

UTAP

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

ENCARGOS PLURIANUAIS DO SECTOR PÚBLICO COM AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Nota técnica e breves considerações sobre a desagregação dos encargos previstos no Relatório do Orçamento do Estado para 2019

Conteúdos

1.	Sumário executivo	2
2.	Notas metodológicas.....	5
3.	Previsões do Relatório do OE2019 relativas aos encargos líquidos com as PPP	13
3.1.	Encargos líquidos previstos para 2019 no Relatório do OE2019	18
4.	Comparação entre os valores dos encargos líquidos estimados com as PPP apresentados nos Relatórios do OE2019 e do OE2018	22
4.1.	Encargos líquidos previstos para 2019 nos Relatórios do OE2019 e do OE2018.....	25
4.2.	Encargos líquidos previstos para 2018 nos Relatórios do OE2019 e do OE2018.....	26

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP no Relatório do OE2019	2
Gráfico 2 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP, por sector	13
Gráfico 3 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP do sector rodoviário	14
Gráfico 4 – VAL dos encargos líquidos futuros das PPP do sector rodoviário, por PPP.....	15
Gráfico 5 – VAL dos encargos brutos futuros do sector rodoviário, por tipo de encargo.....	15
Gráfico 6 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP do sector da saúde.....	16
Gráfico 7 – Evolução dos encargos futuros das PPP do sector da saúde, por hospital	17
Gráfico 8 – VAL dos encargos líquidos futuros do sector da saúde, por PPP.....	18
Gráfico 9 – Valor dos encargos líquidos previstos nos Relatórios do OE2019 e do OE2018	22

Índice de Quadros

Quadro 1 – Valor dos encargos líquidos previstos no Relatório do OE2019	4
Quadro 2 – Encargos líquidos previstos para 2019 no Relatório do OE2019	18
Quadro 3 – Valores previstos para 2019 no Relatório do OE2019, sector da saúde	19
Quadro 4 – Encargos previstos para 2019 no Relatório do OE2019, sector rodoviário.....	20
Quadro 5 – Valor dos encargos líquidos previstos no Relatório do OE2019	23
Quadro 6 – Valores previstos para 2019 nos Relatórios do OE2019 e do OE2018.....	25
Quadro 7 – Valores previstos para 2018 no Relatório do OE2019	27

1. Sumário executivo

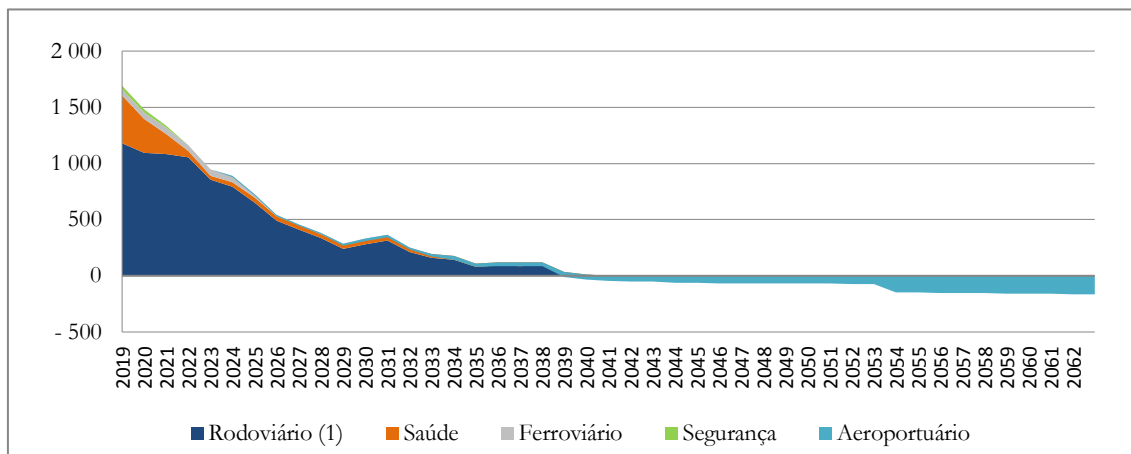
A UTAP, entidade sob a tutela do Ministério das Finanças, em cumprimento das atribuições que lhe foram cometidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, publica a presente nota técnica, a qual visa apresentar, de forma sucinta, os encargos líquidos plurianuais com as parcerias público-privadas (PPP), previstos no Relatório do Orçamento do Estado para 2019 (**Relatório do OE2019**), para o período ao longo do qual se distribuem os encargos futuros do erário público, à luz dos compromissos assumidos nos contratos de parceria atualmente em vigor.

Para o efeito, o presente documento começa por enunciar os principais aspetos metodológicos inerentes às projeções de encargos plurianuais apresentadas, incluindo, ainda, uma análise das principais diferenças entre os valores plurianuais constantes do Relatório do OE2019 e aqueles que se encontravam descritos no Relatório do Orçamento do Estado para 2018 (**Relatório do OE2018**).

Relativamente ao Relatório do OE2019, apresenta-se, no gráfico seguinte, a evolução prevista dos encargos líquidos futuros públicos com o conjunto de 34 PPP, no período compreendido entre 2019 e 2062.

Gráfico 1 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP no Relatório do OE2019

Valores em milhões de euros, com IVA



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos.

Nota: (1) Exclui encargos líquidos relativos às infraestruturas atualmente sob gestão direta da IP (Túnel do Marão, A21, troços da A23 e da A26).

De notar que, comparativamente com o previsto para exercícios anteriores, o universo considerado para efeitos do Relatório do OE2019 incorpora 2 parcerias adicionais¹, *cf.* melhor detalhado na secção seguinte deste documento.

¹ O Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário nos Aeroportos situados em Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores (“ANA”) e o Contrato de Subconcessão do Sistema de Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto (“Metro do Porto”).

De acordo com a informação apresentada no Quadro VI.3.1 do Relatório do OE2019 (**Quadro Plurianual**), o valor total dos encargos líquidos futuros do sector público, previsto ao longo do período compreendido entre 2019 e 2062, relativamente aos contratos de parceria atualmente objeto de reporte pela UTAP, ascende, a preços constantes de 2019², a cerca de 8 936 milhões de euros, correspondendo o Valor Atual Líquido (**VAL**)³ desses encargos, a dezembro de 2018, a cerca de 8 555 milhões de euros.

Tal como se constata da análise do *Gráfico 1* anterior, o sector rodoviário destaca-se, ao longo de todo o período em análise, como o sector com maior preponderância no total dos encargos líquidos estimados com as PPP, representando os respetivos encargos líquidos cerca de 70% dos encargos líquidos totais estimados para 2019 e aproximadamente 86% dos encargos líquidos previstos para o período compreendido entre 2018 e 2040⁴.

Quanto à evolução dos encargos líquidos futuros com as PPP, estima-se que, ao longo do período compreendido entre 2019 e 2062, estes apresentem uma trajetória tendencialmente descendente, maioritariamente explicada **(i)** pelo recebimento, a partir de 2023, das receitas associadas ao mecanismo de partilha de receitas previsto no contrato da ANA, **(ii)** pelo perfil de pagamentos decrescente que, em regra, se prevê nos últimos anos de vigência destes contratos e **(iii)** pela sucessiva verificação do termo do prazo das parcerias em vigor (*cf.* ponto 3).

Quando comparado o valor total dos encargos líquidos previsto no OE2019, para o período compreendido entre 2019 e 2062, com o valor anteriormente apresentado no Relatório do OE2018, ambos a preços constantes de 2019, verifica-se que aquele é inferior em cerca de 1 932 milhões de euros, resultado, sobretudo, da inclusão do valor de receitas a receber pelo Estado, decorrente do mecanismo de partilha de receitas previsto no contrato de concessão da ANA, que compensa os seguintes fatores, de sinal contrário, previstos no Relatório do OE2019 (*cf.* ponto 4):

- Aumento do nível dos encargos líquidos estimados com as parcerias do sector rodoviário, resultado, por um lado, do acréscimo previsto dos respetivos encargos brutos e, por outro lado, da diminuição esperada ao nível das respetivas receitas;
- Incorporação do valor dos encargos futuros associados ao contrato de subconcessão do Metro do Porto, celebrado em 2018; e
- Inclusão da renovação, por um período adicional de dois anos, do contrato de gestão do Hospital de Cascais, na parte relativa à prestação dos serviços clínicos, *cf.* previsto no aditamento ao contrato de gestão celebrado em 2018.

² Considerando a evolução do IPC prevista para o ano de 2019.

³ Para a determinação do VAL, foi considerada, ao longo de todo o documento, uma taxa de desconto real de 4%.

⁴ O último termo dos compromissos contratuais atualmente existentes relativamente às parcerias rodoviárias em análise deverá ocorrer no ano de 2040.

Relativamente aos valores apresentados em cada um dos exercícios orçamentais, importa salientar que os mesmos são reportados a preços constantes de dezembro do respetivo ano, afetando, assim, a sua comparabilidade. Para este efeito, procedeu-se à atualização dos valores apresentados no Relatório do OE2018 para preços constantes de 2019, permitindo, assim, a identificação das variações efetivamente ocorridas, que não resultam diretamente do efeito gerado pela alteração da base de referência do índice de preços a considerar (*cf. Quadro 1 seguinte*).

Quadro 1 – Valor dos encargos líquidos previstos no Relatório do OE2019

Valores em milhões de euros, com IVA

Valor acumulado dos encargos plurianuais estimados entre 2019 e 2062	OE2018 ⁽¹⁾	OE2018 atualizados ⁽²⁾	OE2019 ⁽³⁾	Δ OE2019/OE2018
Encargos brutos totais	16 642	16 960	17 725	765
Rodoviário	15 074	15 375	15 663	287
Saúde	1 377	1 390	1 562	172
Segurança	68	69	82	12
Ferroviário	124	125	418	293
Receitas	5 972	6 091	8 789	2 697
Rodoviário ⁽⁴⁾	5 972	6 091	5 990	- 101
Aeroportuário	n.a.	n.a.	2 799	2799
Encargos líquidos totais acumulados	10 670	10 868	8 936	-1 932
Subtotal incluindo as infraestruturas rodoviárias sob gestão direta da IP ⁽⁵⁾	2 715	2 731	442	-2 289

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras.

Notas: (1) Valores do Relatório do OE2018, a preços de 2018.

(2) Valores do Relatório do OE2018, a preços de 2019. Para efeitos de comparação entre o OE2019 e o OE2018, os valores do Relatório do OE2018 foram ajustados, sendo agora apresentados a preços constantes de 2019.

(3) Valores do Relatório do OE2019, a preços de 2019.

(4) Inclui as receitas de portagem, deduzidas dos valores referentes a partilhas de *upsides* com os parceiros privados, assim como o montante dos pagamentos devidos pelas subconcessionárias à IP e outras receitas relativas à concessão da Lusoponte.

(5) Inclui receitas líquidas de custos de cobrança de taxas de portagem do Túnel do Marão, da A21, do troço da A23 e da A26.

2. Notas metodológicas

A previsão dos encargos plurianuais do sector público, inscrita no Quadro Plurianual, relativamente às PPP atualmente objeto de reporte pela UTAP, foi construída a partir de dados disponibilizados pelas entidades públicas responsáveis pela gestão dos respetivos contratos, sendo assim da responsabilidade destas a informação disponibilizada.

Em termos metodológicos, refere-se, desde já, que os referidos dados foram apurados com base no sistema de remuneração previsto contratualmente para cada uma das parcerias, tendo ainda sido considerados, para efeitos da construção do respetivo Quadro Plurianual, os seguintes fatores, que devem, portanto, ser tidos em consideração para uma melhor compreensão e interpretação das previsões de encargos apresentadas:

- a) O universo de parcerias considerado na construção do Quadro Plurianual, para efeitos do OE2019, é composto pelas 34 PPP atualmente objeto de reporte pela UTAP, incorporando 2 parcerias adicionais face ao universo que havia sido considerado nos relatórios do Orçamento do Estado mais recentes. As referidas parcerias respeitam **(i)** ao contrato de concessão da ANA⁵ e **(ii)** ao contrato de subconcessão do Metro do Porto⁶. Esta inclusão decorre de estas PPP terem passado a ser acompanhadas pela UTAP em 2018.

Relativamente ao sector rodoviário, importa, desde já, referir que, à semelhança do efetuado nos últimos relatórios do Orçamento do Estado, não foram considerados os encargos líquidos relativos às infraestruturas sob gestão direta da Infraestruturas de Portugal, S.A. (“IP”), incluindo o Túnel do Marão, o troço da A23 não incluído na concessão da Beira Interior, a A21 e a A26, uma vez que estas não constituem infraestruturas em regime de PPP⁷.

- b) Em linha com a metodologia que tem sido adotada em relatórios do Orçamento do Estado anteriores, as previsões plurianuais foram construídas tendo por referência o período compreendido entre 2018 e o ano em que termine o último prazo do universo contratual considerado, correspondendo este ao período ao longo do qual se distribuirão os encargos futuros do erário público com as parcerias, tendo em consideração os compromissos contratuais atualmente existentes. Ora, tendo sido incorporado, pela primeira vez, o contrato de concessão da ANA, cujo prazo termina

⁵ A referida parceria, celebrada entre o Estado Português e a ANA - Aeroportos de Portugal, S.A., a 14 de dezembro de 2012, é atualmente objeto de reporte pela UTAP, na sequência da qualificação da mesma como um contrato de parceria para efeitos do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

⁶ O referido contrato de subconcessão, celebrado entre a Metro do Porto, S.A. (subconcedente e entidade gestora do respetivo contrato) e a Viaporto, Operação e Manutenção de Transportes, Unipessoal Lda (subconcessionária a quem foi atribuída a referida subconcessão), encontra-se a produzir efeitos desde o dia 1 de abril de 2018, qualificando-se o mesmo como um contrato de parceria para efeitos do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

⁷ Importa, contudo, mencionar que o valor destes encargos corresponde ao valor das receitas líquidas de portagem, deduzidas dos respetivos custos de cobrança, se encontra refletido no orçamento da IP, tendo ainda sido apresentado, de forma destacada, no Quadro Plurianual, por memória. Naturalmente que o orçamento da IP inclui ainda, diluído ao longo de outras rubricas, os demais encargos associados a estas infraestruturas, designadamente no que se refere à operação e manutenção e ao custo do financiamento dos respetivos investimentos.

em 2062, o horizonte temporal considerado, para efeitos do OE2019, contempla um período adicional de 20 anos, face ao que havia sido considerado em relatórios do Orçamento do Estado anteriores⁸. Desta forma, as respetivas previsões plurianuais foram construídas tendo por referência o período compreendido entre o ano de 2018 e o ano de 2062.

- c) Apesar de, no fim da vida dos atuais contratos de parceria, as infraestruturas atualmente geridas em regime de PPP reverterem para o sector público, nos termos contratualmente definidos, e de as mesmas poderem continuar, nessa altura, a gerar encargos⁹ e receitas (quando aplicável) para o erário público, estes (encargos e receitas) extravasam os atuais contratos de PPP¹⁰. Por esta razão, no Quadro Plurianual, os mesmos não foram considerados. Caso assim não fosse, estar-se-ia a desvirtuar a natureza do próprio Quadro Plurianual, o qual pretende ser, essencialmente, uma referência das previsões dos encargos futuros com as PPP atualmente existentes.
- d) No que se refere ao ano de 2018, os valores apresentados no Quadro Plurianual encontram-se a preços correntes, correspondendo estes às melhores estimativas de fecho do ano, apresentadas pelas entidades públicas gestoras de cada um dos contratos de PPP. Os valores apresentados a partir de 2019, inclusive, encontram-se a preços constantes de 2019, em linha com a metodologia seguida nos relatórios do Orçamento do Estado anteriores, em que se projetam os encargos, valorizados a preços constantes do ano de referência do orçamento em causa. Os valores constantes do Quadro Plurianual são apresentados numa ótica de *cash-flow* e, quando aplicável, incluem IVA.
- e) Não obstante os encargos brutos inscritos no Quadro Plurianual terem sido estimados com base no sistema de remuneração previsto contratualmente para cada uma das parcerias, importa destacar o caso particular das PPP rodoviárias em que os valores dos encargos brutos apresentados incluem, designadamente, **(i)** as poupanças decorrentes dos processos de renegociação concluídos para 12 PPP rodoviárias e cujos contratos renegociados se encontram em execução; **(ii)** as poupanças estimadas com os restantes 4 contratos objeto de renegociação, no pressuposto de que os mesmos serão assinados, e entrarão em vigor, nos exatos termos em que foram renegociados; **(iii)** a estimativa de encargos com grandes reparações de pavimentos, a serem assumidos pelo parceiro público, nos termos do modelo de financiamento vertido nos contratos renegociados; e **(iv)** o valor estimado de compensações a pagar a parceiros privados no futuro, no âmbito dos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro (“REF”) já formulados ao abrigo dos contratos e reconhecidos pelo parceiro público.

⁸ Recorda-se que as previsões plurianuais apresentadas no Relatório do OE2018 foram construídas tendo por referência o período compreendido entre 2018 e 2042, último ano em que se previam *cash-flows*, ainda que por referência à execução contratual do ano anterior.

⁹ Embora de natureza diferente, dado que os encargos atuais envolvem, no caso das PPP infraestruturais, o pagamento do investimento inicial efetuado, acrescido dos encargos com a manutenção corrente e extraordinária, enquanto, após o termo dos contratos de PPP, os encargos futuros envolverão apenas as duas últimas componentes.

¹⁰ Podendo o modelo de gestão a implementar para cada uma destas infraestruturas, a partir da data em que termine o respetivo atual contrato de parceria, variar.

- f) Para além dos encargos brutos, o Quadro Plurianual inclui, no caso do sector rodoviário e quando aplicável, o valor das receitas que o parceiro público espera vir a receber ao longo do horizonte temporal considerado para efeitos de projecção de encargos, o qual inclui **(i)** as receitas provenientes da cobrança de taxas de portagem, tendo estas sido estimadas pela IP, com base nas suas melhores projeções quanto à evolução do tráfego nas infraestruturas rodoviárias atualmente em regime de PPP, cujas receitas de portagem são da sua titularidade; e **(ii)** as receitas estimadas pela IP relativamente aos mecanismos de partilha de benefícios, contratualmente previstos.

Apresentam-se ainda, de forma sucinta, os principais pressupostos considerados para cada um dos cinco sectores onde se inserem as PPP atualmente objeto de reporte pela UTAP:

A. Sector rodoviário

O valor dos encargos líquidos plurianuais das PPP rodoviárias, constante do Quadro Plurianual, foi estimado tendo por base o quadro remuneratório aplicável, podendo os respetivos fluxos financeiros associados, nomeadamente os encargos e as receitas, apresentar diferentes naturezas, tais como:

a) Encargos do sector público:

- Pagamentos pela disponibilidade das vias, ajustados de eventuais deduções previstas contratualmente;
- Pagamentos à concessionária da Beira Interior¹¹;
- Pagamentos por serviço (dependentes do nível de tráfego);
- Gastos associados ao serviço de cobrança de taxas de portagem;
- Encargos suportados com a realização de grandes reparações de pavimento, conforme o novo modelo de financiamento acordado; e
- Outros gastos, designadamente os decorrentes dos sistemas de partilha de benefícios, quando aplicável, em função do previsto contratualmente.

b) Receitas do sector público:

- Produto da cobrança de taxas de portagem efetuada nas concessões (com exceção daquelas em que a titularidade destas receitas pertence à respetiva concessionária) e nas subconcessões; e
- Outras receitas, designadamente as decorrentes dos sistemas de partilha de benefícios, quando aplicável, em função do previsto contratualmente, bem como dos pagamentos fixos das subconcessionárias ao parceiro público, nos casos aplicáveis.

¹¹ Na verdade, muito embora este contrato de concessão preveja um esquema remuneratório assente, em primeira linha, nas receitas de portagem (da titularidade da concessionária), o mesmo é conjugado com pagamentos anuais do concedente, contratualmente previstos até 2024.

Ao nível orçamental, importa mencionar o facto de as previsões dos encargos relativos às subconcessões rodoviárias pressuporem, em linha com a metodologia adotada nos exercícios orçamentais anteriores e tal como anteriormente referido neste documento, o valor das poupanças previstas no âmbito dos processos negociais cujos contratos renegociados ainda não se encontram a produzir efeitos. Por esse motivo, verifica-se um risco associado à concretização integral do objetivo orçamental estabelecido, uma vez que estes processos negociais podem ainda estar dependentes de um conjunto de entidades e condições, designadamente das entidades financiadoras ou da decisão do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia.

B. Sector da saúde

Os encargos plurianuais das PPP do sector da saúde foram estimados tendo por base o sistema de remuneração das respetivas entidades gestoras dos edifícios e dos estabelecimentos, nos termos contratuais atualmente em vigor para cada uma das quatro unidades hospitalares em regime de PPP.

No caso das entidades gestoras do estabelecimento hospitalar, responsáveis pela prestação dos serviços clínicos (“**EG Estabelecimento**”), os encargos do sector público (e, por inerência, a remuneração da entidade gestora) são determinados em função do nível de produção de serviços clínicos efetivamente prestados por parte da unidade de saúde em questão, da disponibilidade de determinados serviços hospitalares específicos (designadamente, o serviço de urgência) e do diferencial de despesa relativa a produtos farmacêuticos prescritos pela unidade hospitalar face à média de um grupo de referência (com sinal positivo ou negativo), sendo ainda objeto de deduções por falhas de desempenho, de serviço ou falhas específicas (definidas contratualmente).

Perante a circunstância de o contrato de gestão do Hospital de Cascais, na parte relativa à respetiva EG Estabelecimento, caducar a 31 de dezembro de 2018, e atendendo à complexidade da tramitação do procedimento concursal tendente ao lançamento de uma nova parceria, foi celebrado, em agosto de 2018, um aditamento ao referido contrato, do qual resulta a renovação do mesmo até ao início da produção da totalidade de efeitos do novo contrato de gestão, ou até 31 de dezembro de 2020, consoante o que ocorra primeiro.

No referido aditamento ao contrato de gestão do Hospital de Cascais, o qual foi visado pelo Tribunal de Contas em 6 de novembro de 2018, foi ainda acautelada a prorrogação do contrato para o ano de 2021, que apenas ocorrerá mediante declaração do parceiro público e caso não se verifique a produção da totalidade de efeitos do novo contrato em 1 de janeiro de 2021. Nesta eventualidade, manter-se-á o atual contrato até à referida produção de efeitos do novo contrato, ou até 31 de dezembro de 2021, consoante o que ocorrer primeiro.

Por outro lado, importa, desde já, ressaltar que os encargos relativos às EG Estabelecimento, apresentados no Quadro Plurianual, foram estimados tendo por base uma revisão das projeções de produção, em linha com a tendência que tem sido verificada no sector. Assim, estes encargos refletem as melhores estimativas das entidades públicas responsáveis pela gestão destes contratos para a produção dos serviços hospitalares, aquando da elaboração das respetivas projeções para efeitos do Relatório do OE2019.

No que concerne aos encargos do sector público com as entidades gestoras do edifício hospitalar (“**EG Edifício**”), os mesmos assumem a natureza de um pagamento por disponibilidade da infraestrutura (em função das tabelas pré-definidas contratualmente e, total ou parcialmente, indexado à inflação), ajustado, quer por eventuais deduções relativas a falhas da entidade gestora no âmbito do definido contratualmente, quer pelos proveitos relativos ao mecanismo de partilha (entre entidade gestora e entidade pública contratante) das receitas de terceiros relacionadas com a exploração de parques de estacionamento e/ou zonas comerciais.

Assim, enquanto a evolução dos encargos do sector público decorrentes da prestação dos serviços clínicos a cargo dos parceiros privados depende, sobretudo, da evolução do nível de procura que se vai verificando, a cada momento, nos hospitais em regime de PPP (por força da matriz de risco destes contratos, que aloca o risco de procura na esfera privada¹²), no caso dos parceiros privados responsáveis pela gestão do edifício, os encargos públicos tendem a assumir uma natureza mais estável e previsível, uma vez que os valores a pagar, pelo parceiro público ao parceiro privado, ao longo da vida dos contratos, se encontram fixados contratualmente, podendo os mesmos apenas ser sujeitos **(i)** a deduções, em função do eventual não cumprimento dos parâmetros de desempenho impostos contratualmente ao parceiro privado; e **(ii)** a abatimentos, em função dos proveitos relativos ao referido mecanismo de partilha das receitas de terceiros.

C. Sector da segurança

No sector da segurança existe apenas uma parceria a reportar no Relatório do OE2019, relativa à conceção, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção de um Sistema Integrado de tecnologia de informação para a Rede de Emergência e Segurança de Portugal (“**SIRESP**”).

A natureza dos encargos associados a esta parceria está definida contratualmente como uma remuneração global anual (devida numa base mensal), equivalente a uma remuneração por disponibilidade, composta por uma parcela não revisível (cujos montantes devidos em cada ano se encontram definidos contratualmente) e por uma

¹² Permitindo, portanto, ao parceiro público, pagar apenas aquilo que o parceiro privado produz em cada momento, sujeito, naturalmente, aos mecanismos contratuais de determinação da produção prevista.

parcela revisível em função da evolução do índice de preços no consumidor e ajustável em função de deduções relativas a falhas de disponibilidade e desempenho.

Contudo, face à necessidade premente de modificar e fortalecer o atual sistema, por forma a reduzir o risco de ocorrência de falhas do mesmo e, deste modo, melhor garantir a segurança da população e bens, foi negociado e celebrado, durante o ano de 2018, um aditamento ao contrato do SIRESP, do qual resulta a realização de investimento adicional por parte da concessionária, o qual respeita, essencialmente, à implementação de um nível de redundância de transmissão da rede SIRESP e ao reforço da autonomia de energia elétrica nas estações base da referida rede.

D. Sector ferroviário

No sector ferroviário, muito embora sejam reportadas três PPP, os encargos plurianuais apresentados no Relatório do OE2019 respeitam, apenas, à concessão da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo (“**MST**”) e à subconcessão do Metro do Porto, não sendo, portanto, considerado qualquer encargo ou receita referente à concessão para a exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (“**Fertagus**”). Tal decorre do facto de o sistema remuneratório atual da referida concessionária da Fertagus assentar, apenas, em receitas comerciais e de bilhética, decorrentes da exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no eixo ferroviário Norte-Sul, não estando, portanto, previstos contratualmente quaisquer encargos para o sector público, em condições de execução normal do contrato.

Na verdade, também a remuneração da MTS - Metro Transportes do Sul, S.A., entidade a quem foi atribuída a concessão do MST, assenta nas receitas cobradas aos utilizadores do serviço, nos proveitos publicitários e nos rendimentos decorrentes da exploração de áreas comerciais e parques de estacionamento, prevendo-se, porém, participações do concedente, sempre que o tráfego de passageiros seja inferior ao limite mínimo da banda de tráfego de referência definida no contrato de concessão, ou da concessionária, sempre que o tráfego se situe acima de determinados níveis de tráfego previstos contratualmente. Contudo, desde a entrada em funcionamento da rede de metropolitano (em novembro de 2008), o tráfego real tem sido significativamente inferior ao valor mínimo da banda de tráfego de referência contratualmente garantida, traduzindo-se na necessidade recorrente de o concedente realizar pagamentos de compensação à respetiva concessionária.

Por sua vez, a remuneração anual, contratualmente definida, devida (numa base mensal) à Viaporto, Operação e Manutenção de Transportes, Unipessoal, Lda., entidade a quem foi atribuída a subconcessão do Metro do Porto, é composta, essencialmente, por uma componente fixa (a qual integra duas parcelas, cujos montantes se encontram definidos contratualmente) e por uma componente variável (que integra, igualmente, duas parcelas distintas, sendo que uma varia com o número de quilómetros realizados em serviço

comercial, estando a segunda dependente do número de quilómetros percorridos na realização de atividades de ensaio)^{13/14}.

Quanto às restantes parcerias ferroviárias, pode, portanto, concluir-se que os fluxos financeiros estimados para o futuro decorrem, exclusivamente, das compensações previstas pagar à concessionária do MST – em virtude da evolução prevista para a procura –, as quais, embora condicionadas aos níveis de tráfego que se venham, efetivamente, a verificar, têm assumido, na prática, um carácter recorrente.

A previsão de encargos plurianuais com a concessão MST foi, assim, construída tendo por base as melhores estimativas de evolução da procura da infraestrutura (as quais determinam, naturalmente, a dimensão dos encargos futuros do parceiro público), encontrando-se os valores agora inscritos no Quadro Plurianual praticamente em linha com os valores anteriormente previstos no Relatório do OE2018.

E. Sector aeroportuário

Tal como anteriormente referido neste documento, no caso do sector aeroportuário, foram considerados, pela primeira vez, os fluxos financeiros associados à parceria da ANA, na sequência da qualificação, no início do corrente ano, do mesmo como um contrato de parceria, para efeitos do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

Relativamente aos fluxos financeiros associados a esta parceria, importa referir que, nos termos do contrato de concessão atualmente em vigor, a remuneração da concessionária assenta, exclusivamente, nas receitas provenientes da prestação de atividades e serviços aeroportuários, de atividades comerciais ou outras relativas à atividade de gestão da referida concessão, obrigando-se a concessionária a partilhar com o concedente, a partir do décimo primeiro ano da concessão, isto é, a partir de 2023, uma percentagem, contratualmente definida, da respetiva remuneração. Assim, os fluxos financeiros futuros respeitam, apenas, a receitas, não estando contratualmente previstos quaisquer encargos regulares para o sector público.

Por outro lado, e não obstante estarem a decorrer negociações com esta concessionária, visando a expansão da capacidade aeroportuária na região de Lisboa¹⁵, face aos dados conhecidos, não é expectável que desta expansão resulte qualquer esforço financeiro

¹³ A remuneração anual, contratualmente definida, engloba outras componentes, para além das referidas, as quais se encontram devidamente detalhadas no respetivo contrato de subconcessão.

¹⁴ Refere-se, ainda, que o valor total dos encargos constantes do Quadro Plurianual, relativamente a esta parceria, inclui apenas a remuneração devida à subconcessionária, tendo em consideração a configuração do Sistema de Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto atual, não contemplando, assim, quaisquer encargos futuros decorrentes da ampliação da respetiva configuração atual.

¹⁵ Recordar-se que, no seguimento do Memorando de Entendimento assinado entre o Estado Português e a ANA, S.A., em 15 de fevereiro de 2017, tendo em vista a prossecução do processo para a expansão da capacidade aeroportuária na região de Lisboa e, nesse quadro, a definição dos termos de apresentação de uma Alternativa da Concessionária para o Novo Aeroporto de Lisboa, foi constituída, através do Despacho n.º 2989/2018, de 15 de março, da Coordenadora da UTAP, uma comissão de negociação, tendo a mesma comissão sido mandatada para procurar uma solução a acordar entre o Estado Português e a ANA, S.A.

para o Estado, podendo mesmo ocorrer um incremento de receitas a arrecadar pelo Estado, por via do aumento da procura e da capacidade de resposta das infraestruturas, que poderão gerar maior volume de receitas e, conseqüentemente, uma maior partilha destas com o Estado.

Para além dos fluxos financeiros supramencionados, poderão ainda existir, para cada um dos sectores, outros encargos, nomeadamente na sequência de pedidos de REF por parte dos parceiros privados, derivados de factos extraordinários (quando estes constituam fundamento suficiente, de acordo com o previsto contratualmente) que impliquem alterações no projeto que modifiquem o equilíbrio económico-financeiro do mesmo e que não se reconduzam a riscos alocados ao parceiro privado.

3. Previsões do Relatório do OE2019 relativas aos encargos líquidos com as PPP

De acordo com o Quadro Plurianual apresentado no Relatório do OE2019, o valor total dos encargos líquidos futuros do sector público, relativamente aos contratos de parceria atualmente objeto de reporte pela UTAP, ascende, a preços constantes de 2019, a cerca de 8 936 milhões de euros, considerando o período compreendido entre 2019 e 2062.

Este valor corresponde a um montante total de encargos brutos de cerca de 17 725 milhões de euros, deduzido de aproximadamente 8 789 milhões de euros de receitas estimadas para o sector público, sendo o respetivo VAL, a dezembro de 2018, de 8 555 milhões de euros.

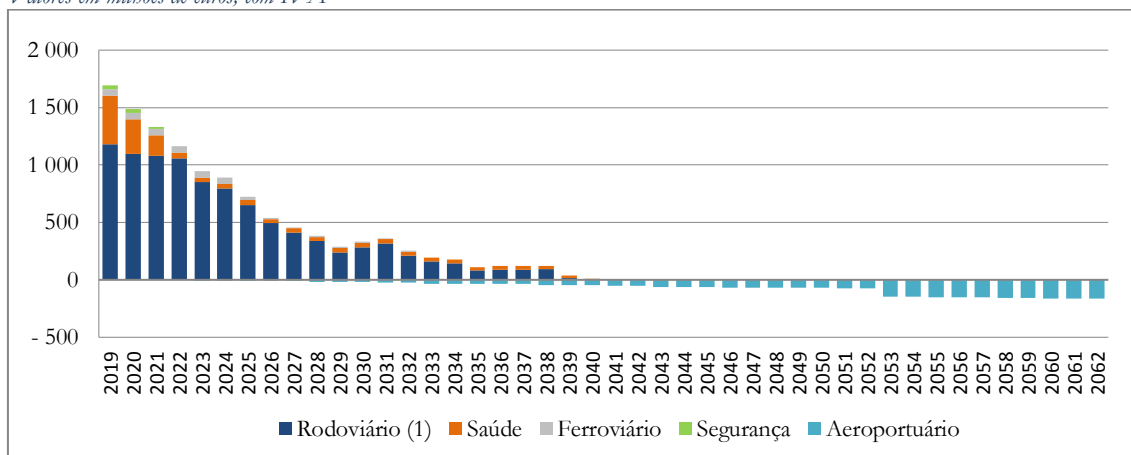
Relativamente à evolução dos encargos líquidos futuros com as PPP, estima-se que, ao longo do período compreendido entre 2019 e 2062, estes apresentem uma trajetória descendente – sem prejuízo da ligeira oscilação que se antecipa entre 2029 e 2031, anos em que os encargos líquidos deverão apresentar um ligeiro aumento, em virtude da redução esperada das receitas –, explicada, sobretudo, **(i)** pelo recebimento, a partir de 2023, das receitas previstas no contrato da ANA, **(ii)** pelo perfil de pagamentos decrescente que tendencialmente se prevê nos últimos anos de vigência destes contratos e **(iii)** pela sucessiva verificação do termo do prazo das parcerias em vigor¹⁶.

Neste contexto, estima-se que aproximadamente 77% do total de encargos brutos estimados entre 2019 e 2062, assim como cerca de 48% do total de receitas esperadas nesse mesmo período, sejam realizados nos próximos 10 anos.

Apresenta-se, no gráfico seguinte, a evolução anual prevista dos encargos líquidos futuros públicos com as PPP, ao longo do período compreendido entre 2019 e 2062, por sector.

Gráfico 2 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP, por sector

Valores em milhões de euros, com IVA



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos.

Nota: (1) Exclui encargos líquidos relativos às infraestruturas sob gestão direta da IP (Túnel do Marão, A21, troços da A23 e A26).

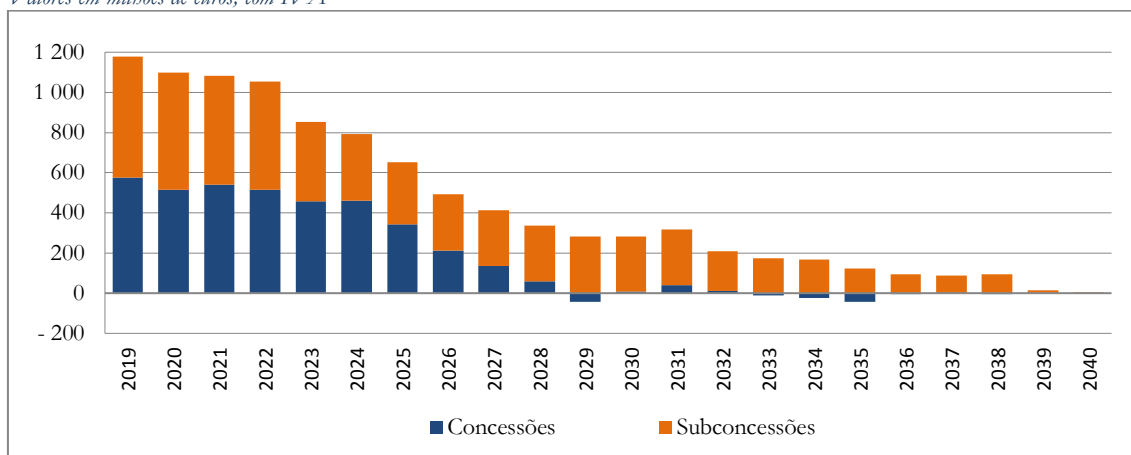
¹⁶ Note-se que, muito embora no final do prazo dos atuais contratos de parceria os encargos líquidos relativos a estas infraestruturas permaneçam na esfera pública, as mesmas não foram consideradas no Quadro Plurianual, uma vez que, tal como mencionado *supra*, o horizonte temporal considerado, para efeitos de construção das projeções, foi apenas o referente ao prazo contratual de cada uma destas parcerias.

Tal como se constata a partir da análise do *Gráfico 2* anterior, o sector rodoviário destaca-se, ao longo de todo o período em análise, como o sector com maior preponderância no total dos encargos líquidos estimados com as PPP, representando os respetivos encargos líquidos cerca de 70% dos encargos líquidos totais estimados para 2019 e aproximadamente 86% dos encargos líquidos previstos para o período compreendido entre 2019 e 2040 (correspondendo este último ao ano em que ocorrerá o termo dos compromissos contratuais atualmente existentes relativamente às parcerias rodoviárias em análise).

Relativamente ao sector rodoviário, apresenta-se, no gráfico seguinte, a evolução anual dos encargos líquidos das respetivas parcerias em análise, subdividida entre concessões (do Estado) e subconcessões (da IP). Com base nesta desagregação, é possível observar a tendência esperada de diminuição do peso das concessões no total dos encargos líquidos do sector rodoviário, prevendo-se que, a partir de 2029, as receitas geradas por estas infraestruturas superem, de um modo geral, os encargos que estas representam para o sector público.

Gráfico 3 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP do sector rodoviário

Valores em milhões de euros, com IVA



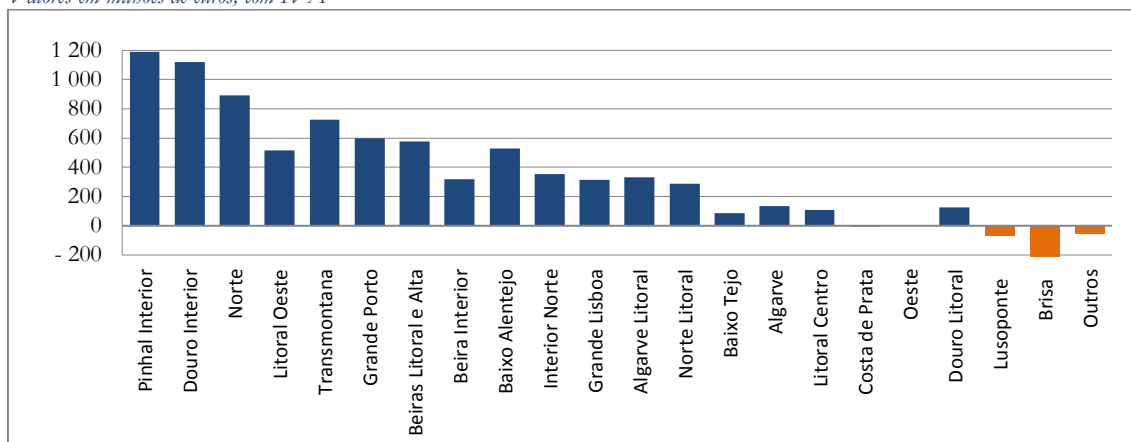
Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela IP.

Nota: Exclui encargos líquidos relativos às infraestruturas sob gestão direta da IP (Túnel do Marão, A21, troços da A23 e A26).

Quanto ao VAL, a dezembro de 2018, dos encargos líquidos previstos entre 2019 e 2040, com as PPP rodoviárias, por contrato, verifica-se que as subconcessões do Pinhal Interior e do Douro Interior são as parcerias com maior peso no total dos contratos, representando cerca de 30% do VAL dos encargos líquidos futuros. Em conjunto com a concessão do Norte e com a subconcessão da Autoestrada Transmontana, estas parcerias representam mais de 50% do VAL dos encargos líquidos futuros (*cf.* *Gráfico 4* seguinte).

Gráfico 4 – VAL dos encargos líquidos futuros das PPP do sector rodoviário, por PPP

Valores em milhões de euros, com IVA



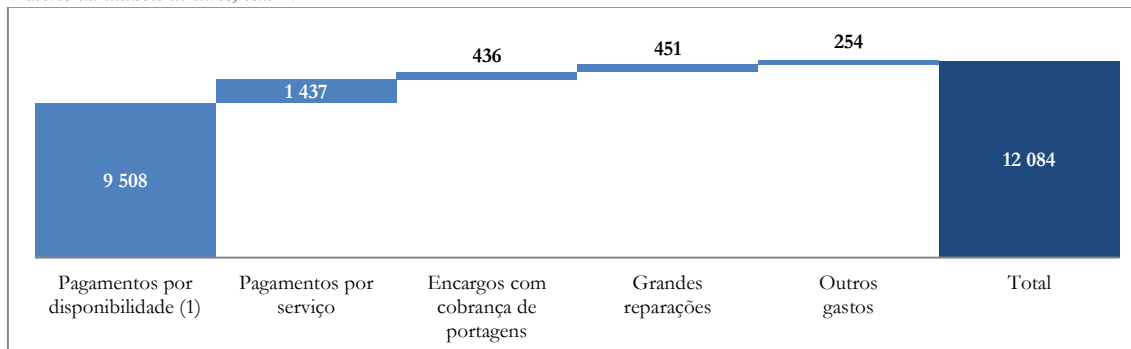
Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela IP.

Nota: Exclui encargos líquidos relativos às infraestruturas sob gestão direta da IP (Túnel do Marão, A21, troços da A23 e A26).

Por outro lado, quando analisado o VAL, a dezembro de 2018, dos encargos brutos futuros com as PPP rodoviárias, por tipologia de encargo, previstos entre 2019 e 2040, verifica-se que os pagamentos por disponibilidade apresentam um peso preponderante no respetivo VAL, representando cerca de 79% do valor total (cfr. gráfico seguinte).

Gráfico 5 – VAL dos encargos brutos futuros do sector rodoviário, por tipo de encargo

Valores em milhões de euros, com IVA



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela IP.

Notas: Exclui encargos relativos às infraestruturas sob gestão direta da IP (Túnel do Marão, A21, troços da A23 e A26).

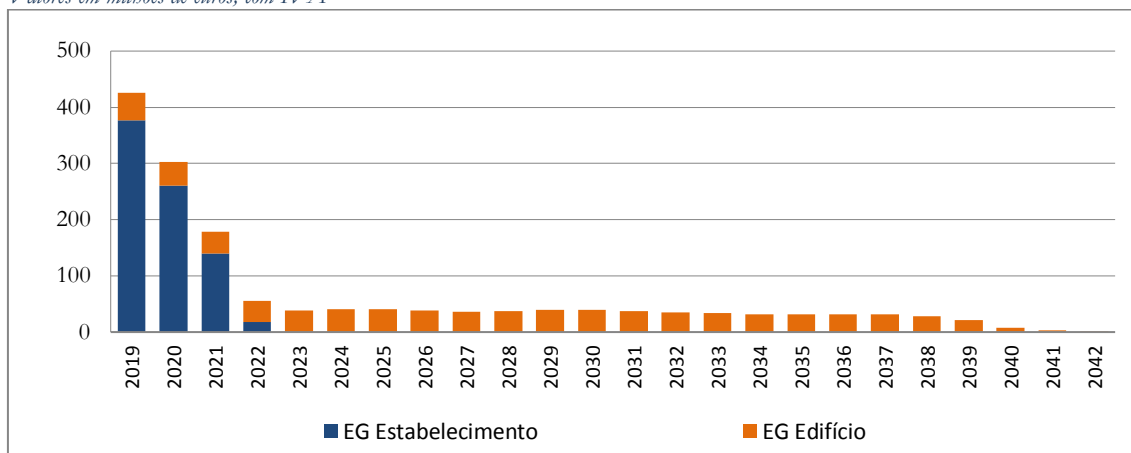
(1) Inclui pagamentos efetuados à concessionária da Beira Interior, previstos no contrato em vigor.

Quanto ao sector da saúde, salienta-se a redução dos encargos líquidos prevista a partir de 2019, destacando-se o decréscimo estimado a partir de 2022, justificado pelo facto de, a partir desse ano, apenas se considerarem em vigor os contratos de parceria relativos às EG Edifício, cfr. evidenciado no Gráfico 6 seguinte, onde é apresentada a evolução anual prevista dos encargos líquidos estimados com as PPP da saúde, entre os anos de 2019 e de 2042 (correspondendo este último ao ano em que ocorrerá o termo dos compromissos contratuais atualmente existentes relativamente às parcerias da saúde em análise¹⁷).

¹⁷ Na verdade, muito embora o último ano de vigência dos contratos das PPP da saúde atualmente existentes corresponda ao ano de 2041, parte dos encargos devidos por referência a esse ano é efetivamente realizada apenas no ano seguinte.

Gráfico 6 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP do sector da saúde

Valores em milhões de euros, com IVA



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos.

Note-se que, no caso das parcerias referentes à prestação de serviços clínicos dos hospitais de Braga, de Loures e de Vila Franca de Xira, foi apenas considerada a responsabilidade assumida pelo Estado perante as atuais entidades gestoras dos estabelecimentos ao longo do período inicial pelo qual estes serviços foram contratados, ou seja, 10 anos. Com efeito, não obstante este prazo inicial ser prorrogável até a um máximo de 30 anos (coincidente com o prazo dos contratos de parceria relativos à gestão do edifício), seria, naturalmente, incorreto considerar, para a parte da gestão dos serviços clínicos, períodos de vigência adicionais, dado que a contratualização dos serviços clínicos, em regime de PPP, por tais períodos constitui uma mera faculdade contratual, de verificação incerta¹⁸.

No que respeita ao hospital de Cascais, o período inicial de 10 anos para a prestação dos serviços clínico terminou em 31 de dezembro de 2018, tendo sido renovado o respetivo contrato até ao início da produção de efeitos do novo contrato de gestão em regime de PPP, ou até 31 de dezembro de 2020, consoante o que ocorra primeiro. Em conformidade, os valores constantes do Quadro Plurianual do Relatório do OE2109 incorporam os encargos estimados, pela respetiva entidade gestora do contrato, relativamente a dois anos adicionais de contrato¹⁹.

Assim, e com base no entendimento assumido, de apenas serem consideradas as responsabilidades já contratadas e não os encargos potenciais que decorrerão de eventuais contratações futuras, a evolução dos encargos inscritos no Quadro Plurianual para o sector

Por esta razão, e tendo em conta que os valores expostos na presente nota são apresentados numa ótica de *cash-flow*, são considerados os encargos estimados até 2042.

¹⁸ Muito embora a prestação dos serviços clínicos continue, inevitavelmente, a ser geradora de encargos para o sector público após o termo do prazo inicial dos atuais contratos (o único período de projeção considerado), seja por via da respetiva renovação, seja por via da internalização dos serviços ou ainda da nova contratação, em regime de PPP ou outro.

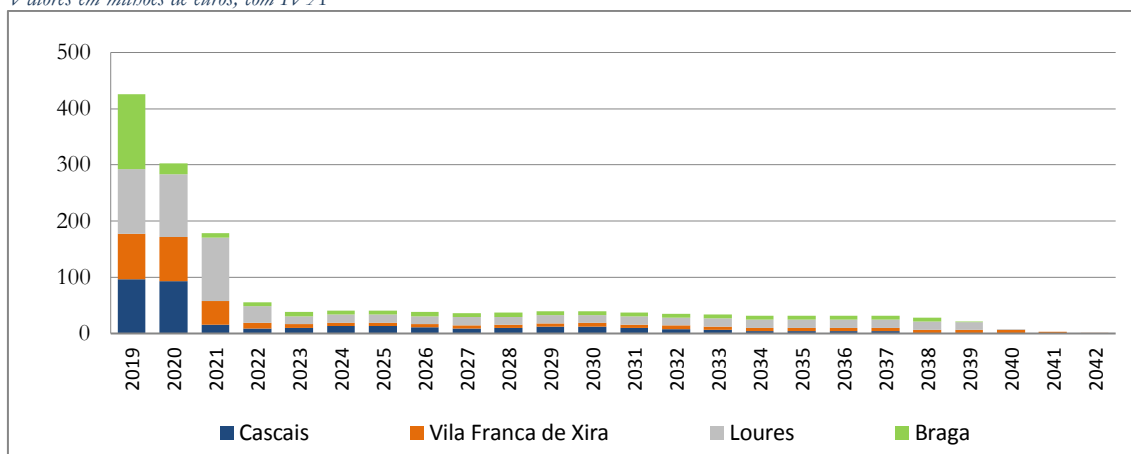
¹⁹ Recordar-se que, em agosto de 2018, foi celebrado um aditamento ao contrato de gestão em vigor, da qual resulta a renovação do mesmo até ao início da produção da totalidade de efeitos do novo contrato de gestão, ou até 31 de dezembro de 2020, consoante o que ocorrer primeiro, tendo-se, ainda, acautelado a prorrogação do contrato para o ano de 2021, que apenas ocorrerá mediante declaração do parceiro público e caso não se verifique a produção da totalidade de efeitos do novo contrato em 1 de janeiro de 2021.

da saúde prevê uma redução gradual dos encargos estimados com as parcerias em vigor, por força do fim da vigência dos atuais contratos relativos à gestão dos serviços clínicos, o que deverá ocorrer em 2019, no caso do hospital de Braga, em 2020, no caso do hospital de Cascais, em 2021, no caso do hospital de Vila Franca de Xira, e em 2022, no caso do hospital de Loures.

Importa, no entanto, ter presente que esta redução de encargos não representa, necessariamente, qualquer tipo de poupança ao nível dos encargos globais do Sistema Nacional de Saúde, dado que, ainda que não sejam contratualizadas novas PPP relativas à prestação de serviços clínicos, os mesmos terão de continuar a ser proporcionados através de outros mecanismos, designadamente com recurso a serviços públicos, não necessariamente mais eficientes, nem geradores de menor volume de encargos.

Gráfico 7 – Evolução dos encargos futuros das PPP do sector da saúde, por hospital

Valores em milhões de euros, com IVA



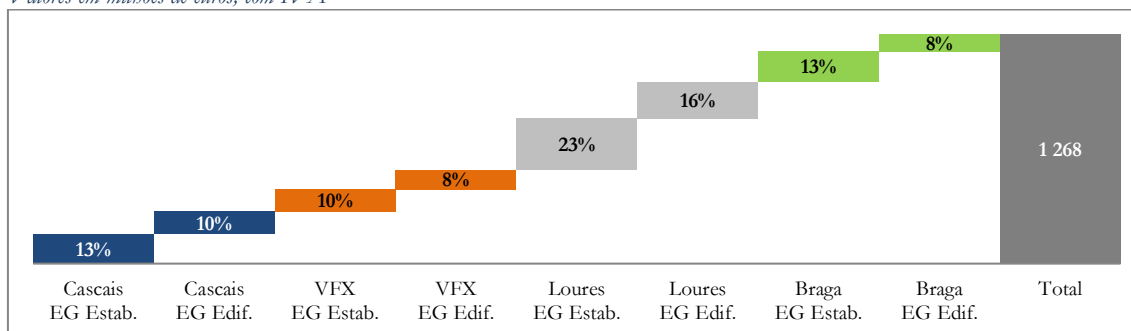
Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos.

Analisando a evolução dos encargos líquidos futuros com as PPP da saúde por hospital, apresentada no *Gráfico 7* anterior, verifica-se que, em 2019, o Hospital de Braga deverá apresentar uma maior preponderância no total de encargos, reduzindo-se os respetivos encargos de forma substancial a partir desse ano, em virtude do termo do atual contrato de parceria relativo aos serviços clínicos, devendo, à partida, permanecer apenas em vigor o contrato de parceria relativo ao edifício, pelos motivos enunciados *supra*.

Relativamente ao VAL, a dezembro de 2018, dos encargos líquidos futuros do sector público, estimados entre 2019 e 2042, com os parceiros privados do sector da saúde, apresenta-se, no gráfico seguinte, a respetiva desagregação, quer por hospital, quer por PPP (distinguindo-se a gestão do estabelecimento – serviços clínicos – e do edifício).

Gráfico 8 – VAL dos encargos líquidos futuros do sector da saúde, por PPP

Valores em milhões de euros, com IVA



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos.

3.1. Encargos líquidos previstos para 2019 no Relatório do OE2019

De acordo com a informação apresentada no Relatório do OE2019, o valor dos encargos líquidos estimados com as PPP, para 2019, ascende a cerca de 1 692 milhões de euros, a preços constantes de 2019, representando uma redução de aproximadamente 82 milhões de euros face às atuais estimativas de fecho do ano de 2018.

Para a referida evolução dos encargos líquidos contribui, sobretudo, a evolução estimada para os encargos líquidos previstos com as parcerias dos sectores da saúde, rodoviário e da segurança, para as quais se prevê uma redução, em termos globais, de cerca de 101 milhões de euros, face ao valor estimado para o ano de 2018, *cf.* Quadro 2 *infra*.

Quadro 2 – Encargos líquidos previstos para 2019 no Relatório do OE2019

Valores em milhões de euros, com IVA

Encargos líquidos previstos	OE2019		Δ Ano 2019/ Ano 2018
	Ano 2018 ⁽¹⁾	Ano 2019 ⁽²⁾	
Encargos brutos totais	2 108	2 030	- 77
Rodoviário	1 538	1 518	- 20
Saúde	484	425	- 59
Segurança	51	33	- 18
Ferrovário	35	54	19
Receitas totais	334	338	4
Rodoviário ⁽³⁾	334	338	4
Aeroportuário	0	0	0
Encargos líquidos totais	1 774	1 692	- 82
Subtotal incluindo as infraestruturas rodoviárias sob gestão direta da IP ⁽⁴⁾	1 748	1 664	- 84

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos.

Notas: (1) Valores do Relatório do OE2019, a preços de 2018.

(2) Valores do Relatório do OE2019, a preços de 2019.

 (3) Inclui as receitas de portagem, deduzidas dos valores referentes a partilhas de *upsides* com os parceiros privados, assim como o montante dos pagamentos devidos pelas subconcessionárias à IP e outras receitas relativas à concessão da Lusoponte.

(4) Inclui receitas líquidas de custos de cobrança de taxas de portagem do Túnel do Marão, da A21, do troço da A23 e da A26.

No que ao sector da saúde diz respeito e tal como se pode constatar através da análise do *Quadro 3* seguinte, a redução prevista dos respetivos encargos será resultado, sobretudo, do decréscimo estimado ao nível dos encargos a suportar com o hospital de Braga, *quer* com a prestação de serviços clínicos – na sequência do termo do prazo inicial do atual contrato, em 31 de agosto de 2019 –, *quer* com a gestão do edifício – em virtude, neste caso, da diminuição da componente fixa dos respetivos pagamentos, conforme contratualmente previsto.

Quadro 3 – Valores previstos para 2019 no Relatório do OE2019, sector da saúde

Valores em milhões de euros, com IVA

Encargos líquidos previstos com as PPP da saúde	OE2019		Δ Ano 2019/ Ano 2018
	Ano 2018 ⁽¹⁾	Ano 2019 ⁽²⁾	
Hospital de Cascais	96	96	0
EG Estabelecimento	87	85	- 2
EG Edifício	10	11	1
Hospital de Braga	191	133	- 58
EG Estabelecimento	163	118	- 45
EG Edifício	28	15	- 13
Hospital de Loures	114	114	0
EG Estabelecimento	100	100	0
EG Edifício	14	14	0
Hospital de Vila Franca de Xira	82	81	- 1
EG Estabelecimento	71	73	1
EG Edifício	11	8	- 3
Total	484	425	- 59
EG Estabelecimento	421	377	- 45
EG Edifício	63	49	- 14

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos.

Notas: (1) Valores do Relatório do OE2019, a preços de 2018.

(2) Valores do Relatório do OE2019, a preços de 2019.

Relativamente ao sector rodoviário, o decréscimo estimado dos respetivos encargos líquidos será resultado da redução esperada ao nível dos respetivos encargos brutos, de cerca de 20 milhões de euros, potenciado ainda pelo acréscimo estimado ao nível das respetivas receitas, de aproximadamente 4 milhões de euros.

A evolução prevista ao nível dos encargos brutos deverá resultar, sobretudo, dos seguintes fatores:

- (i) Decréscimo, em 2019, dos encargos associados a pedidos de REF dos parceiros privados e subsequentes decisões arbitrais, reconhecidos como “Outros Gastos” no quadro seguinte, na sequência da realização, em 2018, de pagamentos à concessionária do Douro Litoral – relativos à indemnização devida pelo Estado em virtude dos acórdãos proferidos em fevereiro de 2017 e dos acordos alcançados em maio de 2018 –, de maior valor do que aqueles que se prevê efetuar em 2019;
- (ii) Redução dos pagamentos a efetuar, em 2019, à concessionária da Beira Interior, face aos montantes fixados para 2018, em resultado do valor (mais reduzido) da tarifa anual aplicável nos termos do contrato em vigor; e

- (iii) Diminuição, em 2019, dos pagamentos por disponibilidade relativos às concessões do Interior Norte e do Grande Porto, em resultado do valor (mais reduzido) das tarifas anuais aplicáveis de acordo com o previsto nos respetivos contratos.

Note-se, no entanto, que esta redução de encargos só não é mais expressiva devido, *por um lado*, ao aumento previsto ao nível dos encargos associados a grandes reparações de pavimentos que a IP estima vir a concretizar, em 2019, nas concessões rodoviárias, face ao valor estimado para 2018, e, *por outro lado*, ao acréscimo, em 2019, dos encargos referentes ao pagamento por disponibilidade a efetuar à generalidade das subconcessões da IP, conforme previsto nos respetivos contratos.

Quadro 4 – Encargos previstos para 2019 no Relatório do OE2019, sector rodoviário

Valores em milhões de euros, com IVA

Encargos líquidos previstos com as PPP rodoviárias	OE2019		Δ Ano 2019/ Ano 2018
	Ano 2018 ⁽¹⁾	Ano 2019 ⁽²⁾	
Encargos brutos	1 538	1 518	- 20
Pagamentos por Disponibilidade	1 313	1 271	- 42
Concessões do Estado ⁽³⁾	803	741	- 63
Subconcessões da IP	510	530	20
Pagamentos por Serviço	91	104	13
Custos com serviço de cobrança de portagem	43	42	- 1
Grandes reparações	13	79	65
Outros gastos	77	22	- 55
Receitas ⁽⁴⁾	334	338	4
Concessões do Estado	305	309	4
Subconcessões da IP	29	30	1
Encargos líquidos	1 204	1 180	- 24
Subtotal incluindo as infraestruturas rodoviárias sob gestão direta da IP ⁽⁵⁾	1 178	1 152	- 27

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela IP.

Notas: (1) Valores do Relatório do OE2019, a preços de 2018.

(2) Valores do Relatório do OE2019, a preços de 2019.

(3) Inclui pagamentos efetuados à concessionária da Beira Interior, previstos no contrato em vigor.

(4) Inclui as receitas de portagem, deduzidas dos valores referentes a partilhas de *upsides* com os parceiros privados, assim como o montante dos pagamentos devidos pelas subconcessionárias à IP e outras receitas relativas à concessão da Lusoponte.

(5) Inclui receitas líquidas de custos de cobrança de taxas de portagem do Túnel do Marão, da A21, do troço da A23 e da A26.

Por último, a redução estimada ao nível dos encargos relativos à parceria do sector da segurança é, essencialmente, justificada pelo facto de os valores dos encargos estimados, no âmbito do OE2019, pressuporem a entrada em vigor do já referido aditamento ao contrato do SIRESP, que previa a realização, em 2018, de pagamentos à concessionária de montante superior aos previstos para 2019²⁰.

²⁰ Conforme anteriormente referido, o aditamento ao contrato do SIRESP encontra-se, ainda, em apreciação pelo Tribunal de Contas. Na sequência da recusa, em 3 de outubro de 2018, do visto prévio do Tribunal de Contas ao referido aditamento ao contrato, o Governo recorreu dessa decisão, encontrando-se, neste momento, a aguardar pela decisão do recurso, dependendo a eficácia do aditamento dessa decisão.

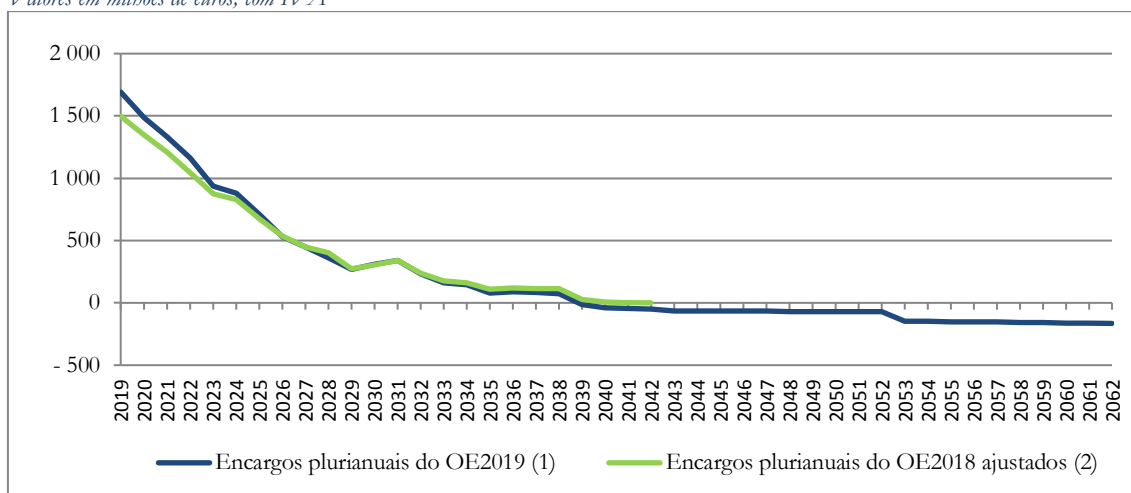
4. Comparação entre os valores dos encargos líquidos estimados com as PPP apresentados nos Relatórios do OE2019 e do OE2018

Quando comparado o valor total dos encargos líquidos previsto no OE2019, para o período compreendido entre 2019 e 2062, com o valor anteriormente apresentado no Relatório do OE2018 (para o período compreendido entre 2019 e 2042), ambos a preços constantes de 2019²¹, verifica-se que aquele é inferior em cerca de 1 932 milhões de euros.

No gráfico seguinte são apresentadas, por sector, as variações verificadas entre os valores considerados para o OE2019 e os anteriormente previstos no OE2018, em termos acumulados, considerando o período compreendido entre 2019 e 2062.

Gráfico 9 – Valor dos encargos líquidos previstos nos Relatórios do OE2019 e do OE2018

Valores em milhões de euros, com IVA



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras.

Notas: (1) Valores do Relatório do OE2019, a preços constantes de 2019, excluindo encargos relativos às infraestruturas sob gestão direta da IP (Túnel do Marão, A21, troços da A23 e A26).

(2) Valores do Relatório do OE2018, a preços constantes de 2019, excluindo encargos relativos às infraestruturas sob gestão direta da IP (Túnel do Marão, A21, troços da A23 e A26). Para efeitos de comparação entre o OE2019 e o OE2018, os valores do Relatório do OE2018 foram ajustados, sendo agora apresentados a preços constantes de 2019.

Em termos de VAL, apurado com referência a dezembro de 2018, dos encargos líquidos previstos com as PPP, entre 2019 e 2062, verifica-se um decréscimo de cerca de 104 milhões de euros, quando comparados os valores constantes do Quadro Plurianual com os anteriormente apresentados no Relatório do OE2018, ambos a preços de 2019.

Com efeito, apresenta-se, no quadro seguinte, por sector, as variações verificadas, em termos acumulados (considerando o período compreendido entre 2019 e 2062), entre os valores previstos no Quadro Plurianual e os apresentados no Relatório do OE2018.

²¹ Relativamente aos valores apresentados em cada um dos exercícios orçamentais, salienta-se que os mesmos são reportados a preços constantes de dezembro do respetivo ano, afetando, assim, a comparação dos respetivos valores. Desta forma, procedeu-se à atualização dos valores apresentados no Relatório do OE2018 para preços constantes de 2019, permitindo, desta forma, a identificação das variações ocorridas que não resultam diretamente da alteração do referencial em que estes foram inicialmente apresentados.

Quadro 5 – Valor dos encargos líquidos previstos no Relatório do OE2019

Valores em milhões de euros, com IVA

Valor acumulado dos encargos plurianuais estimados entre 2019 e 2062	OE2018 ⁽¹⁾	OE2018 atualizados ⁽²⁾	OE2019 ⁽³⁾	Δ OE2019/OE2018
Encargos brutos totais	16 642	16 960	17 725	765
Rodoviário	15 074	15 375	15 663	287
Saúde	1 377	1 390	1 562	172
Segurança	68	69	82	12
Ferrovário	124	125	418	293
Receitas	5 972	6 091	8 789	2 697
Rodoviário ⁽⁴⁾	5 972	6 091	5 990	- 101
Aeroportuário	n.a.	n.a.	2 799	2 799
Encargos líquidos totais acumulados	10 670	10 868	8 936	-1 932
Subtotal incluindo as infraestruturas rodoviárias sob gestão direta da IP ⁽⁵⁾	2 715	2 731	442	-2 289

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras.

Notas: (1) Valores do Relatório do OE2018, a preços de 2018.

(2) Valores do Relatório do OE2018, a preços de 2019. Para efeitos de comparação entre o OE2019 e o OE2018, os valores do Relatório do OE2018 foram ajustados, sendo agora apresentados a preços constantes de 2019.

(3) Valores do Relatório do OE2019, a preços de 2019.

 (4) Inclui as receitas de portagem, deduzidas dos valores referentes a partilhas de *upsides* com os parceiros privados, assim como o montante dos pagamentos devidos pelas subconcessionárias à IP e outras receitas relativas à concessão da Lusoponte.

(5) Inclui receitas líquidas de custos de cobrança de taxas de portagem do Túnel do Marão, da A21, do troço da A23 e da A26.

Tal como evidenciado no quadro anterior, o referido decréscimo de encargos líquidos é explicado, sobretudo, pelo facto de ter sido considerado, pela primeira vez, o valor das receitas futuras previstas no contrato de concessão da ANA, tendo o respetivo efeito sido parcialmente mitigado pelos seguintes fatores:

- (i) Aumento, de aproximadamente 388 milhões de euros, verificado ao nível dos encargos líquidos com as parcerias do sector rodoviário, resultado do efeito combinado do acréscimo previsto dos respetivos encargos brutos com a diminuição esperada ao nível das respetivas receitas;
- (ii) Acréscimo, de aproximadamente 293 milhões de euros, dos encargos estimados com as parcerias ferroviárias, explicado, fundamentalmente, pelo facto de ter sido contemplado, pela primeira vez, o valor dos encargos futuros associados ao contrato de subconcessão do Metro do Porto; e
- (iii) Incremento, de cerca de 172 milhões de euros, dos encargos previstos com as parcerias da saúde, em virtude, sobretudo, do facto de ter sido considerada a renovação, por um período adicional de dois anos, do contrato de gestão do hospital de Cascais, na vertente relativa aos serviços clínicos²².

²² Recorda-se que, em agosto de 2018, foi celebrado um aditamento ao contrato de gestão em vigor, da qual resulta a renovação do mesmo até ao início da produção da totalidade de efeitos do novo contrato de gestão, ou até 31 de dezembro de 2020, consoante o que ocorrer primeiro, tendo-se, ainda, acautelado a prorrogação do contrato para o ano de 2021, que apenas ocorrerá mediante declaração do parceiro público e caso não se verifique a produção da totalidade de efeitos do novo contrato em 1 de janeiro de 2021.

Relativamente ao sector rodoviário, o aumento, de cerca de 287 milhões de euros, verificado ao nível dos encargos brutos é essencialmente explicado pelos seguintes fatores:

- (i) Aumento dos encargos associados a decisões arbitrais decorrentes de pedidos de REF efetuados pelos parceiros privados, designadamente os acórdãos proferidos, em fevereiro de 2017, e os acordos alcançados, em maio de 2018, relativamente à concessão do Douro Litoral, os quais não haviam sido considerados para efeitos do OE2018 e dos quais resultou a condenação do Estado Português ao pagamento de indemnizações à respetiva concessionária, cujo valor global acumulado ascende a cerca de 242 milhões de euros²³;
- (ii) Acréscimo dos encargos previstos com as grandes reparações de pavimento que a IP estima vir a concretizar nas concessões do Estado, tendo as estimativas anteriormente determinadas, no âmbito do OE2018, sido atualizadas com base, *por um lado*, no deslizamento, para 2019, de intervenções inicialmente previstas para 2018 e, *por outro lado*, pela identificação de novas áreas de intervenção necessária; e
- (iii) Aumento dos encargos previstos com os pagamentos de serviço, em virtude, sobretudo, da atualização das projeções de tráfego agora consideradas para efeitos do OE2019, face às anteriormente estimadas no âmbito do Relatório do OE2018, tendo as projeções agora consideradas pela IP sido desenvolvidas a partir dos dados de tráfego reais de 2017.

O aumento dos encargos líquidos no sector rodoviário foi ainda potenciado pela diminuição prevista ao nível das respetivas receitas de portagem futuras. Com efeito, os valores previstos no Relatório do OE2019, consideram (i) o adiamento da introdução de novos pórticos de cobrança em alguns lanços, do qual resulta uma perda de receitas face ao anteriormente estimado no âmbito do OE2018²⁴, e (ii) uma revisão em baixa da receita de portagem, face àquela que foi anteriormente considerada para efeitos do OE2018, na sequência da aplicação de um novo regime de descontos nas taxas de portagem, a partir de 2019, bem como da alteração decorrente da passagem de classe dois a classe um de algumas tipologias de veículos ligeiros.

²³ Dos referidos acórdãos, resulta, entre outros, o pagamento de cerca de 42 milhões de euros, o qual foi já efetuado no decorrer de 2018, assim como a realização de pagamentos semestrais até 2034.

²⁴ A previsão de introdução de novos pórticos de cobrança de taxas de portagem em alguns lanços tem vindo a ser sucessivamente adiada o que implica, naturalmente, a redução de previsão de receitas que lhe está associada.

4.1. Encargos líquidos previstos para 2019 nos Relatórios do OE2019 e do OE2018

Quando comparado o valor dos encargos líquidos previsto, no Relatório do OE2019, para o ano de 2019, com o valor anteriormente apresentado no Relatório do OE2018, ambos a preços constantes de 2019²⁵, verifica-se que este é superior em cerca de 195 milhões de euros, resultado, sobretudo, do aumento estimado ao nível dos encargos líquidos previstos com as parcerias do sector da saúde, do sector rodoviário e ainda do sector ferroviário.

Quadro 6 – Valores previstos para 2019 nos Relatórios do OE2019 e do OE2018

Valores em milhões de euros, com IVA

Valor dos encargos plurianuais previsto para 2019	OE2018 Ano 2019 ⁽¹⁾	OE2018 Ano 2019 ajustado ⁽²⁾	OE2019 Ano 2019 ⁽³⁾	Δ OE2019 Ano 2019 / OE2018 Ano 2019 ajustado
Encargos brutos totais	1 805	1 837	2 030	193
Rodoviário	1 436	1 465	1 518	53
Saúde	333	336	425	90
Segurança	28	28	33	5
Ferroviário	9	9	54	46
Receitas	333	340	338	- 1
Rodoviário ⁽⁴⁾	333	340	338	- 1
Aeroportuário	n.a.	n.a.	0	0
Encargos líquidos	1 472	1 497	1 692	195
Subtotal incluindo as infraestruturas rodoviárias sob gestão direta da IP ⁽⁵⁾	1 447	1 472	1 664	192

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos.

Notas: (1) Valores do Relatório do OE2018, a preços de 2018.

(2) Valores do Relatório do OE2018, a preços de 2019. Para efeitos de comparação entre o OE2019 e o OE2018, os valores do Relatório do OE2018 foram ajustados, sendo agora apresentados a preços constantes de 2019.

(3) Valores do Relatório do OE2019, a preços de 2019.

(4) Inclui as receitas de portagem, deduzidas dos valores referentes a partilhas de *upsides* com os parceiros privados, assim como o montante dos pagamentos devidos pelas subconcessionárias à IP e outras receitas relativas à concessão da Lusoponte.

(5) Inclui receitas líquidas de custos de cobrança de taxas de portagem do Túnel do Marão, da A21, do troço da A23 e da A26.

Relativamente ao sector da saúde, o acréscimo de encargos estimado resulta, sobretudo, do facto de ter sido considerada, pela primeira vez, a renovação, por um período adicional de dois anos, do contrato de gestão do Hospital de Cascais, na parte relativa à respetiva EG Estabelecimento. Refere-se, ainda, que o aumento esperado ao nível dos encargos estimados com as parcerias da saúde é, também, justificado:

- (i) Pela revisão em alta das previsões de produção de serviços clínicos consideradas, para efeitos do OE2019, na projeção de encargos referentes às EG Estabelecimento dos hospitais de Braga e de Vila Franca de Xira, face às previsões anteriormente considerados no âmbito do OE2018, tendo as mesmas sido agora desenvolvidas a

²⁵ Relativamente aos valores apresentados em cada um dos exercícios orçamentais, salienta-se que os mesmos são reportados a preços constantes de dezembro do respetivo ano, afetando, assim, a comparação dos respetivos valores. Desta forma, procedeu-se à atualização dos valores apresentados no Relatório do OE2018 para preços constantes de 2019, permitindo, desta forma, a identificação das variações ocorridas que não resultam diretamente da alteração do referencial em que estes foram inicialmente apresentados.

partir dos dados de produção reais existentes até à data, os quais são superiores às expectativas anteriormente existentes; e

- (ii) Pelo aumento do montante dos pagamentos de reconciliação a efetuar às EG do Estabelecimento das quatro parcerias em análise, relativamente à atividade de 2018, face ao valor anteriormente contemplado no âmbito do OE2018, tendo os mesmo sido agora determinados a partir de estimativas de produção mais recentes.

No caso do sector rodoviário, o aumento previsto ao nível dos encargos brutos deve-se, maioritariamente, ao acréscimo esperado ao nível dos encargos futuros associados a grandes reparações de pavimento que a IP estima vir a concretizar, em 2019, nas concessões do Estado, tendo as estimativas anteriormente determinadas, no âmbito do OE2018, sido atualizadas com base, *por um lado*, no deslizamento para 2019 de algumas intervenções inicialmente previstas para 2018 e, *por outro lado*, pela identificação de novas áreas de intervenção necessária.

Para o referido aumento dos encargos brutos esperado ao nível das parcerias rodoviárias contribuiu, ainda, (i) o aumento dos encargos futuros associados a pedidos de REF e decisões arbitrais, com condenação do Estado no pagamento de indemnizações os quais não consideradas para efeitos do OE2018 (em particular, no âmbito da concessão do Douro Litoral); (ii) a correção dos encargos futuros associados à subconcessão da Autoestrada da Transmontana, dado que, nas previsões constantes do OE2018 não tinham sido considerados todos os encargos assumidos no âmbito do contrato renegociado, e ainda (iii) o aumento de encargos associado à remuneração de serviço, decorrente da revisão em alta das previsões de tráfego efetuadas pela IP.

No que respeita ao sector ferroviário, o acréscimo de encargos estimado deve-se, maioritariamente, à já referida incorporação, pela primeira vez, do valor dos encargos futuros previstos no contrato de subconcessão do Metro do Porto celebrado em 2018.

4.2. Encargos líquidos previstos para 2018 nos Relatórios do OE2019 e do OE2018

Como referido anteriormente, a previsão de encargos líquidos com as PPP constante do Relatório do OE2019, para o ano de 2018, corresponde às melhores estimativas de fecho, do referido ano, das entidades públicas gestoras de cada um dos contratos de parceria.

Através do quadro seguinte, torna-se possível verificar que o referido valor dos encargos líquidos, constantes no Quadro Plurianual, para 2018, ascende a cerca de 1 774 milhões de euros, a preços correntes, correspondendo a um acréscimo de cerca de 82 milhões de euros face ao valor anteriormente apresentado no Relatório do OE2018²⁶.

²⁶ Importa, contudo, referir que a comparabilidade entre a projeção de encargos inscrita no Relatório do OE2019 e aquela que tinha sido prevista no Relatório do OE2018, para o ano de 2018, se encontra naturalmente afetada pelo facto de as respetivas projeções de encargos considerarem pressupostos de evolução da inflação distintos.

Quadro 7 – Valores previstos para 2018 no Relatório do OE2019
Valores em milhões de euros, a preços correntes, com IVA

Valor dos encargos plurianuais previsto para 2018	OE2018 Ano 2018 ⁽¹⁾	OE2019 Ano 2018 ⁽²⁾	Δ OE2019/ OE2018
Encargos brutos totais	2 018	2 108	90
Rodoviário	1 498	1 538	40
Saúde	471	484	13
Segurança	41	51	10
Ferroviário	8	35	26
Receitas	327	334	7
Rodoviário ⁽³⁾	327	334	7
Aeroportuário	0	0	0
Encargos líquidos totais acumulados	1 691	1 774	82
Subtotal incluindo as infraestruturas rodoviárias sob gestão direta da IP ⁽⁴⁾	1 668	1 748	81

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos.

Nota: (1) Valores do Relatório do OE2018, a preços de 2018, tendo em consideração valores reais de evolução de inflação, assim como as melhores estimativas existentes aquando da determinação dos respetivos valores, em setembro de 2017.

(2) Valores do Relatório do OE2019, a preços de 2018, tendo em consideração valores reais de evolução de inflação, assim como as melhores estimativas existentes aquando da determinação dos respetivos valores, em setembro de 2018.

(3) Inclui as receitas de portagem, deduzidas dos valores referentes a partilhas de *upsides* com os parceiros privados, assim como o montante dos pagamentos devidos pelas subconcessionárias à IP e outras receitas relativas à concessão da Lusoponte.

(5) Inclui receitas líquidas de custos de cobrança de taxas de portagem do Túnel do Marão, da A21, do troço da A23 e da A26.

O referido aumento dos encargos plurianuais previstos para o ano de 2018 é explicado, em grande medida, pelos seguintes fatores:

- (i) Aumento estimado ao nível dos encargos brutos relativos às parcerias rodoviárias, fundamentalmente em virtude, *por um lado*, do aumento dos encargos associados a pedidos de REF e decisões arbitrais, na sequência dos acórdãos proferidos, em fevereiro de 2017, assim como dos acordos alcançados, em maio de 2018, relativamente à concessão do Douro Litoral, os quais não haviam sido considerados para efeitos do OE2018 e dos quais resultou a condenação do Estado Português ao pagamento de indemnizações à respetiva concessionária;
- (ii) Acréscimo dos encargos estimados com as parcerias do sector ferroviário, na sequência da já referida incorporação, pela primeira vez, do valor dos encargos futuros previstos no contrato de subconcessão do Metro do Porto;

-
- (iii)* Incremento dos encargos previstos com as parcerias da saúde, resultado, em grande medida, do acréscimo esperado ao nível dos encargos esperados com as respetivas EG Estabelecimento, na sequência, sobretudo, da inclusão, para efeitos do OE2019, de pagamentos de acerto realizados no 1.º semestre de 2018, relativos a pagamentos de reconciliação de anos anteriores a 2017, os quais foram apenas regularizados em 2018, não tendo, por isso, sido contemplados no OE2018; e
- (iv)* Aumento estimado ao nível dos encargos relativos à parceria do sector da segurança, resultado, sobretudo, do facto de os valores agora previstos, para 2018, considerarem o valor dos encargos previstos no aditamento ao contrato do SIRESP que, tendo sido negociado e celebrado durante o ano de 2018, não foi contemplados no OE2018²⁷.

²⁷ Conforme anteriormente referido, o aditamento ao contrato do SIRESP encontra-se, ainda, em apreciação pelo Tribunal de Contas. Na sequência da recusa, em 3 de outubro de 2018, do visto prévio do Tribunal de Contas ao referido aditamento ao contrato, o Governo recorreu dessa decisão, encontrando-se, neste momento, a aguardar pela decisão do recurso, dependendo a eficácia do aditamento dessa decisão.