



RELATÓRIO ANUAL das PPP – 2012

U T A P

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Índice de Conteúdos

1. Introdução e Enquadramento	7
2. Parcerias Público-Privadas	8
2.1 Enquadramento económico	8
2.2 Eventos relevantes na área das PPP.....	8
2.2.1 Novo regime jurídico e institucional das PPP.....	8
2.2.2 Relatório de auditoria aos contratos de PPP.....	11
2.2.3 Renegociação dos contratos de PPP do setor rodoviário	11
2.3 Investimentos realizados na modalidade de PPP.....	12
2.4 Síntese dos fluxos financeiros	13
2.5 Fluxos financeiros plurianuais previsionais futuros.....	15
3. Análise setorial das PPP	18
3.1 Setor rodoviário.....	18
3.1.1 Factos setoriais relevantes	18
3.1.2 Evolução da procura	19
3.1.3 Fluxos financeiros por PPP rodoviária	20
3.2 Setor Ferroviário.....	26
3.2.1 Factos setoriais relevantes	26
3.2.2 Evolução da procura	26
3.2.3 Fluxos financeiros por PPP	27
3.3 Setor da Saúde.....	30
3.3.1 Factos setoriais relevantes	30
3.3.2 Fluxos Financeiros no setor da saúde	30
3.4 Setor da Segurança	33
3.4.1 Factos setoriais relevantes	33
3.4.2 Fluxos financeiros no setor da segurança	33
4. Análise dos Fluxos de Crédito às PPP.....	34
5. Análise Económico-financeira das PPP	38
5.1 Setor rodoviário.....	39
5.2 Setor ferroviário.....	41
5.3 Setor da saúde.....	42
5.4 Setor da segurança.....	43
5.5 Síntese da análise económico-financeira às PPP	44
6. Riscos e Contingências.....	48
7. Anexo I: Identificação das PPP.....	52

Índice de Quadros

Quadro 1 – Encargos líquidos em 2012 e variações homólogas	13
Quadro 2 – Encargos líquidos e desvios	15
Quadro 3 – Encargos plurianuais de acordo com o OE2013.....	16
Quadro 4 – Encargos líquidos (EL) por PPP rodoviária em 2012, variações face ao ano 2011 e desvio face à previsão (P).....	21
Quadro 5 – Encargos brutos (EB) por concessão	22
Quadro 6 – Pagamentos extraordinários por concessão.....	23
Quadro 7 – Receitas da EP relativas a portagem por concessão.....	24
Quadro 8 – Nível de cobertura dos encargos	25
Quadro 9 – Evolução da procura do MST.....	27
Quadro 10 – Encargos por concessão ferroviária.....	28
Quadro 11 – Encargos líquidos por PPP no setor da saúde	31
Quadro 12 – Encargos com o SIRESP.....	33
Quadro 13 – Empréstimos concedidos pelo setor financeiro residente a PPP.....	37
Quadro 14 – Empréstimos concedidos pelo exterior a PPP.....	37
Quadro 15 – Contingências das PPP do setor rodoviário até 31 de dezembro de 2012	49
Quadro 16 – Identificação das PPP por setor	52

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Indicadores económicos – Taxa de crescimento do PIB e da Procura Interna.....	8
Gráfico 2 – Investimento realizado em PPP por ano e por setor	12
Gráfico 3 – Evolução dos encargos líquidos das PPP de 2010 a 2012.....	14
Gráfico 4 – Repartição dos encargos líquidos das PPP em 2011 e 2012	14
Gráfico 5 – Previsão da evolução dos encargos líquidos plurianuais no OE2013	17
Gráfico 6 – Evolução do TMD ponderado	20
Gráfico 7 – Evolução dos encargos líquidos das PPP rodoviárias.....	20
Gráfico 8 – Principais concessões rodoviárias em função dos encargos líquidos para o setor público (2012).....	22
Gráfico 9 – Evolução dos encargos líquidos no setor ferroviário.....	27
Gráfico 10 – Evolução dos encargos com PPP no setor da saúde	30
Gráfico 11 – Encargos dos hospitais (milhares de euros) em 2012	32
Gráfico 12 – Evolução dos encargos líquidos no setor da segurança.....	33
Gráfico 13 – Prazos dos empréstimos concedidos por Bancos residentes.....	34
Gráfico 14 – Repartição dos empréstimos por setores	35
Gráfico 15 – Repartição da origem dos empréstimos concedidos	35
Gráfico 16 – Resultados Líquidos das PPP do setor rodoviário em 2012.....	39
Gráfico 17 – Resultados Líquidos das PPP do setor ferroviário	41
Gráfico 18 – Variações 2012/2011 na demonstração de resultados no setor ferroviário (por rubrica)	41
Gráfico 19 – Variações 2012/2011 na demonstração de resultados na área da saúde (por rubrica)	42
Gráfico 20 – Variações 2012/2011 da demonstração de resultados no SIRESP (por rubrica).....	43
Gráfico 21 – Parceiros privados que mais influenciaram os Resultados Líquidos obtidos em 2012.....	44
Gráfico 22 – Variação na demonstração de resultados em 2012 (por rubrica)	44
Gráfico 23 – Universo das PPP – Análises dos Resultados 2012/2011.....	45
Gráfico 24 – Universo das PPP – Proveitos Operacionais 2012/2011.....	45
Gráfico 25 – Universo das PPP – Gastos Operacionais 2012/2011	46
Gráfico 26 – Universo das PPP – Ativo, Passivo e Capital Próprio 2012/2011	46
Gráfico 27 – Universo das PPP – Nível de Endividamento 2012/2011	47

Acrónimos

2012P	Previsão para 2012
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
AVF	Alta Velocidade Ferroviária
BCE	Banco Central Europeu
BEI	Banco Europeu de Investimento
CA SNS	Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde
CMFRS	Centro de Medicina Física e Reabilitação do Sul
CPC	Custo Público Comparável
DGIE	Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos
DGS	Direção Geral da Saúde
DGTF	Direção Geral do Tesouro e Finanças
EGC	Entidade Gestora do Contrato
EG Edifício	Entidade Gestora do Edifício
EG Estabelecimento	Entidade Gestora do Estabelecimento
EP	EP – Estradas de Portugal, S.A.
Ex-SCUT	Autoestradas anteriormente sujeitas ao regime SCUT
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
InIR	Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P.
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MAI	Ministério da Administração Interna
MST	Metro Sul Tejo
OE	Orçamento do Estado
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PPP	Parceria Público-Privada
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
REF	Reposição do equilíbrio financeiro
SCUT	Sem custos para o utilizador
SIRESP	Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal
SIRIEF/PPP	Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira para as Parcerias Público-Privadas
TMD	Tráfego Médio Diário
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
Var. 2012/2011	(ou Δ 2012/2011) Variação ocorrida entre o ano de 2012 e o ano de 2011

Notas metodológicas

No relatório anual são apresentados valores de encargos e receitas com PPP, recolhidos periodicamente junto das entidades gestoras dos contratos públicos.

Para efeitos de análise deste documento, importa ter em consideração o seguinte:

- Os valores incluem IVA à taxa legal aplicável;
- Os encargos no setor da saúde relativos à atividade clínica (gestão do estabelecimento) estão isentos de IVA;
- Os encargos suportados a título de indemnização estão isentos de IVA;
- Os encargos brutos incluem todos os pagamentos efetuados pelo parceiro público, designadamente remunerações e compensações contratuais (por exemplo, pagamentos relativos a processos de reposição do equilíbrio financeiro);
- Os encargos líquidos resultam da diferença entre os encargos brutos e as receitas da atividade arrecadadas pelo parceiro público e/ou representante deste;
- Os valores dos encargos plurianuais líquidos são apresentados a preços constantes de 2012, incluindo, quando aplicável, IVA (em milhões de euros), conforme referenciado no relatório do OE2013;
- Foram considerados apenas os valores dos encargos plurianuais líquidos estimados até ao termo do prazo de cada contrato de PPP;
- Os valores apresentados são arredondados à unidade mais próxima.

A análise económico-financeira dos parceiros privados foi baseada nos elementos contabilísticos fornecidos pelos mesmos e inseridos no SIRIEF/PPP.

O presente relatório contou com o contributo do Banco de Portugal, o qual é responsável pela elaboração do capítulo “4. Análise dos Fluxos de Crédito às PPP”.

1. Introdução e Enquadramento

A UTAP, entidade administrativa sob a tutela do Ministério das Finanças, apresenta o Relatório Anual das PPP - 2012, em linha com o disposto no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio e de acordo com o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica .

O Relatório Anual das PPP encontra-se disponível para consulta e *download* no *website* oficial da UTAP (www.utap.pt), na área de “publicações”.

Os fluxos financeiros apresentados neste relatório proporcionam uma visão da execução dos valores de despesas e receitas do setor público com as PPP em 2012. Os principais resultados desta análise foram já apresentados no “Boletim Trimestral PPP – 4.º Trimestre de 2012”, publicado pela UTAP e igualmente disponível para *download* no seu *website*.

Em termos previsionais, os valores apresentados relativamente aos encargos com as PPP têm implícito o resultado estimado das negociações dos contratos das PPP rodoviárias, considerando os efeitos acordados até ao momento e em linha com as previsões orçamentais, não obstante a formalização das diversas alterações contratuais estar ainda dependente de verificação de formalidades decorrentes dos próprios contratos.

O relatório apresenta ainda uma caracterização da situação económico-financeira dos diversos parceiros privados em 2012 e a respetiva evolução face a 2011.

2. Parcerias Público-Privadas

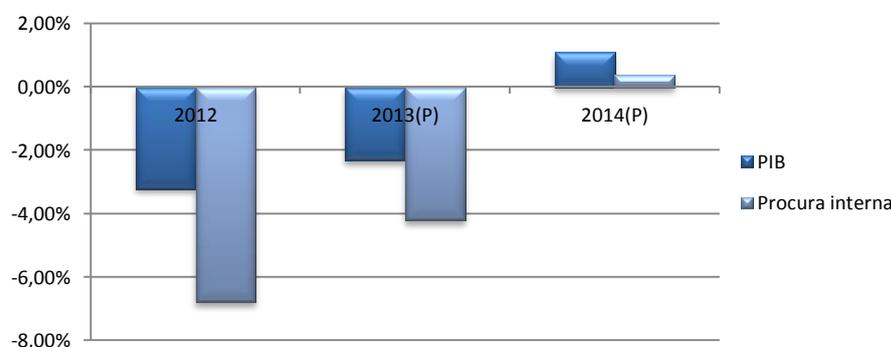
2.1 Enquadramento económico

De acordo com dados publicados pelo Banco de Portugal, a economia portuguesa registou em 2012 uma contração do PIB (-3,2%) e um aumento do desemprego (para 15,7%). Esta evolução decorreu num contexto internacional marcado por uma desaceleração da atividade económica e por uma contração do PIB na Zona Euro.

O contexto nacional foi ainda influenciado pelo PAEF, que impôs uma orientação de consolidação da política orçamental e financeira. Em consequência do enquadramento macroeconómico e das orientações assumidas, em 2012, Portugal registou um recuo significativo no investimento e no consumo (-5,4% no consumo privado e -4,8% no consumo público).

Por outro lado, os progressos no processo de ajustamento da economia portuguesa e, consequentemente, a melhoria na perceção de risco por parte dos investidores internacionais contribuíram para uma estabilização gradual das condições financeiras enfrentadas pela economia portuguesa, expressa numa redução das *yields* da dívida pública e dos *spreads* de crédito, bem como para a reabertura dos mercados de dívida *wholesale* para empresas e bancos.

Gráfico 1 – Indicadores económicos – Taxa de crescimento do PIB e da Procura Interna



Fonte: UTAP, a partir de dados do Banco de Portugal (Relatório do conselho de administração, “A economia portuguesa em 2012”).

2.2 Eventos relevantes na área das PPP

2.2.1 Novo regime jurídico e institucional das PPP

Em março de 2012, o Conselho de Ministros aprovou um novo regime jurídico aplicável às PPP, vertido no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, que introduziu modificações significativas, nomeadamente em matéria de âmbito de aplicação e organização institucional do setor público, bem como relativamente ao desenvolvimento e acompanhamento dos projetos e à transparência dos diversos atos relacionados com esta modalidade de contratação.

É neste enquadramento de reforma setorial que é criada a UTAP, a qual iniciou as suas atividades em novembro de 2012. A UTAP, sob a tutela do Ministério das Finanças, surge da necessidade de aperfeiçoar e otimizar os meios técnicos e humanos ao dispor do setor público no quadro das PPP. Tal como se verifica em vários países da União Europeia e do resto do mundo, esta entidade assume responsabilidades no âmbito da preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global dos processos de PPP e assegura um apoio técnico especializado, designadamente em matérias de natureza económico-financeira e jurídica, concentrando um conjunto assinalável de responsabilidades e competências, eliminando-se, assim, a dispersão de múltiplas tarefas por diferentes entidades públicas.

A UTAP passou, assim, a ter um papel crucial no desenvolvimento e o acompanhamento de processos de PPP, em estreita colaboração com os ministérios setoriais e com as entidades públicas contratantes envolvidas, permitindo colher os seus indispensáveis contributos, que são conjugados com as valências da UTAP.

O acompanhamento realizado pela UTAP segue os seguintes objetivos:

- a) Assegurar a continuidade do conhecimento dos projetos, de forma a dotar o setor público de uma adequada capacidade negocial;
- b) Assegurar que permanece no setor público o conhecimento dos projetos, contribuindo para a progressiva redução tendente à eliminação do recurso à consultadoria externa;
- c) Recolher, tratar e centralizar a informação económico-financeira relativa a contratos de PPP a celebrar ou celebrados;
- d) Informar o membro do Governo responsável pela área das finanças da situação económico-financeira dos contratos de PPP e da sua evolução;
- e) Dotar o Ministério das Finanças de adequados instrumentos de informação, suscetíveis de contribuir para a formação de decisões políticas relacionadas com PPP;
- f) Identificar situações suscetíveis de contribuir para um eventual agravamento do esforço financeiro do setor público;
- g) Contribuir para a prevenção da ocorrência das situações a que se refere a alínea anterior;
- h) Contribuir para melhorar o processo de constituição de novas PPP;
- i) Contribuir para uma eficaz divulgação da experiência recolhida no âmbito do setor público;
- j) Avaliar os resultados de contratos de PPP celebrados, designadamente comparando-os, quando possível, com aqueles que são alcançados por outras entidades públicas ou privadas que desenvolvem atividades de conteúdo semelhante.

Finalmente, importa destacar que a reforma do regime legal aplicável às PPP dá corpo aos objetivos e medidas setoriais específicas previstas no PAEF, mais concretamente no que respeita à obrigação do Estado Português de introduzir no ordenamento jurídico um

quadro legal e institucional reforçado, no âmbito do Ministério das Finanças, que permita um efetivo e rigoroso controlo dos encargos, bem como dos riscos, associados às PPP.

Neste contexto, o ano de 2013 constituiu um teste fundamental à eficácia deste processo reformista, dado que exigiu a resposta de uma unidade técnica, ainda em fase de instalação, ao processo negocial mais complexo que alguma vez foi encetado em Portugal no âmbito das PPP.

Recorde-se que, com a aprovação da Lei do Orçamento do Estado para 2013, foi estabelecido o objetivo de assegurar, no decurso desse ano, uma poupança de 250 milhões de euros, depois elevada para 300 milhões de euros, ao nível das PPP do setor rodoviário, devendo tais poupanças ter repercussões, de forma sustentada e estrutural, nos restantes anos de vida dos projetos.

É assim que, quase em simultâneo com o arranque da UTAP, é nomeada a Comissão de Renegociação das PPP do setor rodoviário, sob a égide desta Unidade e composta maioritariamente por colaboradores seus.

O sucesso deste processo negocial, materializado nos acordos celebrados em 2013 relativos às concessões da Costa de Prata, Grande Porto, Beira Litoral/Beira Alta, Norte, Grande Lisboa, Beira Interior e Interior Norte, a que acrescem outras duas concessões e as subconcessões da EP em que se está em vias de obtenção de acordo, permitirá cumprir globalmente os objetivos fixados, muito embora, à data de elaboração do presente Relatório, estejam ainda por alcançar determinadas etapas, dependentes de entidades terceiras, incluindo de entidades financiadoras, fulcrais para apurar se os respetivos efeitos financeiros serão, ou não, ainda suscetíveis de se refletir orçamentalmente em 2013.

Importa ainda destacar que este processo negocial, longo e particularmente complexo, constitui um ponto de viragem na estratégia habitualmente seguida pelo sector público, com uma redução muito substancial do recurso a consultores externos e, conseqüentemente, dos respetivos encargos, tendo os elementos da UTAP assegurado a maioria das tarefas associadas ao mesmo, em particular nas vertentes jurídica e financeira.

Note-se, ainda, que, em simultâneo com este processo e ao mesmo tempo que iam sendo ultrapassados os diversos obstáculos inerentes a um processo de instalação, a UTAP teve de responder a outras solicitações, designadamente, a assessoria no processo de renegociação das PPP rodoviárias da Região Autónoma da Madeira, a participação no processo de avaliação do concurso relativo ao futuro Hospital Lisboa-Oriental, o estudo da continuação do projeto do Centro de Medicina Física e de Reabilitação do Sul e a participação no concurso público relativo à subconcessão dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo.

Adicionalmente, foi ainda assegurado o apoio técnico ao Ministério das Finanças no âmbito de diversos temas relacionados com PPP e com concessões em geral.

Por fim, a UTAP tem vindo a colaborar ativamente com o Ministério das Finanças e com os ministérios setoriais nas interações havidas com a Troika no âmbito do PAEF.

2.2.2 Relatório de auditoria aos contratos de PPP

No primeiro semestre de 2012, a *Ernst & Young*¹ realizou uma auditoria a 36 projetos de PPP, efetuando uma análise transversal a todas as fases das parcerias, desde a preparação dos concursos, seleção de propostas, realização dos contratos, análise das cláusulas-chave e cumprimento dos contratos, até à análise da situação financeira das parcerias e avaliação do acompanhamento realizado pelo gestor público. O estudo foi concluído em junho desse ano e foi objeto de análise e apreciação, em primeira instância, pelo Ministério das Finanças e, posteriormente, pela Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Setor Rodoviário e Ferroviário².

2.2.3 Renegociação dos contratos de PPP do setor rodoviário

No âmbito do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, celebrado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, o atual Governo assumiu o compromisso de renegociar as PPP do setor rodoviário, com o objetivo de alcançar um impacto orçamental significativo já durante o ano de 2013, assegurando uma redução sustentada dos encargos públicos, bem como do nível de endividamento da EP, cujas projeções, sem incluir o impacto das renegociações das PPP rodoviárias em curso, apontam para um crescimento insustentável.

Sobre este pano de fundo, e em face dos condicionalismos externos, o Governo obrigou-se, nos termos do artigo 143.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2013, a realizar todas as diligências necessárias à conclusão da renegociação dos contratos de PPP do setor rodoviário com encargos para o erário público, estimando uma redução dos mesmos em 2013 de cerca de 30% face ao valor originalmente contratado, representativa de cerca de 250 milhões de euros, tendo, subsequentemente, esse valor sido elevado para 300 milhões de euros pelo Conselho de Ministros.

Por despacho datado de 3 de dezembro, o Senhor Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (atualmente Secretário de Estado das Infraestruturas Transportes e Comunicações) determinou o lançamento formal do processo de renegociação dos contratos referentes às seguintes PPP do setor rodoviário: (i) concessões ex-SCUT do Norte Litoral, do Grande Porto, do Interior Norte, da Costa de Prata, da Beira Litoral/Beira Alta, da Beira Interior e do Algarve; (ii) concessões Norte e da Grande Lisboa; e (iii) subconcessões, designadamente Autoestrada Transmontana, do Baixo Tejo, do Baixo Alentejo, do Litoral Oeste, do Pinhal Interior e do Algarve Litoral.

¹ A *Ernst & Young* foi selecionada para o projeto de auditoria às PPP na sequência de concurso público internacional lançado pela DGTF, em linha com as diretrizes constantes do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica, na sua versão de maio de 2011.

² Os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Setor Rodoviário e Ferroviário tiveram início em maio de 2012 e foram encerrados no fim de junho de 2013, tendo sido aprovado o respetivo Relatório Final em 4 de julho de 2013.

Nos termos do referido despacho, a renegociação dos supra elencados contratos de PPP tem como objetivos últimos a reestruturação do setor rodoviário nacional e a sustentabilidade económica e financeira da EP, tendo em vista a redução do impacto das PPP rodoviárias nas contas públicas.

2.3 Investimentos realizados na modalidade de PPP

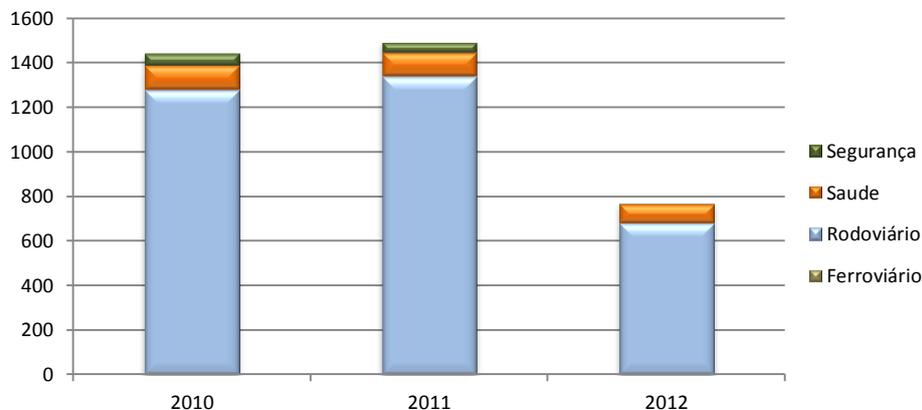
No ano de 2012 verificou-se uma forte contração do investimento público. Consequentemente, também os projetos de PPP sofreram uma quebra vertiginosa, comparativamente com os anos anteriores, como se pode verificar no *Gráfico 2* seguinte. Esta redução é sobretudo consequência da:

- Suspensão de todos os projetos estruturados em modalidade de PPP, em fase de lançamento, em observância dos compromissos assumidos pelo Estado Português no ponto 3.17. do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica, na versão de 17 de maio de 2011;
- Celebração de acordos pela EP, entre agosto e outubro de 2012, com as seis entidades adjudicatárias das subconcessões rodoviárias, com o objetivo de minimizar os investimentos em curso, mediante a redução do respetivo âmbito e, consequentemente dos encargos a elas associados. Estes acordos antecederam a nomeação da Comissão de Renegociação referida no n.º 2.2.3, servindo, assim, de ponto de partida negocial no desenvolvimento dos seus trabalhos.

De acordo com os dados fornecidos pelos parceiros privados, o valor global do investimento realizado sob a modalidade de PPP registou, em 2012, uma quebra de 48% face ao ano anterior, valor que se reconduz essencialmente no âmbito do setor rodoviário.

Gráfico 2 – Investimento realizado em PPP por ano e por setor

Valores em milhões de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados fornecidos pelos parceiros privados.

2.4 Síntese dos fluxos financeiros

Em 2012 registou-se uma diminuição significativa dos encargos públicos líquidos com PPP em comparação com 2011 (ver *Quadro 1* seguinte).

Note-se, contudo, que esta evolução face ao ano transato é justificada essencialmente pelo impacte em 2011 de um conjunto de pagamentos extraordinários ocorridos nesse ano, no âmbito das concessões rodoviárias, sobretudo associados a processos de reposição do equilíbrio financeiro que tiveram lugar em anos anteriores, bem como à necessidade da intervenção financeira do Estado na Concessão do Túnel do Marão, em face de compromissos financeiros anteriormente assumidos.

Quadro 1 – Encargos líquidos em 2012 e variações homólogas

Valores em milhares de euros

PPP	2012	2011	Δ 2012/11
Ferrovíarias	17.379	10.683	63%
Segurança	47.892	47.397	1%
Saúde	326.420	243.583	34%
Rodoviárias	675.515	1.520.944	-56%
TOTAL	1.067.207	1.822.607	-41%

Fonte: UTAP, a partir de dados fornecidos pelas EGCs

Em sentido contrário, importa destacar o aumento de 34% face a 2011 dos encargos líquidos com as parcerias do setor da saúde. Este acréscimo de encargo deve-se, particularmente, aos encargos com o Hospital de Loures, que iniciou a sua atividade como PPP no início de 2012, e ao aumento dos encargos da EGE do Hospital de Vila Franca de Xira, pelo facto de registar, em 2012, um ano completo de atividade, comparativamente a sete meses de atividade em 2011.

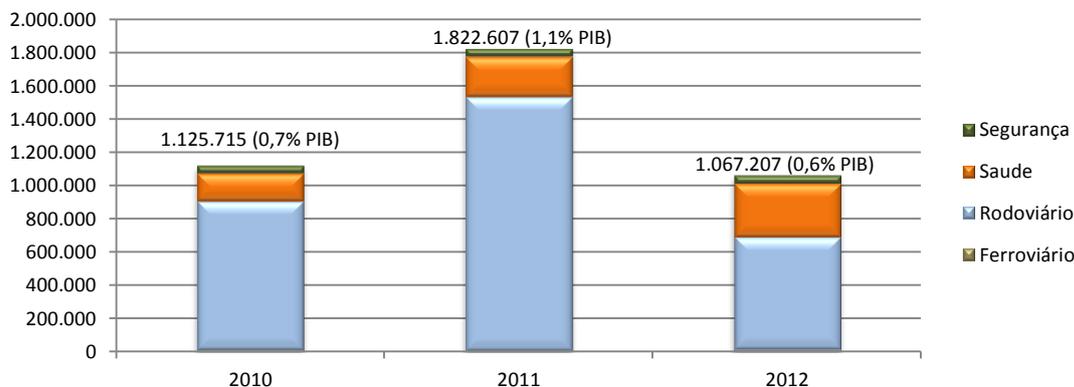
Importa contudo salientar que o acréscimo de encargos com PPP neste setor é compensado pela correspondente redução de encargos no âmbito do orçamento do Ministério da Saúde e que estavam associados aos gastos com o funcionamento das anteriores unidades de saúde que os antecederam. Trata-se, assim, de encargos com natureza de substituição, ao contrário do que sucedeu, por exemplo, com os setores rodoviário e da segurança.

Por seu turno, a variação ocorrida ao nível das parcerias ferroviárias deveu-se, essencialmente, ao pagamento de indemnizações aos concorrentes do concurso relativo à ligação de Lisboa ao Poceirão através de rede de alta velocidade, no montante de 12.224 milhares de euros, na sequência do cancelamento deste procedimento.

Para além da redução global dos encargos com PPP, verifica-se uma diminuição do peso dos respetivos encargos líquidos no PIB (0,6% em 2012, ver *Gráfico 3* seguinte) e, simultaneamente, uma alteração da estrutura de repartição dos encargos entre os vários setores, com destaque para o setor da saúde, que ganha peso de 2011 para 2012, aumentando de 13% para 31% no valor global.

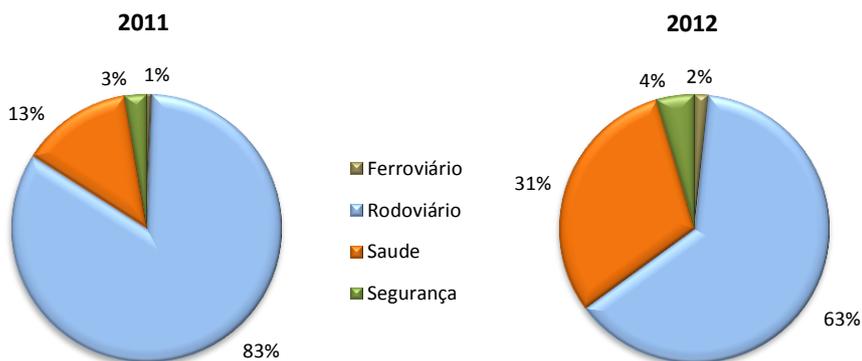
Gráfico 3 – Evolução dos encargos líquidos das PPP de 2010 a 2012

Valores em milhares de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados fornecidos pelas EGCs e Banco de Portugal

Gráfico 4 – Repartição dos encargos líquidos das PPP em 2011 e 2012



Fonte: UTAP, a partir de dados fornecidos pelas EGCs

É ainda de destacar, em 2012, o contributo positivo para a redução dos encargos líquidos gerado pelas receitas resultantes da introdução de portagens nas sete concessões rodoviárias ex-SCUT. O regime de cobrança de portagens nessas concessões entrou em vigor de forma faseada: desde 15 de outubro de 2010, nas concessões da Costa de Prata, do Grande Porto e do Norte Litoral; e desde 8 de dezembro de 2011, nas concessões da Beira Litoral/Beira Alta, do Interior Norte, da Beira Interior e do Algarve. O efeito da cobrança de taxas de portagem nestas últimas concessões nos encargos líquidos de 2011 foi, assim, muito limitado.

Em termos de execução orçamental, e face ao previsto no OE2012, os valores registados em 2012 conduziram a um desvio global de 8% (ver *Quadro 2* seguinte).

Quadro 2 – Encargos líquidos e desvios
Valores em milhares de euros

PPP	2012	2012P	% Desvio	Valores Extraordinários “VE”	Total sem VE	% Desvio sem VE face à previsão
Ferrovíarias	17.379	10.000	74%	12.224	5.155	-48%
Segurança	47.892	46.000	4%	1.332	46.561	1%
Saúde	326.420	326.500	0%	0	326.420	0%
Rodoviárias	675.515	604.616	12%	76.738	598.778	-1%
TOTAL	1.067.207	987.116	8%	90.293	976.913	-1%

Fonte: UTAP, a partir de dados fornecidos pelas EGCs.

As principais causas dos desvios verificados em cada setor, face aos valores previstos no OE2012, foram as seguintes³:

- 1) O desvio do setor ferroviário (+74%) foi influenciado sobretudo pelo pagamento de indemnizações em virtude do cancelamento de concurso público no âmbito do projeto de AVF (Lisboa-Poçoirão), no montante de 12.224 milhares de euros;
- 2) Regularizações de pagamentos do Concedente, anteriores a 2012, no âmbito do contrato de concessão do SIRESP;
- 3) No setor rodoviário, ocorreram pagamentos extraordinários (76.738 milhares de euros) relacionados com os investimentos efetuados nos sistemas de cobrança de taxas de portagem nas concessões ex-SCUT.

2.5 Fluxos financeiros plurianuais previsionais futuros

De acordo com o relatório do OE2013, as previsões de encargos líquidos para 2013 atingem o montante de 884 milhões de euros e correspondem, essencialmente, a encargos com as PPP rodoviárias (51%) e PPP da saúde (43%).

Estas previsões incluem uma antecipação dos efeitos da renegociação das PPP rodoviárias posteriormente encetadas, estimados em 250 milhões de euros de redução dos encargos para o ano 2013 (posteriormente elevados para 300 milhões de euros).

No quadro seguinte são apresentadas as estimativas de encargos plurianuais com as PPP no OE2013.

³ As análises sectoriais detalhadas são apresentadas nos capítulos respetivos, na secção “3. Análise Sectorial das PPP” deste relatório.

Quadro 3 – Encargos plurianuais de acordo com o OE2013
Valores em Milhões de Euros

Parcerias Sectores	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rodoviárias	449	1.132	823	870	827	809	755	715
<i>encargos brutos</i>	721	1.403	1.164	1.258	1.235	1.242	1.221	1.210
<i>receitas</i>	272	271	341	388	408	433	466	495
Ferrovíarias	12	10	10	10	10	10	10	9
Saúde	377	391	389	384	379	349	252	189
Segurança	46	48	47	45	43	42	27	28
Total	884	1.581	1.268	1.309	1.259	1.210	1.044	941

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Rodoviárias	698	679	511	455	284	304	230	215	164
<i>encargos brutos</i>	1.199	1.182	1.024	975	1.013	934	871	852	751
<i>receitas</i>	500	503	514	521	729	630	641	637	588
Ferrovíarias	9								
Saúde	149	50	35	38	38	35	33	34	36
Segurança	10	0							
Total	867	738	554	501	330	348	272	258	209

	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Rodoviárias	187	194	226	176	192	109	135	148	174
<i>encargos brutos</i>	678	538	476	391	402	516	488	462	489
<i>receitas</i>	490	344	250	215	210	407	353	314	315
Ferrovíarias	9	9	9	0	0	0	0	0	0
Saúde	37	34	33	31	30	29	29	29	26
Segurança	0								
Total	233	238	268	207	222	138	165	178	200

	2039	2040	2041
Rodoviárias	-8	3	0
<i>encargos brutos</i>	174	6	0
<i>receitas</i>	182	3	0
Ferrovíarias	0	0	0
Saúde	19	7	3
Segurança	0	0	0
Total	11	10	3

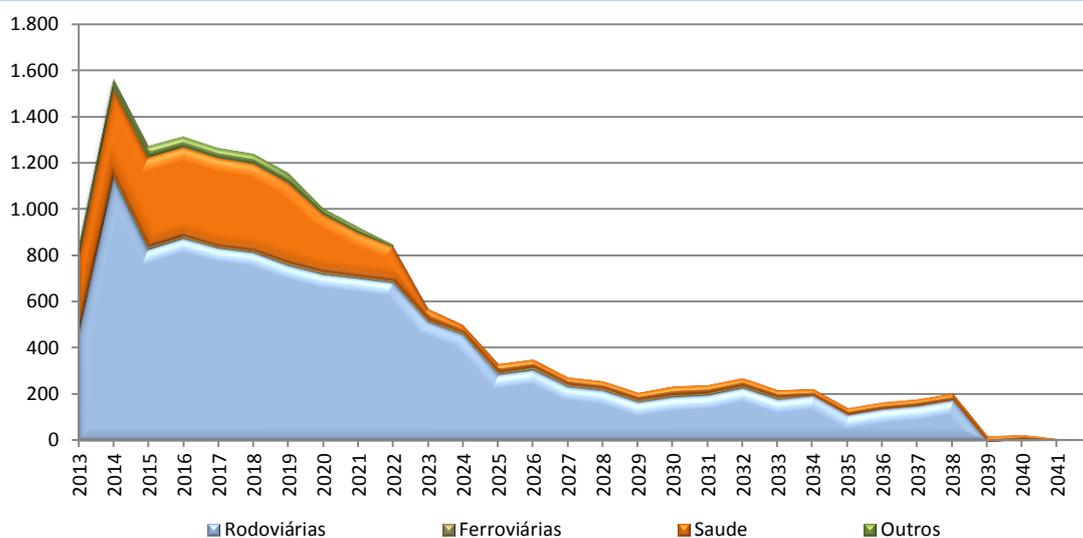
Fonte: OE2013

Nota: Valores previstos a preços constantes com IVA (quando aplicável), «Relatório do OE 2013». Este quadro não inclui ainda o efeito das poupanças adicionais de 50 milhões de euros.

Em termos gráficos, a previsão de evolução dos encargos líquidos com PPP no OE2013, por setor, apresenta-se no *Gráfico 5* seguinte.

Gráfico 5 – Previsão da evolução dos encargos líquidos plurianuais no OE2013

Valores em Milhões de Euros



Fonte: UTAP, a partir de dados do OE2013

Nota: Valores previstos a preços constantes com IVA quando aplicável, «Relatório do OE 2013 – outubro de 2012»

Importa ter presente que o aumento de encargos em 2014 coincide com o início dos pagamentos de disponibilidade nas subconcessões rodoviárias o qual, nos termos dos contratos celebrados entre 2008 e 2010, foi deferido por um período entre três e cinco anos.

3. Análise setorial das PPP

3.1 Setor rodoviário

3.1.1 Factos setoriais relevantes

Durante o mês de dezembro de 2012, foi dado início, formalmente, ao processo de renegociação dos contratos referentes às seguintes PPP do setor rodoviário: (i) concessões ex-SCUT do Norte Litoral, do Grande Porto, do Interior Norte, da Costa de Prata, da Beira Litoral/Beira Alta, da Beira Interior e do Algarve; (ii) concessões do Norte e da Grande Lisboa; e (iii) subconcessões da EP, a saber: Transmontana, Baixo Tejo, Baixo Alentejo, Litoral Oeste, Pinhal Interior e Algarve Litoral.⁴

Os trabalhos da Comissão de Renegociação, nomeada, para o efeito, pelo coordenador da UTAP através do Despacho n.º 16198-F/2012, de 19 de dezembro, tiveram início em janeiro de 2013.

As linhas estratégicas discutidas para a renegociação dos contratos e consequente redução dos encargos públicos a estes associados foram as seguintes:

- Redução das TIR acionistas previstas em caso base para níveis compatíveis com a tipologia de riscos assumidos pelas concessionárias;
- Redução dos custos operacionais das concessionárias, em sintonia com a adequação dos níveis de serviço exigíveis com os *standards* e práticas europeias;
- Eliminação, em cada caso base, dos custos associados às grandes reparações relacionadas com repavimentação, até agora pagos antecipadamente pelo Concedente, com base numa mera previsão de ocorrência. Futuramente, estes encargos serão apenas suportados pelo parceiro público se, e quando, vier efetivamente a ser necessária a realização de uma grande reparação, com base em critérios técnicos; e
- Dedução dos saldos de contas de reserva das concessionárias afetas a grandes reparações, aos pagamentos a efetuar pelo Concedente e supressão de reforços futuros destas contas.

Previamente ao início do processo negocial, o Governo fixou um objetivo de poupanças para 2013 de 250 milhões de euros, correspondente a cerca de 30% dos encargos brutos desse ano com as PPP rodoviárias. Este esforço de poupança deverá ainda manter-se de forma sustentada e estrutural nos exercícios seguintes. Posteriormente, em 17 de abril de 2013, o Conselho de Ministros aprovou orientações para “[...] garantir o cumprimento dos limites orçamentais, de forma a libertar a 8.ª parcela do empréstimo internacional e garantir a extensão das maturidades de pagamento deste empréstimo”, tendo elevado o objetivo inicial de poupança em 50 milhões de euros, agora fixado em 300 milhões de euros de redução global de encargos para 2013.

⁴ Embora, por lapso, não tenha sido mencionada no Despacho a Concessão do Douro Interior, a mesma encontra-se igualmente englobada no mesmo processo negocial.

Este processo negocial, que será seguramente o mais complexo de todo o historial de projetos de PPP em Portugal, tem-se desenvolvido ao longo do ano de 2013, tendo já sido alcançados acordos com sete concessionárias, conforme anteriormente referido, com vista a viabilizar o cumprimento global dos objetivos fixados, muito embora estejam ainda por concluir algumas etapas dependentes de entidades terceiras, incluindo o BEI, demais entidades financiadoras e a obtenção do visto do Tribunal de Contas ou a confirmação da dispensa de visto prévio.

3.1.2 Evolução da procura

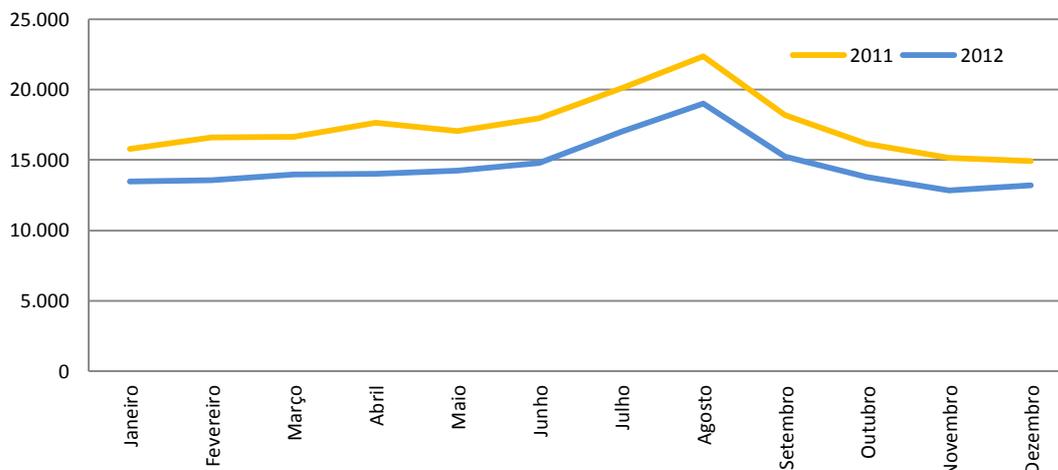
A evolução do tráfego em 2012 foi fortemente influenciada pela evolução das principais variáveis macroeconómicas que influenciam o comportamento da procura de transporte rodoviário, tanto de mercadorias como de pessoas. Assistiu-se a uma forte contração da atividade económica (-3,2% no PIB) e do consumo, o que, conjugado com o fenómeno do aumento do desemprego (15,7% da população ativa), bem como, com o aumento do preço dos combustíveis em dois anos consecutivos contribuiu negativamente para a evolução do tráfego automóvel.

Neste enquadramento, em 2012 assistiu-se a uma quebra significativa do tráfego automóvel nas estradas, em comparação com 2011. Para o conjunto das concessões rodoviárias, registaram-se quebras de entre 11,5% (em dezembro) e 20,2% (em abril) do TMD, seguindo a sazonalidade típica para cada período, mas sempre abaixo do verificado no ano anterior, conforme se apresenta no *Gráfico 6* seguinte.

Em termos de evolução do TMD por concessão, as maiores quebras médias face aos períodos homólogos de 2011 verificaram-se nas ex-SCUT da Beira Litoral/Beira Alta, do Interior Norte, da Beira Interior e do Algarve, com reduções superiores a 30%. Naturalmente que, nestas concessões, o efeito da introdução de portagens no final do ano de 2011 acentuou ainda mais o efeito da quebra de tráfego. Não pode, contudo, associar-se a quebra de tráfego exclusivamente ao início da cobrança de portagens, dada a quebra generalizada ocorrida na restante rede rodoviária.

Gráfico 6 – Evolução do TMD ponderado

Valores em veículos/dia



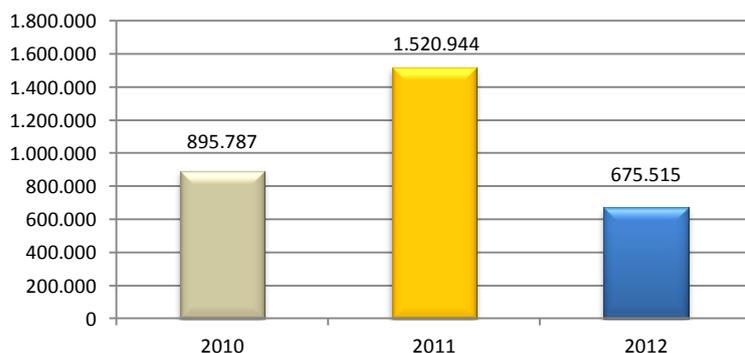
Fonte: IMT/InIR - Relatórios de Tráfego na RNA (1º, 2º, 3º e 4º trimestres de 2012).

3.1.3 Fluxos financeiros por PPP rodoviária

Em 2012, os encargos líquidos para o setor público com as PPP rodoviárias atingiram o montante de 675.515 milhares de euros, o que representa uma redução superior a 55% face a 2011 e de cerca de 25% face a 2010, conforme se apresenta no gráfico seguinte.

Gráfico 7 – Evolução dos encargos líquidos das PPP rodoviárias

Valores em milhares de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados da EP e da DGTF.

Em termos de execução orçamental, os encargos com as PPP do setor rodoviário apresentaram um desvio de 12%, devido, essencialmente, a pagamentos efetuados no final de 2012 para financiamento dos investimentos efetuados nos sistemas de cobrança de portagens implementados nas ex-SCUT da Beira Litoral/Beira Alta, do Interior Norte, da Beira Interior e do Algarve. Com efeito, expurgado o efeito destes pagamentos extraordinários, a execução orçamental teria ficado praticamente em linha com os valores orçamentados.

Em termos acumulados anuais, as concessões da Beira Interior e da Grande Lisboa são as únicas que apresentam acréscimos de encargos líquidos face ao ano anterior, com 3% e 39%, respetivamente (ver *Quadro 4* seguinte).

No caso da Beira Interior, o acréscimo de encargos líquidos face ao ano anterior deriva do pagamento extraordinário do investimento realizado com a implementação dos equipamentos de cobrança de portagens.

No caso da Grande Lisboa, esse acréscimo resulta da alteração do modelo de remuneração, em linha com o regime de disponibilidade resultante do processo de renegociação concluído em 2010 e cujos efeitos se refletiram apenas em parte do ano de 2011, afetando assim a comparabilidade entre 2011 e 2012.

Quadro 4 – Encargos líquidos (EL) por PPP rodoviária em 2012, variações face ao ano 2011 e desvio face à previsão (P)

Valores em milhares de euros

PPP Rodoviárias - EL	2012	2011	Δ 2012/11	2012P	% Desvio
Concessão Algarve	40.544	42.103	-4%	33.952	19%
Concessão Beira Interior	145.426	140.979	3%	119.697	21%
Concessão Interior Norte	124.139	440.680	-72%	104.659	19%
Concessão Beiras Litoral e Alta	158.718	171.289	-7%	148.778	7%
Concessão Travessia do Tejo	-1.357	15.672	-109%	-1.338	1%
Concessão Grande Lisboa	14.933	10.757	39%	15.391	-3%
Concessão Oeste	2.083	11.506	-82%	1.200	74%
Concessão Costa de Prata	64.417	71.921	-10%	65.004	-1%
Concessão Grande Porto	84.645	99.103	-15%	82.701	2%
Concessão Norte Litoral	26.731	46.839	-43%	35.947	-26%
Concessão Túnel do Marão	3.585	199.499	-98%	4.461	-20%
Concessão Norte	22.924	275.927	-92%	21.376	7%
Outros ⁽¹⁾	-11.271	-5.333	111%	-27.212	-59%
TOTAL	675.515	1.520.944	-56%	604.616	12%

Fonte: UTAP, a partir de dados da EP e da DGTF.

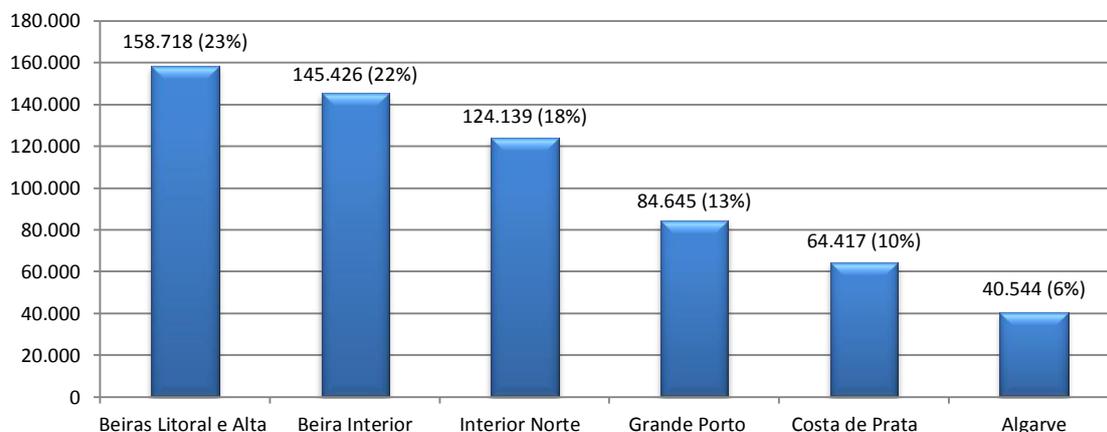
Nota: (1) Inclui receitas ou encargos diretos da EP (Taxas de Gestão, troços da A23 e A21) e taxas de cobrança de subconcessões da EP.

Em termos percentuais, a principal redução de encargos líquidos verificada ocorreu na Concessão para a Travessia do Tejo (Lusoponte), onde se gerou um fluxo financeiro líquido em benefício do Concedente, sobretudo por força da reintrodução da cobrança de taxas de portagem no mês de agosto.

As restantes reduções de encargos (%) mais expressivas (Túnel do Marão, Concessão Norte, Interior Norte e Oeste) resultam de situações pontuais e extraordinárias ocorridas em 2011, nomeadamente pagamentos de investimentos ou acordos de reposição do equilíbrio financeiro.

Gráfico 8 – Principais concessões rodoviárias em função dos encargos líquidos para o setor público (2012)

Valores em Milhares de Euros



Fonte: UTAP, a partir de dados da EP.

Nota: Valor absoluto de encargos líquidos e respetiva % face ao valor total dos encargos líquidos para o setor rodoviário.

Em termos de encargos brutos, as PPP rodoviárias apresentam um acréscimo de 6% em 2012 relativamente a 2011 (ver quadro seguinte). As concessões da Beira Litoral/Beira Alta, da Beira Interior, do Interior Norte e do Grande Porto são as concessões que apresentam os maiores valores dos encargos públicos brutos (incluindo os pagamentos pela disponibilidade das vias e os encargos com a prestação do serviço de cobrança de portagens). Estas quatro concessões rodoviárias representam 65% do total dos encargos brutos correntes, pagos em 2012, no setor rodoviário.

Quadro 5 – Encargos brutos (EB) por concessão

Valores em milhares de euros

PPP Rodoviárias – EB	2012	2011	Δ 2012/11
Concessão Algarve	48.761	41.855	17%
Concessão Beira Interior	153.063	140.979	9%
Concessão Interior Norte	117.394	118.604	-1%
Concessão Beiras Litoral e Alta	176.615	171.533	3%
Concessão Grande Lisboa	24.013	21.173	13%
Concessão Costa de Prata	93.306	83.858	11%
Concessão Grande Porto	106.679	96.979	10%
Concessão Norte Litoral	49.825	55.523	-10%
Concessão Túnel do Marão	3.585	2.269	58%
Concessão Norte	76.835	64.697	19%
Outros ⁽¹⁾	726	2.116	-66%
TOTAL	850.801	799.585	6%

Fonte: UTAP, a partir de dados da EP.

Nota: Não inclui pagamentos relativos a procedimentos de reposição do equilíbrio financeiro.

(1) Inclui encargos diretos da EP (Taxas de Gestão, troços da A23 e A21).

Para além dos encargos brutos correntes anteriormente referidos, ocorreram ainda em 2012 pagamentos extraordinários, no valor de 82.465 milhares de euros (ver *Quadro 6* seguinte), dos quais 76.738 milhares de euros relacionados com o financiamento dos investimentos relativos à instalação de sistemas de cobrança de portagens em quatro concessões⁵.

Comparativamente com o ano anterior registou-se uma redução muito substancial dos encargos extraordinários (-91%), devido sobretudo ao elevado montante que foi suportado em 2011 com o acerto financeiro de diversos processos de reposição do equilíbrio financeiro negociados no período de 2006 a 2010, mas cuja regularização apenas ocorreu em 2011⁶.

Quadro 6 – Pagamentos extraordinários por concessão

Valores em milhares de euros

Compensações /REF	2012	2011	Δ 2012/11
Concessão Algarve	12.198	249	4807%
Concessão Beira Interior	24.966	0	-
Concessão Interior Norte	21.556	322.076	-93%
Concessão Beiras Litoral e Alta	19.902	0	-
Concessão Travessia do Tejo	47	15.672	-100%
Concessão Grande Lisboa	0	108	-100%
Concessão Oeste	2.083	11.506	-82%
Concessão Costa de Prata	0	20.491	-100%
Concessão Grande Porto	0	25.212	-100%
Concessão Norte Litoral	1.715	16.234	-89%
Concessão Túnel do Marão	0	197.230	-100%
Concessão Norte	0	268.195	-100%
Outros	0	910	-100%
TOTAL	82.465	877.883	-91%

Fonte: UTAP, a partir de dados da EP.

Considerando que a totalidade das receitas provenientes da cobrança de portagens em dez PPP do setor rodoviário são da titularidade da EP, importa ainda analisar o comportamento deste tipo de proveitos, reconhecidos como receita da EP, e que conduzem ao apuramento dos encargos líquidos com PPP (no *Quadro 7* seguinte).

⁵ Beira Litoral/Beira Alta, Beira Interior, Interior Norte e Algarve.

⁶ Acordos celebrados com o Grupo Ascendi e com a concessionária da Concessão do Interior Norte.

Quadro 7 – Receitas da EP relativas a portagem por concessão

Valores em milhares de euros

Proveitos	2012	2011	Δ 2012/11
Concessão Algarve	20.415	0	-
Concessão Beira Interior	32.603	0	-
Concessão Interior Norte	14.810	0	-
Concessão Beiras Litoral e Alta	37.798	243	15440%
Concessão Travessia do Tejo	1.403	0	-
Concessão Grande Lisboa	9.081	10.524	-14%
Concessão Costa de Prata	28.889	32.428	-11%
Concessão Grande Porto	22.034	23.087	-5%
Concessão Norte Litoral	24.808	24.918	0%
Concessão Norte	53.911	56.964	-5%
Outros (¹)	11.997	8.359	44%
TOTAL	257.750	156.524	65%

Fonte: UTAP, a partir de dados da EP .

Nota: O reconhecimento anual é efetuado de acordo com o momento em que as receitas são entregues à EP, razão pela qual não são evidenciadas receitas em 2011 nas concessões do Algarve, Beira Interior e Interior Norte, apesar de o início da cobrança de portagens ter ocorrido em 8 de dezembro desse ano.

(¹) inclui proveitos diretos da EP (Taxas de Gestão, troços da A23 e A21), e taxas de cobrança de subconcessões da EP.

Em sintonia com a análise anterior, relativa à quebra de tráfego rodoviário, verifica-se que em todas as concessões em que os dados são comparáveis com o ano anterior se registou uma quebra das receitas. Deste modo, o aumento de receitas registado, em termos globais, decorre exclusivamente do efeito da introdução de portagens em quatro concessões ex-SCUT, desde 8 de dezembro de 2011.

De salientar o peso das concessões Norte, Beira Litoral/Beira Alta e Beira Interior, cujas receitas de portagem representam 48% das receitas de portagem da EP no ano de 2012.

Contudo, face à quebra generalizada do tráfego, em termos mais acentuados do que se previa, o valor das receitas de portagem da EP em 2012 ficaram 9% abaixo do valor previsto para o ano.

Em termos do nível de cobertura dos encargos de cada concessão pelas respetivas receitas de portagem, a situação é apresentada no *Quadro 8* seguinte.

Quadro 8 – Nível de cobertura dos encargos
Valores em milhares de euros

PPP	Encargos (²)	Proveitos	Défice	Taxa de cobertura
Concessão Norte	76.835	53.911	22.924	70%
Concessão Norte Litoral	49.825	24.808	25.016	50%
Concessão Algarve	48.761	20.415	28.346	42%
Concessão Grande Lisboa	24.013	9.081	14.933	38%
Concessão Costa de Prata	93.306	28.889	64.417	31%
Concessão Beira Litoral/Beira Alta	176.615	37.798	138.816	21%
Concessão Beira Interior	153.063	32.603	120.460	21%
Concessão Grande Porto	106.679	22.034	84.645	21%
Concessão Interior Norte	117.394	14.810	102.584	13%
Outros (¹)	4.311	13.400	-9.089	
TOTAL 2012	850.801	257.750	593.050	30%
TOTAL 2011	799.585	156.524	643.061	20%
Δ 2012/2011	6%	65%	-8%	

Fonte: UTAP, a partir de dados EP

Nota: (1) Inclui encargos e proveitos diretos da EP (Taxas de Gestão, troços da A23 e A21), e taxas de cobrança de subconcessões EP

(2) Encargos Brutos Correntes (não inclui compensações e REF)

Tendo em conta a introdução de portagens em quatro concessões ex-SCUT no final de 2011, a situação global de 2012 não é comparável com a do ano anterior.

Importa ainda referir que o regime de discriminação positiva terminou a 30 de setembro de 2012 (conforme definido no artigo 5.º da Portaria n.º 1033-A/2010, de 6 de outubro, alterada pela Portaria n.º 211/2012, de 13 de julho), tendo entrado em vigor, em 1 de outubro de 2012, um novo regime de descontos e taxas de portagem reduzidas a aplicar nas ex-SCUT, que visa assegurar a mitigação do impacto associado à introdução da cobrança de taxas de portagens nas regiões afetadas, respeitando a legislação vigente na União Europeia. O efeito conjugado da substituição da discriminação positiva pela política de descontos foi, contudo, favorável sobre o nível de receitas arrecadado.

As concessões Norte, Norte Litoral e Algarve apresentaram os melhores índices de cobertura, com taxas de 70%, 50% e 42%, respetivamente. Em sentido contrário, a concessão Interior Norte (com apenas 13% no rácio proveito/encargo) apresentou uma reduzida cobertura dos encargos, seguida pelas concessões do Grande Porto, Beira Interior e Beira Litoral/Beira Alta, todas com proveitos que asseguraram apenas a cobertura de 21% dos encargos correntes suportados com as respetivas vias.

Estes desequilíbrios devem-se sobretudo ao elevado montante dos investimentos realizados nestas vias, com impacto significativo ao nível dos encargos, designadamente de natureza financeira associados ao respetivo serviço da dívida.

Embora, de uma forma geral, nas concessões com maior volume de tráfego o nível de cobertura tenda a ser superior, importa igualmente ter presente o custo de construção das infraestruturas, que é distinto de concessão para concessão, o que implica que os respetivos encargos por Km também sejam distintos.

3.2 Setor Ferroviário

3.2.1 Factos setoriais relevantes

No âmbito dos factos relevantes ocorridos, em 2012, no setor ferroviário, destaca-se a decisão do Tribunal de Contas de recusa de visto ao contrato de concessão do projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização de infraestruturas ferroviárias no troço Poceirão-Caia e ainda do projeto, construção, financiamento, manutenção, disponibilização e exploração da Estação de Évora (Acórdão n.º 9/2012, de 21 de março, 1.ª S/SS do Tribunal de Contas).

3.2.2 Evolução da procura

As duas PPP do setor ferroviário servem o transporte suburbano de passageiros: o Eixo Norte-Sul efetua a exploração comercial da ligação ferroviária entre Lisboa e Setúbal, enquanto o Metro Sul do Tejo (MST) explora a concessão da linha de metro de superfície de Almada.

A Fertagus (concessionária do serviço de transportes do Eixo Norte-Sul) assegura a exploração da ligação ferroviária e a manutenção dos comboios e estações da Margem Sul (do Pragal a Penalva). A concessão serve atualmente 14 estações numa extensão de linha com cerca de 54 km⁷. A Fertagus transportou, durante o ano de 2012, 21 milhões de passageiros, cuja distância média de viagem foi de 17,5 kms, representando um decréscimo de 10,5% face à procura verificada em 2011⁸.

O MST é o metropolitano de superfície que circula na cidade de Almada, pela EN10 até Corroios e nas vias urbanas do Monte da Caparica. O quadro seguinte apresenta a evolução da procura efetiva desde 2008, em comparação com a procura esperada, incluída no caso base contratual para o mesmo período. Em 2012 verificou-se uma redução superior a 8% na procura efetiva da concessão (medida em passageiros-km), o que veio contrariar a tendência positiva de aumento da procura verificada desde o início da exploração do serviço. Em qualquer caso, deve-se destacar que a procura real nunca superou 35% da procura prevista no contrato de concessão, o que tem dado origem a indemnizações pagas pelo Concedente à Concessionária⁹.

⁷ Dez estações na Margem Sul: Setúbal, Palmela, Venda do Alcaide, Pinhal Novo, Penalva, Coina, Fogueteiro, Foros de Amora, Corroios e Pragal; e quatro na Margem Norte: Campolide, Sete Rios, Entrecampos e Roma-Areeiro.

⁸ Dados proporcionados pelo Relatório e Contas de 2012 da Fertagus.

⁹ O valor das indemnizações é apresentado e analisado em pormenor de seguida.

Quadro 9 – Evolução da procura do MST

Ano	Procura Caso Base (pax.km)	Procura Efetiva (pax.km)	Procura Efetiva / Procura Caso Base
2008	8 428 991	1 889 278	22%
2009	88 064 228	24 725 862	28%
2010	88 228 363	29 329 763	33%
2011	88 681 649	30 897 180	35%
2012	89 138 089	28 408 693	32%

Fonte: IMT

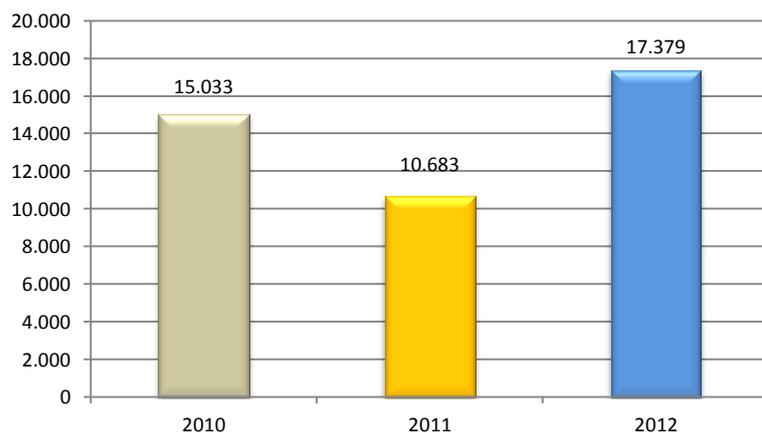
No atual contexto de crise económica poderia esperar-se um movimento acentuado de transferência de utilizadores de viatura própria para a rede de transporte ferroviária suburbana. Contudo, tal não se terá verificado, tendo em conta a quebra na procura registada.

3.2.3 Fluxos financeiros por PPP

Em 2012, no setor ferroviário foram pagos encargos no valor de 17.379 milhares de euros, um aumento de 63% face a 2011. Este aumento ficou a dever-se, essencialmente, às pagas no âmbito do projeto de AVF (Lisboa-Poçoirão), no montante de 12.224 milhares de euros.

Gráfico 9 – Evolução dos encargos líquidos no setor ferroviário

Valores em milhares de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados da DGTF.

As indemnizações no âmbito do projeto de AVF (Lisboa-Poçoirão) foram pagas aos concorrentes Agrupamento Alta Via Tejo e Agrupamento Elos, ao abrigo dos artigos 79.º e 80.º do Código dos Contratos Públicos, por força da decisão de não adjudicação do contrato no âmbito do respetivo concurso público.

Note-se que a negociação do montante destas indemnizações constituiu uma das primeiras intervenções da UTAP, pouco tempo depois do início da sua instalação, da qual resultou a obtenção de um acordo com os concorrentes a este concurso por valores substancialmente inferiores, não só aos que eram solicitados por estes como também aos montantes que, inclusive, já tinham sido validados por parte de outras entidades públicas intervenientes neste processo. Com efeito, muito embora tenham sido submetidos inicialmente pedidos de indemnização no montante global de 20.373 milhares de euros, foi possível obter-se um acordo de compensação que permitiu uma redução muito significativa do mesmo (40%), tendo sido efetivamente pagos apenas 12.224 milhares de euros¹⁰. Sem o referido encargo extraordinário, os valores dos encargos com as PPP Ferroviárias ficariam abaixo dos valores de anos anteriores, devido às reduções significativas nos encargos ordinários com as concessões Eixo Norte/Sul (-44%) e MST (-51%).

Quadro 10 – Encargos por concessão ferroviária

Valores em milhares de euros

PPP Ferroviárias	2012	2011	Δ 2012/11	2012P	% Desvio
Concessão do MST	5.981	12.162	-51%	10.000	-40%
Encargos	0	0			
Compensações /REF	5.981	12.162			
Proveitos	0	0			
Concessão Eixo Norte/Sul	-825	-1.479	-44%	-	-
Encargos	0	0			
Compensações /REF	0	0			
Proveitos	825	1.479			
Concessão AVF PPP2 (*)	12.224	0	-	-	-
TOTAL	17.379	10.683	63%	10.000	74%

Fonte: UTAP, a partir de dados da DGTF.

Nota: (*) AVF (Lisboa-Poçoirão)

Os encargos suportados com a concessão do MST, previstos contratualmente e decorrentes de insuficiência de procura, foram inferiores aos valores apresentados e liquidados no ano anterior, por duas ordens de razão. Por um lado, no ano de 2011 foi recuperado algum atraso existente, dado que ainda persistiam em dívida valores de anos anteriores. Por outro lado, as compensações pagas (por insuficiência de procura) no ano de 2012 não correspondem a um ano completo de atividade da concessionária. Com efeito, os valores apresentados para pagamento obedecem a um processo de controlo e fiscalização, que determina a ocorrência de atrasos nas liquidações previstas. Deste modo, a regularização dos pagamentos à Concessionária, referentes ao 2.º semestre de 2012, apenas teve lugar em 2013.

¹⁰ Importa referir que as poupanças para o erário público decorrentes da intervenção da UTAP neste processo correspondem a cerca de quatro anos de encargos com o funcionamento desta Unidade Técnica, tendo por referência os encargos orçamentais ocorridos em 2013 e os valores orçamentados para 2014.

No que se refere à concessão ferroviária Eixo Norte/Sul (Fertagus), apesar da quebra de procura registada, o efeito gerado pela atualização tarifária extraordinária ocorrida em agosto de 2011 permitiu obter receitas de bilheteira superiores ao previsto contratualmente, tendo daí resultado compensações positivas, a favor do Estado, decorrentes de partilha de benefícios de receita, no valor de 825 mil euros, em conformidade com o previsto no contrato de concessão, revisto em 2010.

Note-se, contudo, que não se encontra refletido neste ano o efeito decorrente do aumento de cerca de 50% na tarifa de utilização da infraestrutura ferroviária, determinado pela REFER, o que conduziu já à apresentação de um pedido de reequilíbrio financeiro, por parte da Concessionária, o qual se encontra, no momento de publicação deste relatório, em fase de análise e negociação

3.3 Setor da Saúde

3.3.1 Factos setoriais relevantes

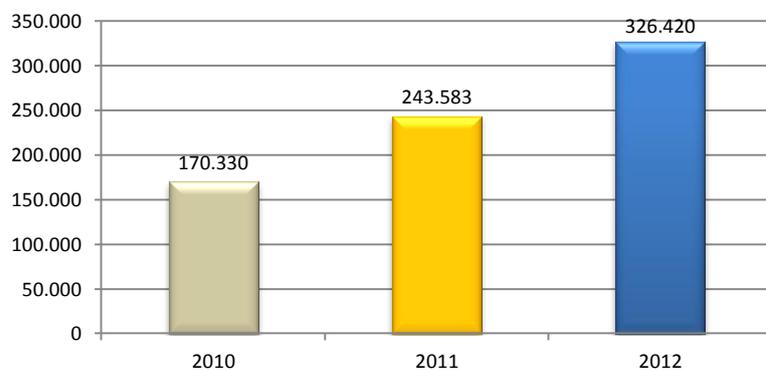
No início de 2012, o edifício hospitalar de Loures “Hospital Beatriz Ângelo” iniciou a sua atividade, ainda que de uma forma faseada. O Hospital serve uma população de 287 mil habitantes, dos concelhos de Loures, Mafra, Odivelas e Sobral de Monte Agraço.

3.3.2 Fluxos Financeiros no setor da saúde

Os encargos com as PPP da saúde registaram a seguinte evolução.

Gráfico 10 – Evolução dos encargos com PPP no setor da saúde

Valores em milhares de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados da ACSS

Os encargos com as PPP da saúde ascenderam a 326.420 milhares de euros em 2012, evidenciando um aumento de 34% face a 2011. Este aumento deve-se à gradual entrada em funcionamento dos novos hospitais em regime de PPP, tal como estava previsto e com valores de acordo com o inicialmente orçamentado para o setor (ver *Quadro 11* seguinte).

Este crescimento de encargos face a 2011 deve-se, particularmente:

- Aos encargos com o Hospital de Loures, que iniciou a sua atividade como PPP no início de 2012;
- Ao aumento dos encargos da EGE do Hospital de Vila Franca de Xira, pelo facto de registar, em 2012, um ano completo de atividade, comparativamente a sete meses de atividade em 2011.

Quadro 11 – Encargos líquidos por PPP no setor da saúde

Valores em milhares de euros

PPP Saúde	2012	2011	Δ 2012/11	2012P	% Desvio
CA SNS	15.642	10.053	56%	12.600	24%
CMFRS	7.261	7.716	-6%	7.700	-6%
H. Cascais	65.253	71.919	-9%	64.600	1%
EG Estabelecimento	56.772	62.991	-10%	55.700	2%
EG Edifício	8.481	8.928	-5%	8.900	-5%
H. Braga	124.683	129.539	-4%	128.000	-3%
EG Estabelecimento	97.638	111.350	-12%	100.700	-3%
EG Edifício	27.044	18.189	49%	27.300	-1%
H. Loures	65.334	0	-	64.900	1%
EG Estabelecimento	53.066	0	-	53.100	0%
EG Edifício	12.268	0	-	11.800	4%
H. V.F. Xira	48.248	24.357	98%	48.700	-1%
EG Estabelecimento	48.248	24.357	98%	48.700	-1%
EG Edifício	0	0	-	0	-
TOTAL	326.420	243.583	34%	326.500	0%

Fonte: UTAP, a partir de dados da ACSS.

Nota: No total dos encargos de cada Hospital estão incluídos os encargos da Entidade Gestora (EG) do Estabelecimento e da Entidade Gestora do Edifício.

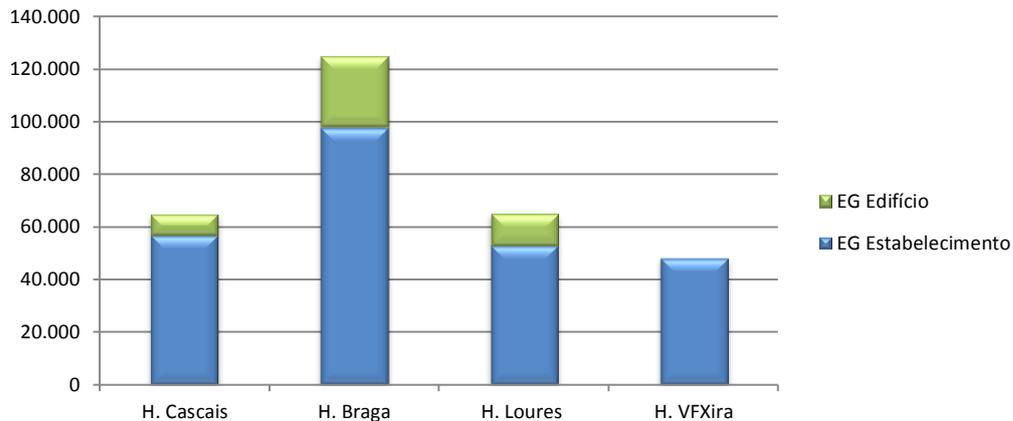
Os quatro hospitais, com capacidade total para mais de 1.600 camas de internamento, representam 93% do total dos encargos com as PPP da saúde. De notar, particularmente, a maior expressão dos encargos associados ao Hospital de Braga, que apresenta a maior dimensão (700 camas) e que representa 41% do total dos encargos públicos com os hospitais geridos em regime de PPP.

O edifício do novo Hospital de Vila Franca de Xira encontrava-se em fase de construção em 2012, com um nível de execução no final do ano acima dos 80%, tendo-se verificado a sua inauguração em 2013. No entanto, desde junho de 2011 que a gestão do estabelecimento (parte clínica) está a ser assegurada pelo parceiro privado, nas instalações do antigo edifício público hospitalar.

No quadro *Quadro 11* anterior são apresentados os encargos detalhados por PPP na área da saúde, repartidos entre a gestão do edifício e a gestão do estabelecimento. Os encargos com as infraestruturas hospitalares, que correspondem ao pagamento por disponibilidade do edifício, assumindo as componentes de construção e manutenção dos novos hospitais, representam cerca de 15% do total dos encargos para o parceiro público no final do ano.

Deste modo, são os encargos relacionados com a prestação de cuidados médicos que representam a fatia mais relevante dos gastos públicos destas PPP, muito embora se trate de encargos de substituição, anteriormente registados na esfera orçamental direta do Ministério da Saúde.

Gráfico 11 – Encargos dos hospitais (milhares de euros) em 2012



Fonte: UTAP, a partir de dados da ACSS

Nota: O Hospital de Vila Franca de Xira encontrava-se em 2012 ainda em fase de construção. A atividade da Entidade Gestora do Estabelecimento foi nesse período realizada nas instalações do antigo hospital público (que foi substituído já no decurso de 2013).

3.4 Setor da Segurança

3.4.1 Factos setoriais relevantes

No setor da segurança, o único projeto de PPP é o SIRESP, cujo contrato foi celebrado para a conceção, gestão e manutenção de um sistema integrado de tecnologia *truncking* digital de comunicações e é acompanhado pela DGIE.

O SIRESP está atualmente operacional no território continental e na Região Autónoma da Madeira. Para a implementação do sistema foram instaladas 502 torres de comunicações que servem um universo de 53.500 utilizadores potenciais. A rede inclui 6 comutadores de tráfego, 53 salas de despacho e 2 estações móveis de reforço com sistema de comunicação via satélite.

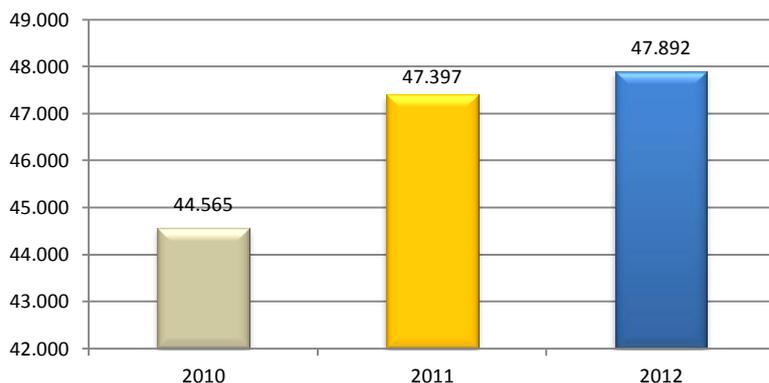
Atualmente estão a ser desenvolvidos trabalhos para a integração e cobertura da Região Autónoma dos Açores.

3.4.2 Fluxos financeiros no setor da segurança

No setor da segurança, os valores de encargos líquidos com esta PPP, em 2012, apresentam um desvio de 4% face ao orçamentado para o ano. Este acréscimo deve-se ao facto de a EGC ter procedido nesse ano à regularização de pagamentos em atraso. Em comparação com 2011, verifica-se em 2012 um aumento dos encargos liquidados de 1% face ao liquidado no ano anterior.

Gráfico 12 – Evolução dos encargos líquidos no setor da segurança

Valores em milhares de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados DGIE

Quadro 12 – Encargos com o SIRESP

Valores em milhares de euros

PPP Segurança	Total	2011	Δ 2012/11	2012P	% Desvio
Concessão SIRESP 2012	47.892	47.397	1%	46.000	4%

Fonte: UTAP, a partir de dados DGIE

4. Análise dos Fluxos de Crédito às PPP

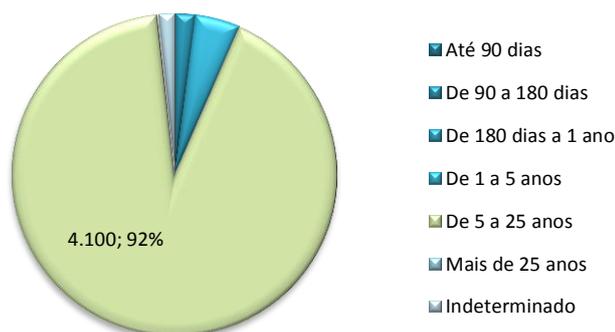
A presente secção avalia de uma forma sucinta a evolução recente do financiamento bancário às PPP. Uma restrição que importa sublinhar à partida é que estes dados se referem estritamente ao financiamento das entidades identificadas como PPP. Deste modo, o financiamento indireto destes projetos, designadamente o que envolve o financiamento dos seus acionistas, não é apurado nesta apreciação.

A análise que se segue deve assim ser interpretada tendo presente esta limitação.

O *Quadro 13* apresenta o *stock* de empréstimos concedidos pelo setor financeiro residente a PPP entre Dezembro de 2010 e Dezembro de 2012, com uma desagregação por maturidade residual e por setor. Note-se que, de acordo com informação do Banco de Portugal, nenhuma destas entidades emitiu títulos de dívida, pelo que as séries correspondem também ao crédito total concedido pelo setor financeiro residente. O *Quadro 14* complementa esta informação com os empréstimos concedidos por não residentes às PPP, incluindo o financiamento concedido pelo Banco Europeu de Investimento (“BEI”).

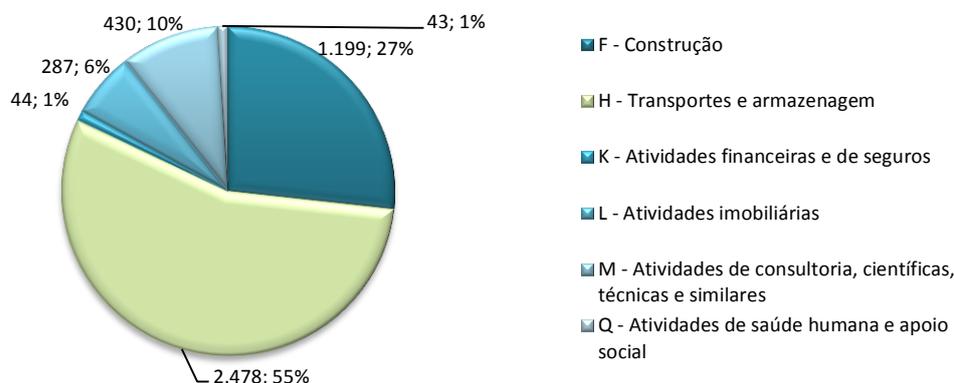
Em dezembro de 2012, o *stock* de empréstimos concedidos pelo setor financeiro residente às PPP ascendia a 4,5 mil milhões de euros, cerca de 400 milhões de euros acima do registado em dezembro de 2011. Estes empréstimos foram na quase totalidade concedidos sob a forma de *project finance* por bancos, com um montante negligenciável associado a outras instituições de crédito. Refira-se ainda que não tem havido vendas significativas destes créditos. A maturidade residual dos empréstimos é bastante longa, com 92% dos empréstimos a evidenciarem uma maturidade residual entre 5 e 25 anos.

Gráfico 13 – Prazos dos empréstimos concedidos por Bancos residentes



Fonte: Banco de Portugal

Gráfico 14 – Repartição dos empréstimos por setores

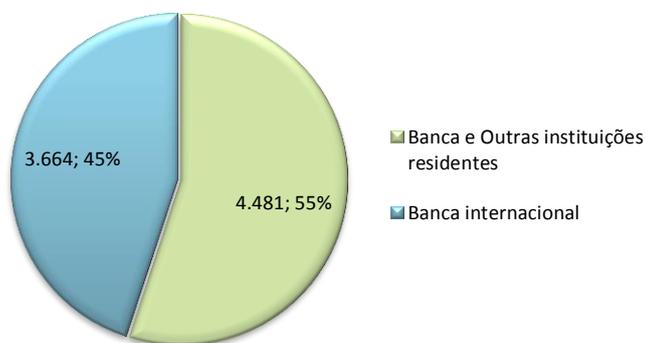


Fonte: Banco de Portugal

Note-se que esta repartição não permite associar o financiamento a cada um dos setores em que se desenvolve cada PPP, o que é também limitador da análise.

Por seu turno, em 2012, o *stock* de empréstimos concedidos por não residentes a PPP ascendia a 3,7 mil milhões de euros, dos quais 2,7 mil milhões de euros foram concedidos pelo BEI.

Gráfico 15 – Repartição da origem dos empréstimos concedidos



Fonte: Banco de Portugal

A avaliação do impacto da concessão de crédito às PPP sobre a afetação de crédito e sobre eventuais efeitos de *crowding-out* é necessariamente especulativa, dada a dificuldade de aferir quais seriam os desenvolvimentos no mercado de crédito na ausência destes empréstimos. Não obstante, a informação acima descrita permite identificar algumas ideias importantes neste âmbito.

Em primeiro lugar, importa sublinhar que os empréstimos concedidos pelo sector financeiro residente às PPP ascendem a cerca de 4% do total de empréstimos concedidos pelo sector financeiro às empresas não financeiras. Conjugando o peso relativamente pequeno destes empréstimos com a sua maturidade residual longa, é possível concluir que

não será de esperar um impacto muito significativo destes empréstimos sobre a afetação global do crédito concedido pelo sector financeiro.

Naturalmente, as maturidades longas destes empréstimos implicam que haverá alguma persistência na composição da distribuição do crédito, enviesada a favor da decomposição sectorial dos atuais empréstimos a PPP (transportes e construção, como acima identificado).

De facto, sendo os empréstimos de residentes genericamente de longo prazo e normalmente sem cláusulas de vencimento antecipado (exceto em caso de incumprimento), a possibilidade de redirecionar os fundos para outras aplicações no curto prazo só poderá advir da venda de empréstimos, sendo que esta possibilidade continua a enfrentar diversas dificuldades na atual conjuntura.

Em segundo lugar, é importante notar que quase metade dos empréstimos totais a PPP advém de não residentes. Apesar de não haver uma desagregação destes empréstimos por maturidade residual, o Quadro 14 sugere que cerca de 75 % destes empréstimos são do BEI, pelo que deverão apresentar uma maturidade de longo prazo (partilhando assim as características acima referidas para os empréstimos concedidos pelo sector financeiro residente).

Neste âmbito, importa referir que o reforço das exigências de colateral pelo BEI (em consequência do *downgrade* dos bancos portugueses) poderia criar um risco potencial de *crowding-out* no caso de os bancos não conseguirem manter os seus *buffers* de colateral para financiamento junto do Eurosistema. No entanto, este risco encontra-se atualmente significativamente mitigado, num quadro em que a posição de liquidez dos bancos melhorou substancialmente, beneficiando do conjunto de medidas não convencionais adotadas pelo Eurosistema.

Relativamente aos bancos estrangeiros, refira-se que a sua participação nos sindicatos financiadores dos consórcios é bastante superior nas operações mais antigas do que nas mais recentes, pelo que a maturidade residual média dos empréstimos concedidos por bancos não residentes tenderá a ser relativamente menor face aos residentes.

Refira-se ainda que os contratos de PPP têm tipicamente cláusulas cujo incumprimento permite em princípio o vencimento antecipado, sendo que haverá uma maior propensão dos bancos não residentes para exercerem esta opção, caso venha a ocorrer algum incumprimento. A materialização significativa deste risco poderia implicar um *crowding-out* dos empréstimos às restantes empresas não financeiras, no caso de os bancos residentes substituírem os empréstimos concedidos por não residentes.

Em conclusão, num quadro em que os bancos reforçaram substancialmente os seus níveis de capital e de liquidez ao longo do último ano – e na ausência de materialização de riscos associados a potenciais desenvolvimentos adversos em termos de colateral e de vencimentos antecipados por bancos estrangeiros – não será de esperar que o stock de crédito concedido às PPP tenha um impacto prospetivo significativo nos fluxos de crédito à economia. Note-se, contudo, que estas conclusões devem ser consideradas tendo em atenção as limitações descritas, relativa ao âmbito a informação disponível.

Quadro 13 – Empréstimos concedidos pelo setor financeiro residente a PPP

Valores em milhões de euros

Prazo residual \ Período de referência	Dez-10	Dez-11	Dez-12
Empréstimos concedidos por Bancos	3.214	4.061	4.468
Até 90 dias	97	176	3
De 90 a 180 dias	145	68	86
De 180 dias a 1 ano	48	61	0
De 1 a 5 anos	200	134	201
De 5 a 25 anos	2.012	2.793	4.100
Mais de 25 anos	190	175	7
Indeterminado	521	654	70
Empréstimos concedidos por Outras instituições de crédito	316	16	13
Até 90 dias	0	0	0
De 90 a 180 dias	316	0	0
De 180 dias a 1 ano	0	0	0
De 1 a 5 anos	0	5	4
De 5 a 25 anos	0	10	9
Mais de 25 anos	0	0	0
Indeterminado	0	0	0
Total	3.530	4.077	4.481

Por setor de atividade económica	Dez-10	Dez-11	Dez-12
F - Construção	350	831	1.199
H - Transportes e armazenagem	2.661	2.165	2.478
K - Atividades financeiras e de seguros	32	40	44
L - Atividades imobiliárias	0	0	287
M - Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	479	998	430
Q - Atividades de saúde humana e apoio social	8	44	43
Total	3.530	4.077	4.481

Fonte: Banco de Portugal (Central de Responsabilidades de Crédito)

Notas: Valores nominais, excluindo juros corridos. Exclui factoring sem recurso. A maturidade residual indeterminada encontra-se essencialmente associada a determinados tipos de produtos financeiros, tais como descobertos bancários, contas correntes e linhas de crédito.

Quadro 14 – Empréstimos concedidos pelo exterior a PPP

Valores em milhões de euros

	Dez-12
Empréstimos concedidos	3.664
d.q. BEI	2.732
Peso BEI no conjunto da dívida interna e externa	34%

Fonte: Banco de Portugal (Estatísticas de Balança de Pagamentos e Posição de Investimento Internacional)

5. Análise Económico-financeira das PPP

Os diversos parceiros privados que contrataram com os parceiros públicos projetos de PPP encontram-se obrigados a inserir no SIRIEF-PPP um conjunto de dados contabilísticos decorrentes das suas demonstrações financeiras.

Esta base de dados é gerida pela DGTF, tendo a UTAP acesso à informação que a mesma proporciona. Contudo, a UTAP não procedeu a qualquer validação desta informação, pelo que os dados disponibilizados, relativos a alguma informação contabilística dos diversos parceiros privados, são da inteira responsabilidade das entidades que os disponibilizam e, nos casos aplicáveis, da entidade que gere esta base de dados.

Não obstante esta limitação, procedeu-se à agregação das contas dos parceiros privados, por áreas setoriais. Neste capítulo apresentam-se, sob a forma de gráficos, os principais resultados obtidos de uma análise comparativa entre os exercícios de 2011 e de 2012.

Embora não se trate de uma verdadeira operação de consolidação, o facto de cada entidade privada contratante ter por objeto exclusivo o desenvolvimento das atividades previstas no contrato de PPP reduz a um nível aceitável a eventual existência de operações entre parceiros privados, minimizando os efeitos da falta de anulação deste tipo de operações no processo de agregação.

Uma outra condicionante deste tipo de agregação, que afeta mesmo, em alguns casos, a comparação entre os anos de 2012 e de 2011, sobretudo ao nível do setor rodoviário, decorre da aplicação do disposto na IFRIC 12, norma contabilística que regula o reconhecimento, nas contas de cada concessionária, dos investimentos efetuados na construção das infraestruturas e do crédito associado aos pagamentos do concedente. As disposições constantes deste normativo contabilístico obrigam a um tratamento contabilístico diferente, consoante as concessionárias sejam remuneradas por tráfego ou por disponibilidade, situação que afeta a comparação, não só entre concessões, como também entre exercícios da mesma concessão, nos casos em que, decorrentes das negociações ocorridas, se alterou o regime de remuneração SCUT para remuneração pela disponibilidade das vias.

5.1 Setor rodoviário

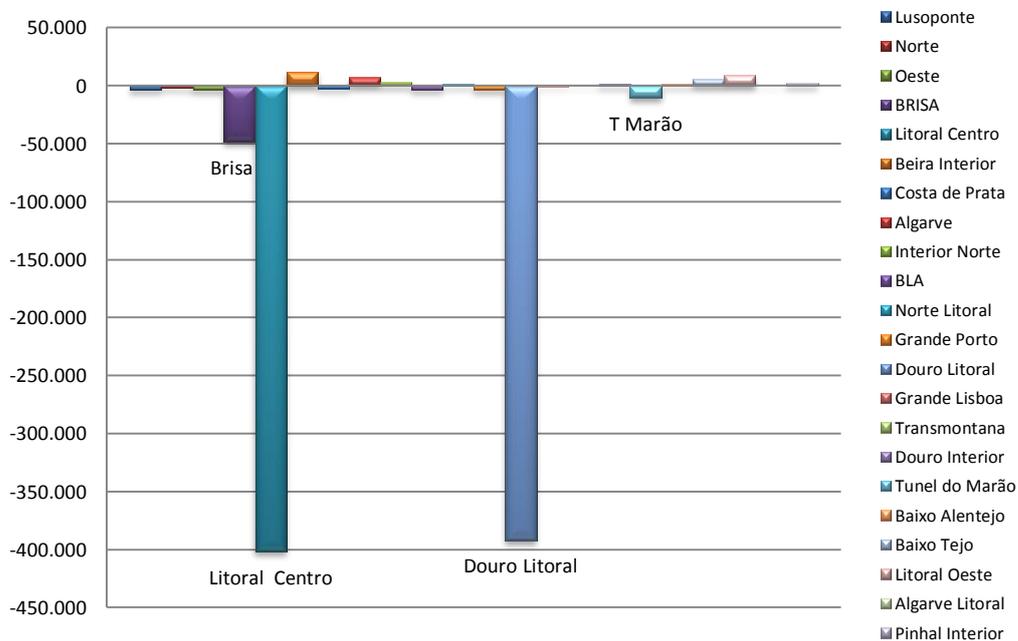
O conjunto agregado das demonstrações financeiras dos parceiros privados que contrataram projetos de PPP com parceiros públicos evidencia, na comparação entre 2012 e 2011, uma degradação significativa da sua rentabilidade, passando os resultados líquidos agregados de 136.116 milhares de euros negativos em 2011 para 963.379 milhares de euros, igualmente negativos, em 2012.

Ainda antes de se analisarem os principais contributos para esta evolução, importa realçar que esta realidade contraria, de forma inequívoca, a ideia generalizada que tem passado para a opinião pública de que os parceiros privados têm auferido elevadas taxas de rentabilidade no âmbito dos projetos que contrataram com o Estado.

Com efeito, uma coisa é a situação modelizada nos casos base (modelos financeiros) de cada concessão – que mais não refletem do que a previsão do que será um negócio que irá decorrer durante um horizonte temporal muitíssimo alargado, em regra de 30 anos –, nos quais as TIR são, de facto, em alguns casos, elevadas; outra realidade, por vezes bem diferente, é a situação real de cada concessão, como o demonstra o valor agregado de prejuízos acima referido e cuja representação gráfica se apresenta de seguida.

Gráfico 16 – Resultados Líquidos das PPP do setor rodoviário em 2012

Valores em milhares de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados SIRIEF/PPP.

Conforme decorre do gráfico anterior, para esta evolução negativa da rentabilidade do setor rodoviário foi determinante o comportamento das seguintes concessões, por comparação com o ano de 2011:

- Litoral Centro: -402 milhões de euros;
- Douro Litoral: -392 milhões de euros;
- Brisa: -48 milhões de euros;
- Túnel do Marão: -10 milhões de euros.

Note-se que o Litoral Centro e o Douro Litoral são as duas concessões de portagem real (sem encargos para o Estado no período 2013-2040), onde as estimativas iniciais de tráfego que foram assumidas pelas respetivas concessionárias se revelaram mais desajustadas, nunca tendo sido atingidos os valores de tráfego inicialmente previstos.

Contudo, este volume de resultados negativos, nestas duas concessões, está igualmente associado ao reconhecimento, em 2012, da perda de valor ocorrida nos respetivos ativos ao longo dos últimos anos. Com efeito, das demonstrações financeiras destas concessionárias consta a justificação de existência de indícios de imparidade associada aos respetivos contratos de concessão, decorrente dos níveis de tráfego reais apresentarem desvios significativos face ao caso base. Por esta razão, estas concessionárias procederam à realização de testes de imparidade, considerando para tal as projeções de *cash-flows* até ao termo do prazo do contrato de concessão, tendo por base as atuais projeções de tráfego. Em resultado das referidas avaliações efetuaram reforços de amortizações, associados a perdas por imparidade, de que resultou uma variação nesta componente de gastos de 398.862 milhares de euros, no Litoral Centro, e de 376.065 milhares de euros, no Douro Litoral.

No que se refere às concessões que apresentaram rentabilidade positiva em 2012, em termos absolutos a Beira Litoral/Beira Alta é a que apresenta o valor mais expressivo (33.171 milhares de euros), seguida de perto pela Brisa e pela Beira Interior. A este nível merece igualmente destaque a quebra dos resultados da Brisa face a 2011 (menos 63%).

De qualquer modo, e mais uma vez, realça-se o facto de os resultados apresentados pelo conjunto das concessionárias rodoviárias se apresentarem relativamente modestos, em sintonia, aliás, com a quebra generalizada de tráfego na rede nacional de autoestradas, e evidenciando uma realidade substancialmente distinta da imagem que, por vezes, transparece na opinião pública, de que se trata de um setor com rentabilidades excessivas.

5.2 Setor ferroviário

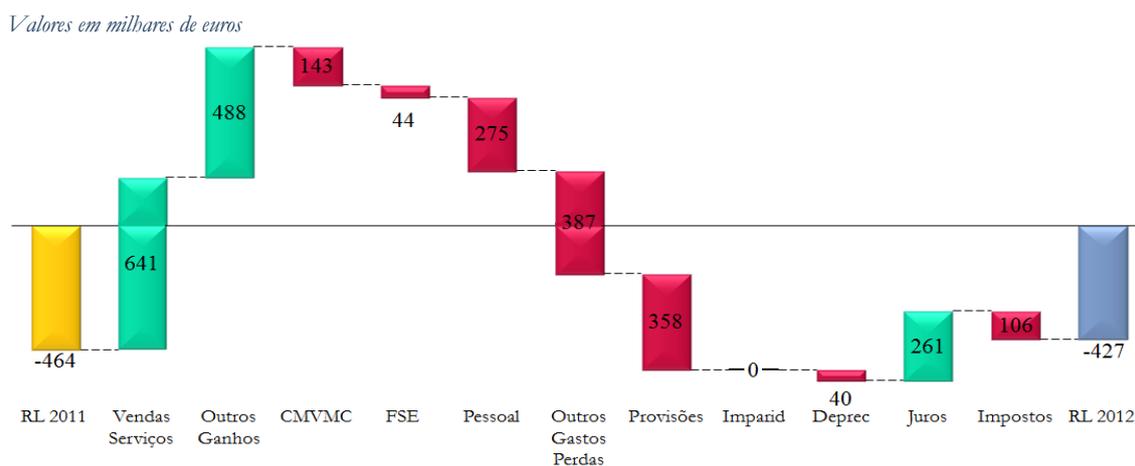
As duas PPP do setor ferroviário tiveram um comportamento distinto em 2012, face a 2011, em termos dos resultados líquidos apresentados. No caso da Fertagus registou-se uma evolução negativa, justificada essencialmente pelo agravamento da taxa de utilização da infraestrutura e pelo acréscimo dos gastos com pessoal. No caso do MST, a redução dos gastos de financiamento foi o fator mais determinante para o aumento registado ao nível dos resultados líquidos, devido sobretudo à redução do endividamento bancário.

Gráfico 17 – Resultados Líquidos das PPP do setor ferroviário



Fonte: UTAP, a partir de dados SIRIEF/PPP.

Gráfico 18 – Variações 2012/2011 na demonstração de resultados no setor ferroviário (por rúbrica)



Fonte: UTAP, a partir de dados SIRIEF-PPP.

Legenda:

- Variação com efeito de incremento dos resultados líquidos no período de 2012
- Variação com efeito de redução dos resultados líquidos no período de 2012
- Valor de resultados líquidos em 2011 (RL.2011)
- Valor de resultados líquidos em 2012 (RL.2012)

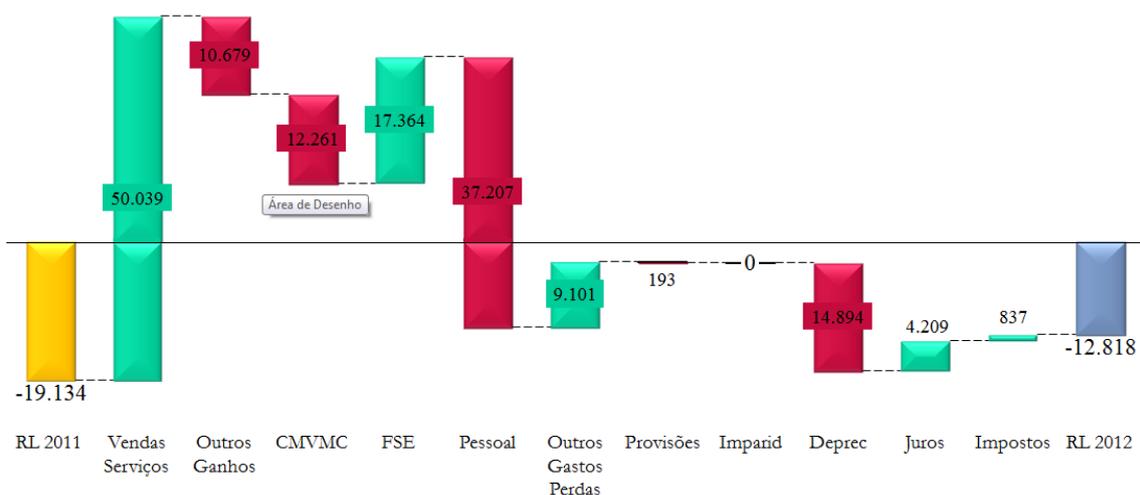
5.3 Setor da saúde

À semelhança do que se verificou nos setores anteriormente analisados, também as PPP do setor da saúde registaram uma rentabilidade negativa em 2012, embora evidenciando uma recuperação face aos resultados evidenciados em 2011.

O gráfico seguinte evidencia os diversos contributos para a evolução do resultado líquido deste agregado, entre 2011 e 2012.

Gráfico 19 – Variações 2012/2011 na demonstração de resultados na área da saúde (por rubrica)

Valores em milhares de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados SIRIEF-PPP.

Legenda:

- Variação com efeito de incremento dos resultados líquidos no período de 2012
- Variação com efeito de redução dos resultados líquidos no período de 2012
- Valor de resultados líquidos em 2011 (RL.2011)
- Valor de resultados líquidos em 2012 (RL.2012)

Relativamente às variações identificadas no gráfico anterior, importa ter presente que se trata de universos não comparáveis, dado que o Hospital de Loures iniciou a atividade em 2012 e a prestação de serviços clínicos no Hospital de Vila Franca também não abrangeu a totalidade do ano de 2011.

Analisando cada uma das entidades, verifica-se que três PPP apresentam resultados negativos. Trata-se das entidades prestadoras de serviços clínicos dos Hospitais de Braga, Cascais e Loures.

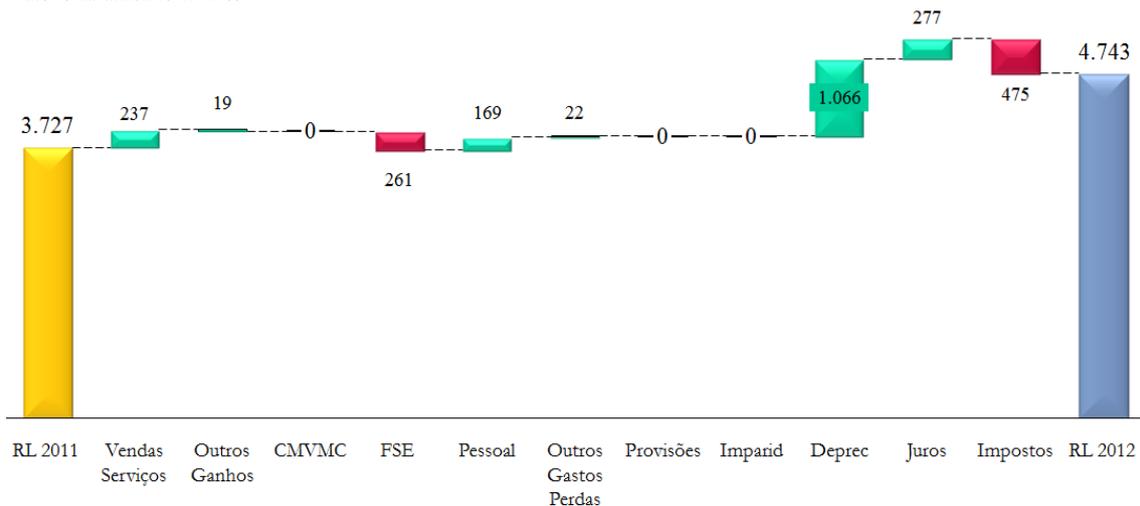
No entanto, e com exceção da prestação de serviços clínicos no Hospital de Loures, em todas as restantes PPP se assistiu a uma evolução favorável do resultado líquido comparativamente ao ano anterior.

5.4 Setor da segurança

A PPP inserida neste setor apresentou resultados francamente positivos, quer em 2011 quer em 2012. A evolução ocorrida detalha-se no seguinte gráfico:

Gráfico 20 – Variações 2012/2011 da demonstração de resultados no SIRESP (por rúbrica)

Valores em milhares de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados SIRIEF-PPP.

Legenda:

- Variação com efeito de incremento dos resultados líquidos no período de 2012
- Variação com efeito de redução dos resultados líquidos no período de 2012
- Valor de resultados líquidos em 2011 (RL.2011)
- Valor de resultados líquidos em 2012 (RL.2012)

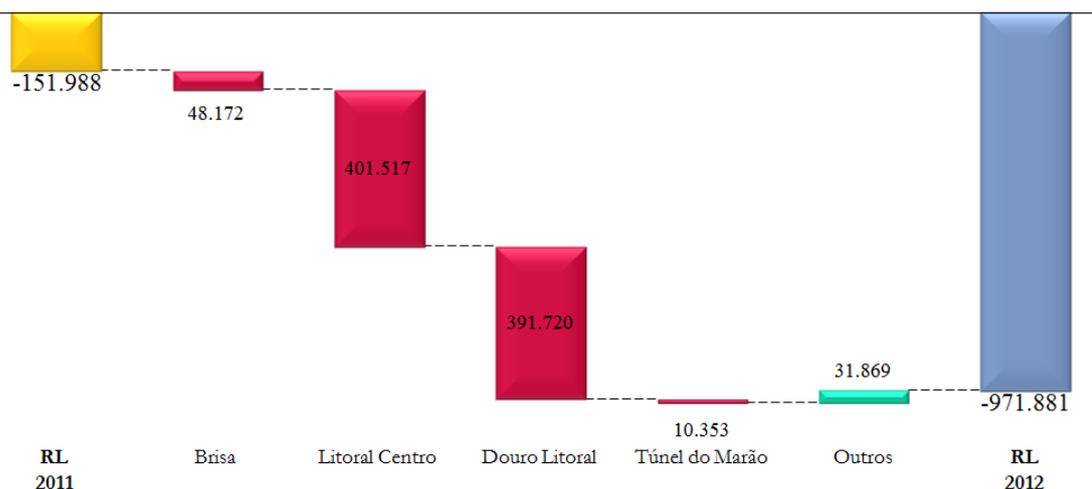
Importa não perder de vista, no entanto, que o setor representa apenas 1,6% do total de encargos com PPP.

5.5 Síntese da análise económico-financeira às PPP

Numa análise ao universo das PPP (22 rodoviárias, 2 ferroviárias, 10 do setor da saúde e 1 do setor da segurança), verifica-se o seguinte:

Gráfico 21 – Parceiros privados que mais influenciaram os Resultados Líquidos obtidos em 2012

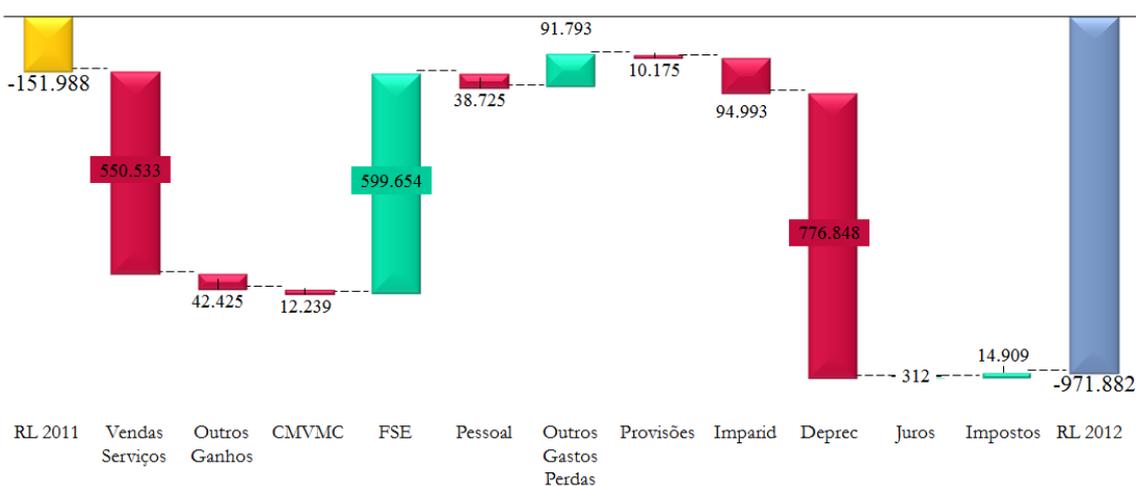
Valores em milhares de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados SIRIEF/PPP.

Gráfico 22 – Variação na demonstração de resultados em 2012 (por rubrica)

Valores em milhares de euros



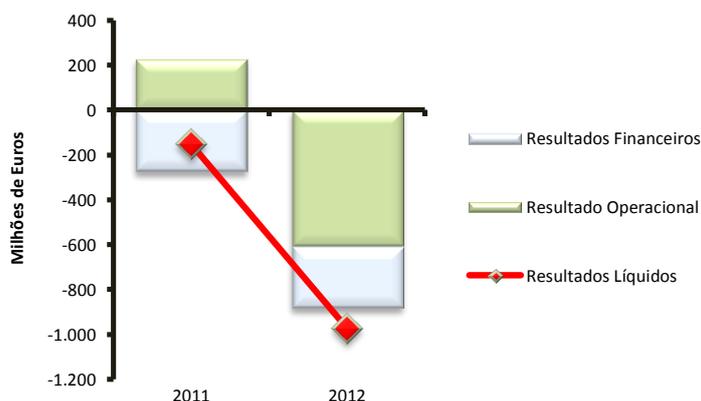
Fonte: UTAP, a partir de dados SIRIEF/PPP.

Legenda:

- Variação com efeito de incremento dos resultados líquidos no período de 2012
- Variação com efeito de redução dos resultados líquidos no período de 2012
- Valor de resultados líquidos em 2011 (RL.2011)
- Valor de resultados líquidos em 2012 (RL.2012)

Os resultados líquidos do universo das PPP surgem negativos em ambos os períodos. No entanto, agravam-se, substancialmente, em 2012 (-539%), por força do comportamento das PPP do setor rodoviário e, em particular, devido ao comportamento dos resultados operacionais (-364%) face ao ano anterior, conforme se pode verificar no gráfico seguinte.

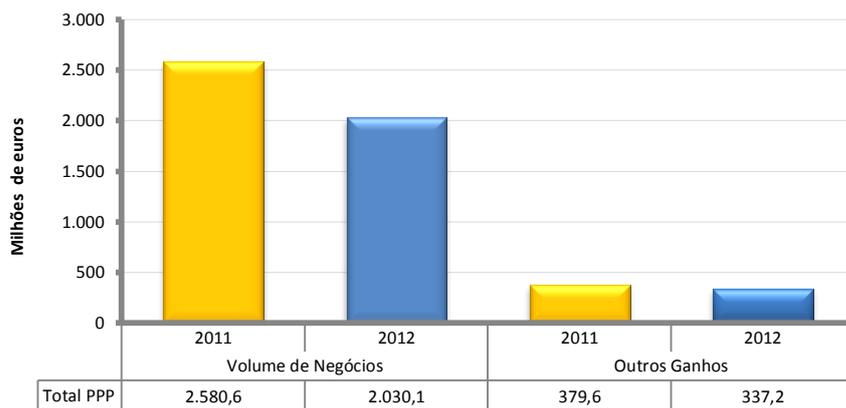
Gráfico 23 – Universo das PPP – Análises dos Resultados 2012/2011



Fonte: UTAP, a partir de dados SIRIEF/PPP.

Relativamente aos proveitos operacionais globais, verifica-se um decréscimo do volume de negócios (-21%) de 2011 para 2012, o que, conjugado com o efeito das imparidades, explica parcialmente o mau desempenho dos resultados operacionais.

Gráfico 24 – Universo das PPP – Proveitos Operacionais 2012/2011

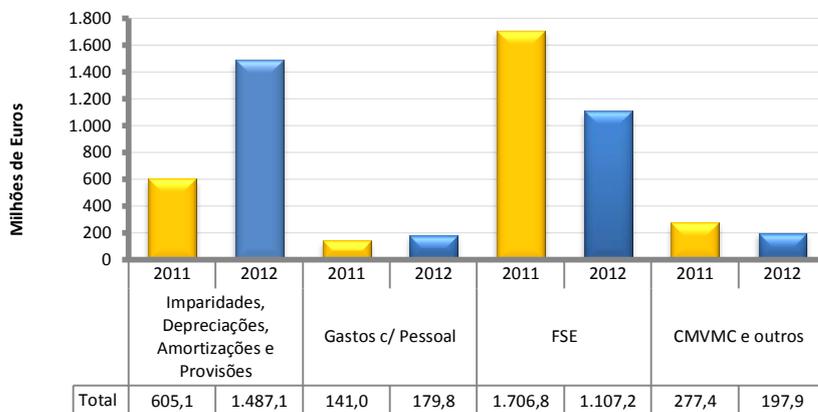


Fonte: UTAP, a partir de dados SIRIEF/PPP.

Na perspetiva dos custos operacionais, as principais rúbricas identificadas no gráfico seguinte evidenciam de uma forma clara o aumento dos gastos atribuídos por via da depreciação e amortização do imobilizado, que representam o dobro do registado em ano anterior. Este aumento é explicado, essencialmente, pelo facto de se efetuarem reforços de

amortizações, associados a perdas por imparidade decorrentes das quebras de tráfego registadas, face ao previsto inicialmente nos respetivos modelos financeiros.

Gráfico 25 – Universo das PPP – Gastos Operacionais 2012/2011



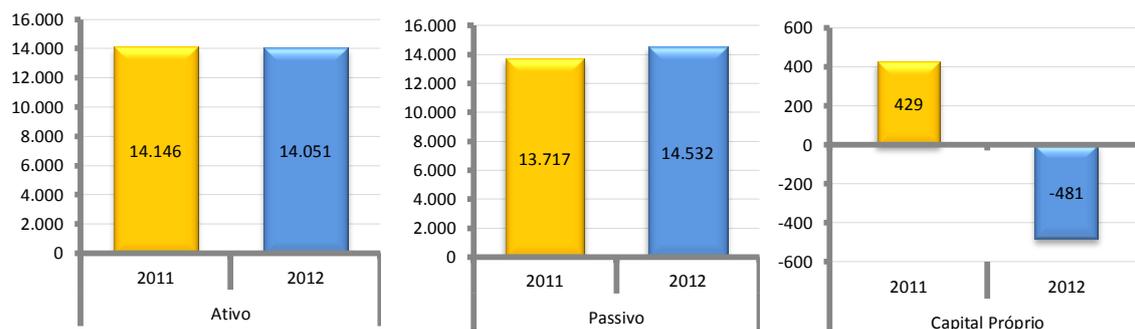
Fonte: UTAP, a partir de dados SIRIEF/PPP.

Em 2012, cerca de 87% dos gastos operacionais são expressos pelas rúbricas Imparidades, Depreciações, Amortizações e Provisões (50%) e FSE (37%).

No universo das PPP, o balanço geral apresenta a seguinte estrutura e evolução de 2011 para 2012.

Gráfico 26 – Universo das PPP – Ativo, Passivo e Capital Próprio 2012/2011

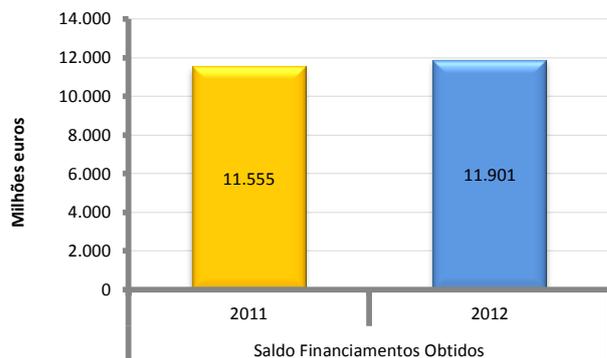
Valores em milhões de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados SIRIEF/PPP

O nível de endividamento registou um crescimento no último ano de 3%. O setor rodoviário representa 96% do saldo em dívida no ano de 2012.

Gráfico 27 – Universo das PPP – Nível de Endividamento 2012/2011



Fonte: UTAP, a partir de dados SIRIEF-PPP.

Nota: Foram agregadas as rubricas de Passivo empréstimos obtidos correntes e não correntes.

Em suma, o ano de 2012 apresenta uma deterioração dos resultados líquidos obtidos, com implicações sérias nas contas agregadas de balanço. Com efeito, em consequência do descrito, em 2012 os capitais próprios agregados deste conjunto de PPP sofreram uma inversão profunda, tendo passado a evidenciar um montante negativo de 481 milhões de euros.

6. Riscos e Contingências

Os projetos de PPP, pela sua natureza, são projetos de longo prazo, caracterizados preferencialmente por grande estabilidade e com regras desejavelmente bem definidas.

Na realidade, porém, ocorrem com frequência ao longo da vida destes contratos eventos suscetíveis de gerar, nos termos contratualmente previstos, direitos à reposição do equilíbrio financeiro dos respetivos contratos (*e.g.*, modificações às condições de exploração impostas unilateralmente pelo parceiro público, alterações legislativas com impacto específico no contrato, casos de força maior), que muitas vezes redundam em litígios entre as partes.

Ora, como facilmente se intui, existindo diferendo entre as partes – nestes contratos resolvidos por tribunal arbitral –, é muito frequente que a pretensão do parceiro privado seja tendencialmente empolada, quer em termos de valor, quer em termos dos fundamentos invocados.

Existindo diferendo entre as partes, a pretensão do parceiro privado, quer no que respeita aos valores das compensações pretendidas, quer no que se refere aos fundamentos invocados, traduz uma perspetiva necessariamente parcial e, em regra, muito sobredimensionada, pelo que, mesmo nos casos em que é reconhecido o direito destes ao reequilíbrio financeiro, os valores finais das compensações atribuídas são substancialmente inferiores aos valores demandados.

Tendo presente este enquadramento, a informação que se detalha de seguida limita-se estritamente a elencar os pedidos de reposição do equilíbrio financeiro apresentados à data pelos diversos parceiros privados, bem como os valores dos pedidos tal como formulados pelos mesmos.

Daqui não resulta, assim, qualquer reconhecimento ou assunção, ainda que tácita, de responsabilidades para os parceiros públicos, quer no que respeita aos fundamentos invocados, quer no que respeita aos montantes peticionados pelos parceiros privados.

Note-se, aliás, que, na maior parte das situações referidas, não houve de facto reconhecimento pelos parceiros públicos dos fundamentos invocados pelos parceiros privados para sustentar os pedidos formulados.

Quadro 15 – Contingências das PPP do setor rodoviário até 31 de dezembro de 2012

CONTRATOS DE CONCESSÃO					
Contrato/Parceiro Privado	Tipo	Ano do pedido	Evento gerador do pedido	Montante do pedido (Milhões Euros) ou estimativa de valor	Ponto de situação (2012)
Litoral Centro (Brisal)	Reposição do equilíbrio financeiro	2011	Construção (12 pedidos)	52,00	Em alegações de facto
Travessia Rodoviária do Tejo (Lusoponte)	Reposição do equilíbrio financeiro	2012	Alterações às taxas do IRC e derrama (2010 e 2012)	100,00	Manifestada a intenção de apresentar pedido de REF
Oeste (AEA)	Reposição do equilíbrio financeiro	2012	Garantias de obra	3,10	Contestada; tribunal constituído
Oeste (AEA)	Reposição do equilíbrio financeiro	2012	Portagens na A29 e A25	400,00	Rejeitado; aguarda-se arbitragem
Oeste (AEA)	Reposição do equilíbrio financeiro	-	Sobrecustos incorridos decorrentes da supressão do Nó de Frielas	2,16	Processo em análise em conjunto com o IMT
Interior Norte	Recurso ao Supremo Tribunal Administrativo	2012	Concorrente contestou adjudicação ao consórcio vencedor	74,70	Em recurso
Norte Litoral (AENL)	Impugnação	2012	Deduções por indisponibilidade	5,90	Contestada; tribunal constituído
Litoral Centro (Brisal)	Reposição do equilíbrio financeiro	2012	Atraso na entrada em funcionamento da AE Costa de Prata e introdução de portagens nessa concessão	1.022,00	Contestada; tribunal constituído
Douro Litoral (AEDL)	Reposição do equilíbrio financeiro	2012	Construção	50,00	Parcialmente rejeitado; arbitragem anunciada
Douro Litoral (AEDL)	Reposição do equilíbrio financeiro	2012	Rejeição de traçado alternativo para a A32	124,17	Rejeitado
Túnel do Marão (AEM)	Ressarcimento	2012	Resolução por incumprimento do Concedente	-	Contestada. O pedido não foi quantificado pela concessionária
Subtotal				1.831,86	

CONTRATOS DE SUBCONCESSÃO					
Contrato/Parceiro Privado	Tipo	Ano do pedido	Evento gerador do pedido	Montante do pedido (Milhões Euros) ou estimativa de valor	Ponto de situação (2012)
Transmontana (AEXXI)	Reposição do equilíbrio financeiro	2011	Atrasos na obtenção de visto	52,18	A subconcessionária renunciou ao pedido, por acordo.
Transmontana (AEXXI)	Reposição do equilíbrio financeiro	2012	Alteração legislativa de carácter específico - Lei n.º 46/10	0,01	Arbitragem requerida, EP contestou. Suspensão por acordo entre as partes.
Transmontana (AEXXI)	Impugnação de multa	2012	A EP propôs a aplicação da multa contratual	2,65	Arbitragem suspensa por acordo exarado no Acordo de Alteração do Plano de Trabalhos
Baixo Tejo (AEBT)	Reposição do equilíbrio financeiro	2012	Alterações legislativas de carácter específico: DL n.º 112/2009; Portaria n.º 314-B/2010; DL n.º 111/2009	155,00	Indeferido pelo subconcedente. Prazo da contestação a decorrer.
Litoral Oeste (AELO)	Reposição do equilíbrio financeiro	2012	Alterações legislativas de carácter específico: DL n.º 112/2009; Portaria n.º 314-B/2010; DL n.º 111/2009	85,00	Indeferido pelo subconcedente.
Subtotal				297,00	

CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS (associados a PPP)					
Contrato/Parceiro Privado	Tipo	Ano do pedido	Evento gerador do pedido	Montante do pedido (Milhões Euros) ou estimativa de valor	Ponto de situação (2012)
Norte Litoral (Vialivre)	Reposição do equilíbrio financeiro	2011	Alterações legislativas de carácter específico	0,35	Pedido aceite
Costa de Prata e Grande Porto (Ascendi O&M)	Reposição do equilíbrio financeiro	2012	Alteração legislativa de carácter específico - Lei n.º 55-A/2010.	0,50	Pedido em análise
Costa de Prata e Grande Porto (Ascendi O&M)	Reposição do equilíbrio financeiro	2012	Alterações legais resultantes da não aprovação do DEM obrigatório	0,47	
Subtotal				1,32	
TOTAL das PPP do setor rodoviário				2.130,18	

Fonte: UTAP, a partir de dados EP e IMT/InIR

Conforme se depreende da listagem anterior, a situação que envolve montantes mais expressivos refere-se à Concessão do Litoral Centro (Brisal), que representa cerca de 50% do total de pedidos existentes no final de 2012. Trata-se de um processo que está em fase de arbitragem, por iniciativa da concessionária, na sequência do entendimento expresso pelo concedente de que não existe fundamento para o pedido formulado, o qual se baseia em alegados prejuízos decorrentes do atraso na entrada em funcionamento da Concessão da Costa de Prata, ao qual se seguiu, posteriormente, a decisão de introdução de portagens nesta concessão. O concedente entende que nenhum destes argumentos constitui fundamento do direito à reposição do equilíbrio financeiro nos termos do contrato celebrado.

O segundo pedido mais relevante foi igualmente apresentado por uma concessão participada pela Brisa (AEA) e representa 19% do montante total de pedidos formulados. Também aqui os fundamentos invocados são a introdução de portagens em autoestradas contíguas (A29 e A25) que, supostamente, terão gerado uma quebra de tráfego nesta autoestrada.

Note-se que, paradoxalmente à posição ora adotada, a Brisa chegou a invocar, em tempos, o direito à reposição do equilíbrio financeiro precisamente em virtude da existência de vias não portajadas em autoestradas suscetíveis de gerar concorrência à rede portajada que integra a sua concessão. Ademais, chegou a reconhecer nos seus relatórios e contas que a introdução de portagens nas ex-SCUT constituiu um fator favorável ao aumento de receitas em parte da rede que lhe está concessionada.

Há depois um conjunto de pedidos de reposição do equilíbrio financeiro relacionados com o facto de não ter sido aprovado o dispositivo eletrónico de matrícula e, de, alegadamente, daí resultarem encargos de cobrança de portagens acrescidos, que representam 11% do total de pedidos formulados até ao final de 2012. Também neste caso se admite que os riscos para o parceiro público poderão ser minimizados caso venha a ser desenvolvido, como se prevê, um novo modelo de cobrança de taxas de portagem, que possa ser incluído no âmbito dos processos de renegociação em curso relativo.

No âmbito do setor ferroviário, a concessão da Fertagus apresentou em 2012 um pedido de reposição do equilíbrio financeiro decorrente do aumento da taxa das infraestruturas ferroviárias, por um montante estimado de 1,45 milhões de euros para esse ano. O Concedente está a analisar a fundamentação do pedido exposto.

7. Anexo I: Identificação das PPP

Quadro 16 – Identificação das PPP por setor

Valores em Milhões de Euros

Sector Rodoviário	Concessionário	Ano	Prazo	Invest. total M€ (1)	Dimensão KM
Concessão Lusoponte	Lusoponte – Conc. para a Travessia do Tejo em Lisboa, SA	1995	30	897	17
Concessão Norte	Ascendi Norte – Auto Estradas do Norte, SA	1999	36	1.570	175
Concessão Oeste	Auto-Estradas do Atlântico, SA	1999	30	415	85
Concessão Brisa (3)	Brisa – Auto-Estradas de Portugal, SA	2000	35	4.096	1.099
Concessão Litoral Centro (3)	Brisal – Auto-estradas do Litoral, SA	2004	30	587	92
Concessão Beira Interior	Scutvias – Auto-Estradas da Beira Interior, SA	1999	30	628	174
Concessão Costa de Prata	Ascendi Costa de Prata – Auto Estradas da Costa de Prata, S	2000	30	492	110
Concessão Algarve	Euroscut – Sociedade Concessionária da SCUT do Algarve, SA	2000	30	201	127
Concessão Interior Norte	Norscut – Concessionária de Auto-Estradas, SA	2000	30	726	155
Concessão das Beiras Litoral Alta	Ascendi Beiras Litoral e Alta – Auto Est. das Beiras Litoral e Alta, SA	2001	30	1.020	173
Concessão Norte Litoral	Euroscut Norte – Soc. Concessionária da SCUT do Norte Litoral, SA	2001	30	317	120
Concessão Grande Porto	Ascendi Grande Porto – Auto Estradas do Grande Porto, SA	2002	30	763	56
Concessão Grande Lisboa	Ascendi Grande Lisboa – Auto Estradas da Grande Lisboa, SA	2007	30	256	23
Concessão Douro Litoral	AEDL – Auto-Estradas do Douro Litoral, SA	2007	27	1.000	129
Concessão Tunel do Marão	Auto Estrada do Marão, SA	2008	30	458	29
Subconcessão Transmontana	Auto-Estradas XXI – Subconcessionária Transmontana, SA	2008	30	800	186
Subconcessão Douro Interior	Ascendi Douro – Estradas do Douro, SA	2008	30	940	242
Subconcessão Baixo Alentejo	SPER – Soc. Port. para a Construção e Exploração Rodoviária, SA	2009	30	561	345
Subconcessão Baixo Tejo	AEBT Auto-Estradas do Baixo Tejo, SA	2009	30	278	70
Subconcessão Algarve Litoral	Rotas do Algarve Litoral, SA	2009	30	318	273
Subconcessão Litoral Oeste	AELO – Auto-Estradas do Litoral Oeste, SA	2009	30	622	109
Subconcessão Pinhal Interior	Ascendi Pinhal Interior – Auto Estradas do Pinhal Interior, SA	2010	30	1.244	520
Sector Ferroviário	Concessionário	Ano	Prazo	Invest. total M€ (2)	Dimensão KM
Metro Sul Tejo	MTS, SA	2002	30	388	14
Transp. Ferroviário eixo-norte/sul (4)	Fertagus, SA	1999	11 + 9	4	54
Sector Saúde	Concessionário	Ano	Prazo	Invest. total M€ (2)	Dimensão camas
Gestão do Centro de Atendimento do SNS	LCS, SA	2006	4 + 3	4	n.a
CMFRS - São Brás de Alportel	GP Saúde	2006	7	3	54
Gestão H. Braga - Ent. Gestora do Edifício	Escala Braga, Gestora do Edifício SA	2009	30	155	705
Gestão H. Braga - Ent. Gestora Estabelecimento	Escala Braga, Gestora do Estabelecimento SA	2009	10	59	705
Gestão H. Cascais - Ent. Gestora do Edifício	TDHOSP, SA	2008	30	74	277
Gestão H. Cascais - Ent. Gestora Estabelecimento	HPP, SA	2008	10	23	277
Gestão H. Loures - Ent. Gestora do Edifício	HL – Sociedade Gestora do Edifício SA	2009	30	125	424
Gestão H. Loures - Ent. Gestora Estabelecimento	SGHL - Soc. Gestora do Hospital de Loures SA	2009	10	46	424
Gestão H. V. Franca - Ent. Gestora do Edifício	Escala Vila Franca - Gestora do Edifício, S.A	2010	30	103	280
Gestão H. V. Franca - Ent. Gestora Estabelecimento	Escala Vila Franca – Gest. do Estabelecimento, S.A.	2010	10	30	280
Sector Segurança Interna	Concessionário	Ano	Prazo	Invest. total M€ (2)	
SIRESP	SIRESP - Redes digitais de Seg. e Emergência	2006	15	126,0	

(1) Informação relativa ao Investimento Total indicado pelas Concessionárias

(2) Investimento total no Contrato

(3) Custo de construção indicado pelo grupo Brisa no Relatório de 2011

(4) Não inclui o Investimento na infraestrutura realizado pela REFER