



**Conselho das
Finanças
Públicas**

**POSIÇÃO E
EVOLUÇÃO DOS
PASSIVOS
CONTINGENTES DAS
ADM. PÚBLICAS**
**SUMÁRIO
EXECUTIVO**

Dezembro de 2025

Relatório nº

10/2025

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente relatório apresenta a primeira análise sistemática do Conselho das Finanças Públicas (CFP) dedicada exclusivamente aos passivos contingentes das Administrações Públicas (AP). Este documento tem como objetivo apresentar uma visão quantificada e abrangente das responsabilidades contingentes, tendo como referência a classificação e o reporte harmonizado definidos pelo Eurostat. A análise incide sobre a evolução destas responsabilidades, a sua composição, bem como sobre os riscos potenciais que as mesmas implicam para as finanças públicas. Não se incluem no âmbito deste relatório as responsabilidades associadas ao sistema bancário e às pensões, por não se enquadrarem no conceito de passivo contingente adotado.

Posição e evolução recente dos passivos contingentes

Desde a crise pandémica que os passivos contingentes das AP evidenciam uma progressiva diminuição. Em 2020, as responsabilidades associadas a passivos contingentes atingiram um máximo equivalente a 12,6% do PIB, no contexto das medidas excecionais de resposta à pandemia, tendo sido registada uma diminuição para 6,7% do PIB em 2024. Esta redução reflete essencialmente: i) o encerramento progressivo das linhas de crédito com garantia pública associadas à COVID-19; ii) a diminuição do endividamento das entidades públicas não reclassificadas (EPNR); e iii) o recuo dos encargos líquidos e responsabilidades associadas a Parcerias Público-Privadas (PPP). Apesar da redução contínua destas responsabilidades, subsistem riscos materiais associados às garantias públicas, às PPP e às responsabilidades das entidades fora do perímetro orçamental. Acrescem as novas garantias InvestEU, em forte expansão, em conjunto com outras linhas implementadas pelo Banco Português de Fomento. Estas responsabilidades exigem monitorização contínua de modo a evitar impactos orçamentais inesperados e assegurar uma trajetória sustentável das finanças públicas.

Responsabilidades associadas a garantias

As garantias concedidas pelo Estado e outras entidades públicas constituem a maior parcela dos passivos contingentes. Estas responsabilidades totalizavam 3,1% do PIB em 2024, muito abaixo dos 6,4% registados em 2020. Este decréscimo decorre sobretudo da redução das garantias standardizadas associadas às linhas COVID-19 emitidas durante a pandemia, cuja carteira diminuiu de forma expressiva.

Apesar do menor montante de responsabilidades, subsiste uma parte relevante de risco associado a estas garantias. No fim de 2024, o Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM) detinha 1887 M€ de responsabilidades vivas relacionadas com linhas COVID-19 e 1651 M€ relativas a outras linhas. Além destas, o Estado mantém igualmente responsabilidades relevantes quanto ao financiamento da Região Autónoma da Madeira (2,9 mil M€), ao Sistema Nacional de Garantia Mútua (garantindo a solvabilidade do mesmo prestando garantias ao FCGM de 1,2 mil M€) e a instrumentos de política económica, como o apoio oficial à exportação. De referir que as garantias são apresentadas de forma não consolidada. Contudo, as garantias concedidas a outras entidades das AP não constituem risco acrescido, dado que a sua eventual materialização terá um efeito neutro, em termos consolidados, no saldo e/ou na dívida (no caso do FCGM, o risco está nesta entidade, uma vez que concede garantias a entidades privadas).

Responsabilidades associadas a PPP

Em 2024, as responsabilidades contingentes associadas a PPP continuavam a registar uma trajetória de redução. Estas responsabilidades, concentradas predominantemente no sector rodoviário, representavam 1,2% do PIB em 2024. A expressão deste rácio em 2023 (1,4% do PIB) colocava Portugal como o país da União Europeia (UE) com o maior peso das PPP em percentagem do PIB, 1,2 p.p. acima da média da UE (0,2% do PIB).

Na projeção mais recente do Ministério das Finanças (MF), os encargos globais líquidos deverão aumentar temporariamente em 2026, prevendo-se que apenas no início da década de 50 se tornem positivos. Para este aumento contribui a entrada de novas PPP ferroviárias como a do troço Porto–Oiã da futura linha de alta velocidade - LAV, bem como o efeito base de receitas extraordinárias de PPP do sector rodoviário recebidas em 2025 e que não se irão repetir no ano imediatamente seguinte. Para os anos seguintes, antecipa-se uma trajetória descendente. A partir de 2053, prevê-se que os encargos líquidos se tornem positivos, refletindo sobretudo a receita líquida gerada pela concessão aeroportuária atribuída à ANA. Apesar desta perspetiva favorável a longo prazo, permanecem riscos relevantes associados a litígios e pedidos de reposição do equilíbrio financeiro nas PPP, num total de 1754 M€, concentrados sobretudo no sector rodoviário.

Passivos de entidades controladas pelas AP fora do perímetro orçamental

O endividamento das entidades públicas não reclassificadas (EPNR) não financeiras registou uma redução significativa acompanhada por alterações no seu financiamento. Em 2024, o endividamento destas entidades representava 2,2% do PIB, consideravelmente abaixo do máximo de 9,8% observado em 2009. A composição da dívida destas

entidades alterou-se substancialmente na última década, com menor recurso ao financiamento bancário e externo, refletindo maior disciplina financeira e um processo gradual de reestruturação de empresas públicas.

Comparação na União Europeia (UE)

Em 2023, Portugal registava o quarto menor valor de passivos contingentes na UE. Em rácio do PIB, estas responsabilidades equivaliam a 7,6%, situando-se significativamente abaixo da média da UE (19,7%). Apesar deste posicionamento favorável, Portugal destaca-se por apresentar o maior peso relativo de PPP entre os Estados-Membros da União, com tendência de redução.

Outros passivos contingentes

Com potencial impacto orçamental, subsistem outras responsabilidades contingentes. Entre estas, destacam-se as associadas à Região Autónoma dos Açores, sob a forma de cartas de conforto e protocolos, que ascendiam a 99,5M€ em 2024, sobretudo relacionados com o Grupo SATA e entidades privadas. Apesar da heterogeneidade contratual, estes instrumentos representam riscos reais caso venham a ser acionados. Adicionalmente, a recente revisão da Diretiva 2011/85/UE reforça a necessidade de escrutínio sobre riscos climáticos e catástrofes naturais. Embora ainda não existam dados sistematizados no reporte nacional, estes riscos constituem um vetor crescente de exposição potencial das finanças públicas, exigindo monitorização contínua e futura integração no reporte de passivos contingentes.