências de capital. Através da redação adotada o Município compromete-se a assegurar que os apoios financeiros respeitam os limites anuais previstos no PAM. Esta solução reforça, assim, o compromisso com os objetivos do Programa e garante maior controlo sobre a despesa não obrigatória.

Por fim, a medida que condiciona a realização de despesa com aquisição de bens de capital cofinanciada por fundos europeus (**alínea j**) foi mantida, por ser fundamental para evitar riscos de despesa não reembolsada. A despesa deve estar sempre dependente da aprovação efetiva das candidaturas e do montante elegível previsto, conforme previsto na **alínea n) do artigo 35.º da Lei do FAM**.

Para apreciação individual de cada medida, remete-se para os **Anexos I e II**, que integram o presente documento e incluem a análise técnica correspondente.

As alterações são, na sua maioria, consideradas conformes, desde que:

- Se mantenha o cumprimento das obrigações legais estabelecidas na Lei do FAM;
- As medidas respeitem os limites definidos nos Mapas 1, 2 e 3 do PAM.

A proposta de revisão apresentada mantém inalteradas as medidas de reestruturação da dívida (financeira e não financeira), constantes no PAM (Cláusula 3ª, com a epígrafe “*Reestruturação da Dívida*”). Em relação às medidas de assistência financeira, a proposta de revisão preserva, igualmente, o que se encontra definido no âmbito da assistência financeira do FAM.

IV. Conformidade da proposta de revisão do PAM com as METAS ORÇAMENTAIS

As medidas e obrigações previstas no PAM refletem-se quantitativamente em metas orçamentais, tanto do lado da receita como da despesa municipal, resultando em objetivos quanto ao saldo (poupança) a obter tendo em vista, nomeadamente, assegurar o pagamento dos encargos com o empréstimo contraído ao abrigo da assistência financeira concedida pelo FAM, bem como reduzir o rácio da dívida total do Município nos termos programados.

Ao nível do cumprimento das metas orçamentais definidas em PAM, os limites anuais a que o Município se encontrava vinculado foram cumpridos na sua globalidade, apesar dos desvios que ocorreram aos longo dos anos de execução do programa, conforme exposto nos pareceres dos relatórios de monitorização realizados pelo FAM, podendo concluir-se pelo cumprimento das medidas de reestruturação financeira que assentaram na execução das premissas específicas associadas ao PRD e ao cumprimento das medidas de reequilíbrio orçamental.

Os níveis agora propostos, tanto da receita quanto da despesa, **garantem a sustentabilidade do Programa**, em concreto até ao ano em que o Município deverá alcançar o limite da dívida legalmente estabelecido ([veja-se ponto V](#)).

Na formalização desta opinião favorável da DE do FAM, atende à verificação da não deterioração dos saldos orçamentais projetados no PAM em vigor, bem como aos pressupostos bases de estimativa dos valores a cobrar de receita e a realizar de despesa, reconhecendo-se a dependência de muitas das variáveis em causa perante a conjuntura económica e as novas competências e obrigações a que os municípios estão atualmente sujeitos.

• RECEITA - Projeções

A proposta de revisão apresentada pelo Município (**Quadro 1**) estima acréscimos de receita significativos face ao PAM em vigor, com destaque para o ano de 2025, que atinge 27,33 milhões de euros. Ao longo do período 2025–2029, a Receita Total segue uma tendência descendente, impulsionada pela redução expressiva da Receita de Capital.

Quadro 1 – Proposta Revisão PAM/PAM Revisto
VARIAÇÃO DA RECEITA
(Projeção para 5 anos)

Un: euros

Receita Total	2025	2026	2027	2028	2029
Proposta Revisão	41 369 696,06	33 736 720,89	31 607 160,14	30 543 519,86	30 874 418,07
PAM em vigor	14 036 032,95	14 040 147,95	14 044 366,95	14 048 691,95	14 053 130,95
Receita Total - Variação	27 333 663,11	19 696 572,94	17 562 793,19	16 494 827,91	16 821 287,12

Receita Corrente	2025	2026	2027	2028	2029
Proposta Revisão	25 198 766,02	24 602 494,64	25 172 103,54	25 732 008,96	26 257 867,71
PAM em vigor	13 637 773,71	13 641 888,71	13 646 107,71	13 650 432,71	13 654 871,71
Receita Corrente - Variação	11 560 992,31	10 960 605,93	11 525 995,83	12 081 576,25	12 602 996,00

Receita Capital	2025	2026	2027	2028	2029
Proposta Revisão	16 170 925,04	9 134 221,25	6 435 051,61	4 811 505,91	4 616 545,36
PAM em vigor	398 259,24	398 259,24	398 259,24	398 259,24	398 259,24
Receita Capital - Variação	15 772 665,80	8 735 962,01	6 036 792,37	4 413 246,67	4 218 286,12

O. Receitas	2025	2026	2027	2028	2029
Proposta Revisão	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
PAM em vigor	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
O. Receitas - Variação	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00

A Receita Corrente revela uma variação positiva e constante, passando de 11,56 milhões em 2025 para 12,60 milhões em 2029. Esta evolução assenta no bom desempenho **dos Impostos Diretos** - IMT, IMI e Derrama - e no reforço das Transferências Correntes do Estado, que passam a integrar novas rubricas relacionadas com a descentralização e a participação no IVA.

A Receita de Capital, por sua vez, regista uma variação muito acentuada ao longo do período, passando de 15,77 milhões de euros em 2025 para 4,22 milhões em 2029. Apesar do recuo, esta componente mantém um contributo relevante nos primeiros anos, associado ao aumento das Transferências de Capital, designadamente pela participação em projetos cofinanciados e pelos ativos financeiros.

No horizonte pós-2029, as projeções apontam para um cenário de crescimento moderado da Receita Total, passando de 28,70 milhões de euros em 2030 para 42,42 milhões em 2046. Esta evolução assenta quase exclusivamente no reforço da Receita Corrente, que cresce de forma contínua, de 26,90 milhões em 2030 para 39,74 milhões em 2046.

• DESPESA - PROJEÇÕES

Conforme se observa no **Quadro 2**, a proposta de revisão ao PAM apresenta uma Despesa Total significativamente superior face ao Plano em vigor, seguindo a mesma tendência da Receita.

Quadro 2 - Proposta Revisão PAM/PAM Revisto
VARIAÇÃO DA DESPESA
(Projeção para 5 anos)

Un: euros

Despesa Total	2025	2026	2027	2028	2029
Proposta Revisão	40 480 250,93	33 074 212,85	30 717 309,76	29 601 982,90	29 465 907,21
PAM em vigor	13 818 014,05	13 787 022,85	13 756 031,64	13 726 874,44	13 694 049,23
Despesa Total - Variação	26 662 236,88	19 287 190,00	16 961 278,12	15 875 108,46	15 771 857,98

Despesa Corrente	2025	2026	2027	2028	2029
Proposta Revisão	21 027 808,81	20 693 041,40	21 129 692,27	21 623 919,89	22 130 239,27
PAM em vigor	11 028 337,38	10 997 346,18	10 966 354,97	10 937 197,77	10 904 372,56
Despesa Corrente - Variação	9 999 471,43	9 695 695,22	10 163 337,30	10 686 722,12	11 225 866,71

Despesa Capital	2025	2026	2027	2028	2029
Proposta Revisão	19 452 442,13	12 381 171,46	9 587 617,49	7 978 063,01	7 335 667,94
PAM em vigor	2 789 676,67	2 789 676,67	2 789 676,67	2 789 676,67	2 789 676,67
Despesa Capital - Variação	16 662 765,46	9 591 494,79	6 797 940,82	5 188 386,34	4 545 991,27

A proposta de revisão apresentada pelo Município projeta um reforço expressivo da **despesa** face ao Plano anterior, sobretudo em 2025, ano em que se verifica uma diferença de 26,66 milhões de euros. Nos anos seguintes, a despesa total vai diminuindo gradualmente, passando a variação para 15,77 milhões em 2029.

Este retrocesso reflete, em grande parte, a redução da Despesa de Capital, que tem um peso muito expressivo no início do período (com uma variação de mais de 16,66 milhões em 2025) e vai sendo progressivamente ajustada até cerca de 4,5 milhões em 2029. Esta trajetória acompanha o ciclo natural de investimento, em que se concentram obras e projetos nos primeiros anos.

Por outro lado, a Despesa Corrente apresenta uma variação contínua e crescente, subindo de 10 milhões em 2025 para 11,23 milhões em 2029. Este crescimento resulta sobretudo de encargos permanentes relacionados com Pessoal, Aquisição de Bens e Serviços e o reforço das competências no contexto da descentralização.

No horizonte 2030–2045, as projeções mantêm esta tendência: a Despesa Corrente cresce de forma gradual e sustentada — de 11,78 para 22,06 milhões de euros — enquanto a Despesa de Capital estabiliza em torno dos 5,9 a 8,2 milhões de euros anuais, permitindo manter algum nível de investimento.

Com base na análise dos dados apresentados, e considerando o ajustamento efetuado pelo FAM que visa assegurar uma redução sustentada da dívida entre exercícios, bem como o facto do Município ter beneficiado de moratórias legais aplicáveis ao capital vencido e vincendo do Empréstimo de Assistência Financeira - em 2020 e 2021 — ao abrigo da Lei n.º 4-B/2020, de 06 de abril, na sua redação atual), e em 2023, nos termos do artigo 57.º da LOE/2023 - conclui-se que as projeções relativas à despesa refletem uma atualização coerente com a execução recente e com as expectativas de evolução a médio prazo.

A previsão da taxa de inflação constante no PAM em vigor foi ajustada face ao atual contexto macroeconómico, o que contribui para a consistência das estimativas. Assim, não se identificam reservas por parte da DE do FAM neste âmbito, resultando na seguinte síntese de execução:

**Quadro 3 – Síntese de execução orçamental do Município
(Projeção para 5 anos)**

Un: euros

Variáveis	Est.	Previsão			
	2025	2026	2027	2028	2029
Receita Efetiva	33 365 831,1	33 736 715,9	31 607 155,1	30 543 514,9	30 874 413,1
Receita Corrente	25 198 766,0	24 602 494,6	25 172 103,5	25 732 009,0	26 257 867,7
Receita de Capital Efetiva	8 167 065,0	9 134 221,2	6 435 051,6	4 811 505,9	4 616 545,4
Outras	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Despesa Efetiva	38 124 564,9	31 013 435,9	28 656 532,8	27 541 205,9	27 405 130,2
Despesa Corrente	21 027 808,8	20 693 041,4	21 129 692,3	21 623 919,9	22 130 239,3
Da qual Juros	465 107,6	419 260,8	399 411,6	380 616,0	359 713,2
Despesa Capital Efetiva	17 096 756,1	10 320 394,5	7 526 840,5	5 917 286,0	5 274 890,9
Saldo global não financeiro	- 4 758 733,9	2 723 280,0	2 950 622,4	3 002 309,0	3 469 282,9
Saldo primário efetivo	- 4 293 626,3	3 142 540,8	3 350 034,0	3 382 924,9	3 828 996,1
Total ativos e passivos	5 648 174,0	- 2 060 777,0	- 2 060 777,0	- 2 060 777,0	- 2 060 777,0
Saldo	889 440,1	662 503,0	889 845,4	941 532,0	1 408 505,9
Pagamento dívida					
Défice/Excedente	889 440,1	662 503,0	889 845,4	941 532,0	1 408 505,9
Dívida Total	45 152 269,6	42 901 035,3	40 674 047,6	38 466 433,1	36 274 322,9

Fonte: Estimativas da Revisão ao PAM

• **SALDOS ORÇAMENTAIS - PROJEÇÕES**

Os municípios aderentes ao FAM devem gerar excedentes orçamentais que permitam a redução gradual do rácio da dívida total da autarquia, por forma a que esta se venha a situar abaixo do limiar legalmente estabelecido⁷. No contexto atual, este indicador é considerado crítico para a análise da sustentabilidade das finanças autárquicas. No entanto, essa sustentabilidade deve ser avaliada numa perspetiva dinâmica e não apenas estática.

Na análise aos saldos gerados por aplicação dos níveis de receita e despesa estimados na proposta de revisão do PAM, observa-se que os desvios, em termos de Saldo Primário Efetivo e Saldo Efetivo em relação projetado em PAM, são maioritariamente positivos, com exceção do ano de 2025, em

⁷ N.º 1 do artigo 52.º do RFALEI – “Limite da dívida total”.

que o Saldo Efetivo apresenta valores negativos⁸. Ainda assim, registam-se Saldos Correntes superiores a cerca de 3,9 milhões de euros ao longo do período.

Em termos do Saldo de Capital as diferenças apuradas em relação ao PAM são negativas, refletindo um aumento da despesa com a Aquisição de Bens de Capital. Este comportamento indica que o Município tende a investir mais do que aquilo que vai arrecadar em Receitas de Capital.

O **Quadro 4** apresenta um resumo da variação dos saldos obtidos com a proposta de revisão do PAM e compara esses valores com as estimativas do PAM atual.

Quadro 4 - Proposta Revisão PAM/PAM
Variação dos SALDOS ORÇAMENTAIS (Projeção para 5 anos)

Un: euros

Saldo Corrente	2025	2026	2027	2028	2029
Proposta Revisão	4 170 957,21	3 909 453,24	4 042 411,26	4 108 089,07	4 127 628,44
PAM em vigor	2 609 436,33	2 644 542,53	2 679 752,74	2 713 234,94	2 750 499,15
Saldo Corrente - Variação	1 561 520,88	1 264 910,71	1 362 658,52	1 394 854,13	1 377 129,29
Saldo Primário	2025	2026	2027	2028	2029
Proposta Revisão	4 636 064,83	4 328 714,05	4 441 822,88	4 488 705,03	4 487 341,67
PAM em vigor	3 364 008,46	3 368 123,46	3 372 342,46	3 376 667,46	3 381 106,46
Saldo Primário - Variação	1 272 056,37	960 590,59	1 069 480,42	1 112 037,57	1 106 235,21
Saldo de Capital	2025	2026	2027	2028	2029
Proposta Revisão	-3 281 517,08	-3 246 950,21	-3 152 565,89	-3 166 557,10	-2 719 122,58
PAM em vigor	-2 391 417,43	-2 391 417,43	-2 391 417,43	-2 391 417,43	-2 391 417,43
Saldo de Capital - Variação	-890 099,65	-855 532,78	-761 148,46	-775 139,67	-327 705,15
Saldo Efetivo	2025	2026	2027	2028	2029
Proposta Revisão	-4 758 733,87	2 723 280,03	2 950 622,38	3 002 308,96	3 469 282,86
PAM em vigor	1 964 685,57	1 999 791,77	2 035 001,98	2 068 484,18	2 105 748,39
Saldo Efetivo - Variação	-6 723 419,44	723 488,26	915 620,40	933 824,78	1 363 534,47
Saldo Total	2025	2026	2027	2028	2029
Proposta Revisão	889 445,13	662 508,03	889 850,38	941 536,96	1 408 510,86
PAM em vigor	218 018,90	253 125,10	288 335,31	321 817,51	359 081,72
Saldo Total - Variação	671 426,23	409 382,93	601 515,07	619 719,45	1 049 429,14

⁸ Tendo o Município apresentado o seguinte esclarecimento “Como se poderá constatar pela análise das diversas rubricas que compõem a receita prevista para 2025, o Município do Cartaxo prevê obter 8 Milhões de Euros em Ativos Financeiros. Este valor resulta do facto de, por uma questão de rentabilização dos seus pontuais excedentes de tesouraria, periodicamente, o Município constituir depósitos a prazo o que, como sabemos, em termos orçamentais, no momento da sua constituição representa uma “Despesa”, sendo que, apenas no momento do seu vencimento, constituirá uma receita, isto é, será registado no orçamento do ano através da rubrica “Ativos Financeiros”. É, justamente, por este motivo que surge a referida verba de oito milhões de euros na receita de capital prevista para 2025, mais precisamente na sua rubrica 11 – Ativos Financeiros. Ora, considerando que o Saldo Primário corresponde à diferença entre a receita corrente e a despesa corrente (deduzida encargos dívida - juros), os referidos oito milhões de euros de receita não são considerados em termos de cálculo, levando a que o referido valor surja a negativo. O mesmo sucede relativamente ao Saldo global ou efetivo que, como sabemos, corresponde à diferença entre receita efetiva e despesa efetiva, sendo que, no conceito de receita efetiva não se considera o valor da receita de ativos financeiros, o que, no caso em apreço, conduzirá a que o referido saldo surja a negativo.”

A proposta de revisão do PAM reflete uma melhoria global dos saldos face ao Plano em vigor, com particular destaque para os saldos Corrente, Primário e Efetivo.

Nos primeiros cinco anos (2025–2029), o Saldo Corrente regista variações positivas significativas, com um reforço de 1,56 milhões de euros em 2025 face ao valor previsto e um acréscimo adicional de 1,38 milhões de euros em 2029, evidenciando uma melhoria da capacidade corrente do Município.

O Saldo Primário apresenta também uma evolução favorável, com um ganho de 1,27 milhões de euros em 2025, que se mantém em crescimento até 2029, ano em que a variação atinge 1,11 milhões de euros.

O Saldo de Capital, por seu lado, regista variações negativas em todos os anos, iniciando com –890 mil euros em 2025 e reduzindo-se para –328 mil euros em 2029, refletindo o reforço do investimento previsto na proposta.

O Saldo Efetivo, embora negativo em 2025 (–4,76 milhões de euros), inverte a tendência logo em 2026, com uma variação positiva de 723 mil euros, mantendo-se em crescimento até 2029, com um ganho de 1,36 milhões de euros face ao Plano em vigor.

Por fim, o Saldo Total evidencia variações positivas consistentes, com destaque para os ganhos de 671 mil euros em 2025 e 1,05 milhões de euros em 2029, reforçando a melhoria da posição financeira do Município.

A partir de 2030, a variação dos saldos orçamentais mantém-se maioritariamente positiva face ao PAM em vigor, destacando-se os Saldos Corrente, Primário e Efetivo. O Saldo Corrente apresenta reforços anuais consistentes, enquanto o Saldo Primário, apesar de variações mais moderadas, mantém uma tendência ascendente até ao final do Plano. Já o Saldo de Capital apresenta variações negativas crescentes. Apesar disso, os saldos efetivos mantêm-se positivos, com ganhos estáveis em relação Plano anterior.

Considerando que são garantidos os níveis positivos de Saldo Efetivo e Saldo Primário e que, decorrente destas projeções, o Município assegurará a sua sustentabilidade financeira, conclui-se pela emissão de parecer favorável quanto aos valores quantitativos apresentados nos Mapas 1 e 2, anexos à proposta de revisão do PAM.

V. Análise de sustentabilidade de médio e longo prazo

Encargos plurianuais

Nos próximos cinco anos (2025–2029), a despesa de investimento líquida dos correspondentes financiamentos comunitários situa-se entre 6,7% e 8,5% da receita efetiva anual, com exceção do ano

de 2025, no qual se observa um valor atípico de 32,5%, decorrente de um investimento elevado conjugado com uma menor cobertura por fundos comunitários.

Quadro 5 - Proposta Revisão PAM do Município
DESPESA DE INVESTIMENTO LÍQUIDA vs. RECEITA EFETIVA
(Projeção para 5 anos)

Un: euros

Ano	2025	2026	2027	2028	2029
Investimento Líquido	10 856 434,08	2 859 613,01	2 438 825,96	2 488 140,51	2 076 945,36
Receita Efetiva	33 365 836,06	33 736 720,89	31 607 160,14	30 543 519,86	30 874 418,07
Peso Relativo (%)	32,5%	8,5%	7,7%	8,1%	6,7%

Fontes: Proposta Revisão Município.

A sustentabilidade desta trajetória dependerá da concretização efetiva dos financiamentos europeus previstos, que têm sido fundamentais no apoio ao esforço de investimento dos Municípios.

Entende-se que o Município não pode ser prejudicado na possibilidade de obtenção destes fundos por se encontrar ao abrigo de um programa de ajustamento financeiro. No entanto, a precaução entre as obrigações assumidas perante terceiros e a execução das candidaturas deve estar de tal forma alinhada que não permita qualquer desvio que possa vir a comprometer o equilíbrio que o Município alcançou nos últimos anos. Dessa forma, é essencial manter uma atenção especial no sentido de não serem assumidos compromissos além dos valores estimados na proposta de revisão do PAM.

A partir de 2030, na ausência prevista de financiamento comunitário, a despesa de investimento passará a depender exclusivamente de receitas próprias, o que se recomenda atenção acrescida na sua programação e execução.

Análise de sustentabilidade da dívida

No âmbito da constituição da empresa intermunicipal de transportes da Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo (CIMLT), sob a designação *Transportes Lezíria do Tejo, E.I.M., S.A.*, e considerando os impactos decorrentes da presente revisão do PAM, identificam-se os seguintes elementos com relevância para a avaliação da sustentabilidade da dívida municipal:

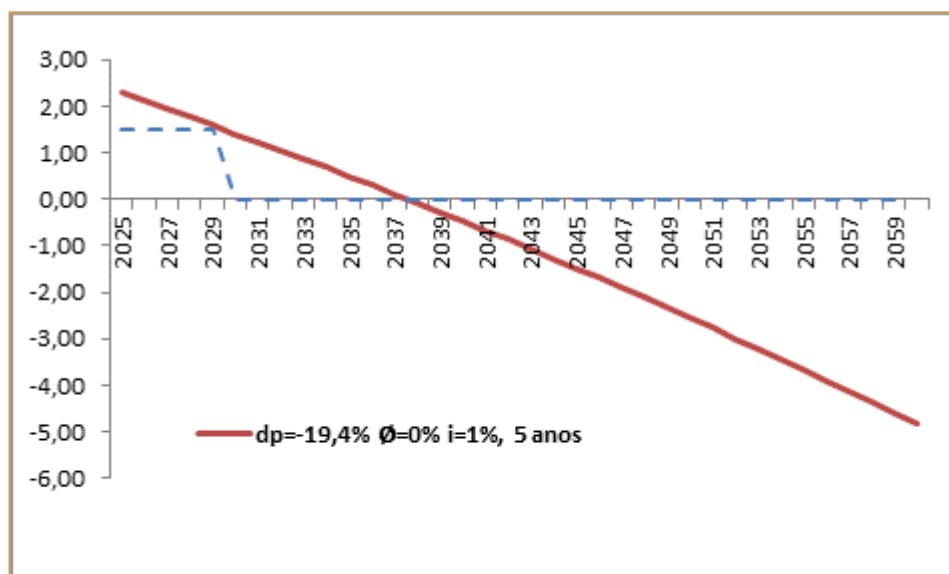
- Encontra-se considerada nesta Revisão a participação do Município no capital social da sociedade a constituir, no montante aprovado de 294.884,00€, correspondente a 7,76% do capital social da empresa, bem como, dos montantes anuais transferidos e já contabilizados para a prestação do respetivo serviço público de transportes de passageiros;
- O Município deverá assegurar o cumprimento da meta da dívida definida no PAM atualmente em vigor, ou daquela que venha a ser estabelecida na presente revisão;

- c) No âmbito da CIMLT, compete ao Município garantir que os demais Municípios participantes na constituição da empresa assumem, de forma tempestiva, o cumprimento da obrigação legal prevista no artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, relativamente à cobertura de prejuízos apurados pela sociedade, até um mês após a apreciação das contas que evidenciem resultado líquido negativo.
- d) Caso se verifique a imputação de dívida ao Município do Cartaxo, proporcional à sua participação no capital social da empresa, nos termos do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, deverá ser apresentada ao FAM uma análise fundamentada da solução a adotar, nomeadamente quanto à continuidade da participação na empresa e à avaliação de alternativas viáveis para a prestação do serviço público de transportes.

Relativamente ao horizonte temporal previsto para a concretização do objetivo central de recuperação financeira, mediante recurso ao apoio previsto no PAM, importa assinalar que as estimativas do FAM apresentam ligeiras divergências face às projeções municipais.

Ajustado o modelo de análise quanto à trajetória da dívida, incorporando a previsão constante na presente revisão do PAM (**Gráfico 7**) e num cenário conservador, estima-se que o Município venha a cumprir a cumprir o rácio legal da dívida (150%) no exercício de 2029.

Gráfico 7: Modelo de Sustentabilidade da Dívida



Salienta-se que este cenário assenta nos seguintes pressupostos:

- ✓ Valores inscritos na proposta em análise e estabilidade dos mesmos nos anos subsequentes;
- ✓ A média da receita corrente líquida cobrada nos três anos anteriores, calculada com base nas estimativas previstas para os respetivos exercícios;

- ✓ Moratórias legais aplicáveis ao capital vencido e vincendo do Empréstimo de Assistência Financeira em 2020, 2021 e 2023.

VI. Parecer da Direção Executiva

Face ao exposto na presente análise, e nos termos do n.º 2 do artigo 33.º da Lei do FAM, considera-se estarem reunidos os fundamentos que justifiquem a emissão de **parecer favorável** à proposta de revisão do PAM apresentada pelo MC, comprovada a **conformidade da mesma quanto à sua fundamentação, às medidas e obrigações nela previstas e à sustentabilidade de médio e longo prazo da dívida**

Destaca-se, em particular, a manutenção de saldos orçamentais necessários para garantir uma trajetória de redução da dívida até ao limite legalmente estabelecido, sublinhando-se ainda que **a presente revisão não implica qualquer acréscimo ao montante contratualizado no âmbito da Assistência Financeira**

A revisão do PAM contempla alterações à Cláusula Segunda, relativa às Medidas de Reequilíbrio Orçamental, conforme consta dos **Anexos I e II**⁹, bem como à Cláusula Quinta, no que respeita às Outras Obrigações, especificamente na alínea *g*). Esta última visa reforçar o acompanhamento da execução do PAM, através da inclusão de novos indicadores que permitem garantir maior controlo sobre a evolução da dívida e dos saldos orçamentais.¹⁰

Importa ainda destacar que a presente revisão incorpora os impactos decorrentes da participação do Município na constituição da empresa intermunicipal *Transportes Lezíria do Tejo, E.I.M., S.A.*, nomeadamente ao nível da entrada no capital social e bem como, dos montantes anuais transferidos e já contabilizados para a prestação do respetivo serviço público de transportes de passageiros.

Compete ao Município assegurar a articulação necessária com os demais municípios participantes, de forma a garantir o cumprimento atempado das obrigações legais associadas à cobertura de eventuais prejuízos, bem como que, em caso de imputação proporcional de responsabilidades financeiras, seja efetuada uma análise técnica junto do FAM sobre a continuidade da participação e alternativas ao serviço prestado.

Procede-se ainda à alteração dos Mapas 1, 2 e 3 anexos ao Contrato PAM e ao aditamento dos Mapas 4 e 5, que passam a integrar o referido Contrato. Todas as demais cláusulas e condições do Contrato PAM que não tenham sido expressamente alteradas pela presente revisão mantêm-se inalteradas, válidas e em vigor.

Nestes termos, determina-se que se proceda à elaboração do documento “Adenda ao Contrato

⁹ **Anexo I:** *Medidas de reequilíbrio orçamental – Receita*; **Anexo II:** *Medidas de reequilíbrio orçamental – Despesa*.

¹⁰ **Nova redação:** Caso os limites definidos para os saldos orçamentais e para a dívida não sejam cumpridos ou se for razoavelmente exetável o seu não cumprimento, **face aos objetivos constantes dos mapas 3 e 4**, o MUNICÍPIO adotará as medidas necessárias de modo a corrigir os desvios identificados.

PAM”, cuja minuta deverá ser remetida à Comissão de Acompanhamento para efeitos de aprovação, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º da Lei do FAM. Após a respetiva aprovação, a proposta de revisão do PAM deverá ser submetida à deliberação dos órgãos do Município e dado o devido conhecimento ao Tribunal de Contas.

Lisboa, 26 de setembro de 2025

Pela Direção Executiva,



ANEXOS I E II