

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 2020

Conteúdos

1.	Sumário executivo	2
2.	Notas metodológicas.....	6
3.	Previsões do Relatório do OE2020 relativas aos encargos líquidos com as PPP	15
3.1.	Encargos líquidos plurianuais.....	15
3.2.	Encargos líquidos previstos para 2020	22
4.	Comparação entre os valores dos encargos líquidos estimados com as PPP apresentados nos Relatórios do OE2020 e do OE2019.....	26
4.1.	Encargos líquidos plurianuais.....	26
4.2.	Encargos líquidos previstos para 2020	30
4.3.	Encargos líquidos previstos para 2019.....	32

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP no Relatório do OE2020.....	4
Gráfico 2 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP, por sector.....	16
Gráfico 3 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP do sector rodoviário.....	17
Gráfico 4 – VAL dos encargos líquidos futuros das PPP do sector rodoviário, por PPP	18
Gráfico 5 – VAL dos encargos brutos futuros do sector rodoviário, por tipo de encargo.....	18
Gráfico 6 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP do sector da saúde.....	19
Gráfico 7 – Evolução dos encargos futuros das PPP do sector da saúde, por hospital	21
Gráfico 8 – VAL dos encargos líquidos futuros do sector da saúde, por PPP	21
Gráfico 9 – Valor dos encargos líquidos previstos nos Relatórios do OE2020 e do OE2019	26

Índice de Quadros

Quadro 1 – Evolução dos encargos líquidos previstos no Relatório do OE2019 para o Relatório do OE2020.....	3
Quadro 2 – Valor dos encargos líquidos previstos no Relatório do OE2020.....	5
Quadro 3 – Encargos líquidos previstos para 2020 no Relatório do OE2020.....	22
Quadro 4 – Valores previstos para 2020 no Relatório do OE2020, sector da saúde.....	23
Quadro 5 – Encargos previstos para 2020 no Relatório do OE2020, sector rodoviário	25
Quadro 6 – Valor dos encargos líquidos previstos no Relatório do OE2020.....	27
Quadro 7 – Valores previstos para 2020 nos Relatórios do OE2020 e do OE2019.....	30
Quadro 8 – Valores previstos para 2019 no Relatório do OE2020	33

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 com vista a apresentar, de forma sucinta, os encargos líquidos plurianuais com as parcerias público-privadas atualmente objeto de reporte pela UTAP (**PPP**), previstos no Relatório do Orçamento do Estado para 2020 (**OE2020**) para o período ao longo do qual se distribuem esses encargos 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 dos referidos encargos plurianuais, incluindo ainda a análise das principais diferenças entre os valores plurianuais constantes do Relatório do OE2020 e aqueles que se encontravam descritos no Relatório do Orçamento do Estado para 2019 (**OE2019**).

De acordo com a informação apresentada no Quadro IV.3.1 do Relatório do OE2020 (**Quadro Plurianual**), o valor total dos encargos líquidos do sector público, previsto ao longo do período compreendido entre 2020 e 2062, relativamente aos contratos de parceria atualmente objeto de reporte pela UTAP, ascende, a preços constantes de 2020¹, a cerca de 5106 milhões de euros, correspondendo o Valor Atual Líquido (**VAL**)² desses encargos, a dezembro de 2019, a aproximadamente 5895 milhões de euros. Estes montantes representam uma significativa redução face aos valores apresentados no Relatório do OE2019 (8936 milhões de euros em valor nominal e 8555 milhões de euros em VAL, a dezembro de 2018), resumindo-se no *Quadro 1* seguinte os principais fatores que contribuem para tal desvio. Destaca-se, desde logo, o contributo do encurtamento da série temporal observada para esta redução, tendo a orçamentação dos encargos para 2019 sido quantificada em 1692 milhões de euros no âmbito do Relatório do OE2019.

Neste *Quadro 1* explicita-se também o efeito da atualização anual, de preços constantes de 2019 para preços constantes de 2020, dos encargos líquidos previstos no Relatório do

¹ Considerando a evolução do IPC prevista para o ano de 2020.

² Para a determinação do VAL, foi considerada, ao longo de todo o documento, uma taxa de desconto real de 4%.

OE2019, a qual se revela essencial, juntamente com a uniformização da série temporal em apreço, para o exercício de comparação entre ambos os Relatórios.

Quadro 1 – Evolução dos encargos líquidos previstos no Relatório do OE2019 para o Relatório do OE2020

Valores em milhões de euros, com IVA

OE2019: encargos plurianuais 2019-2062, preços de 2019		8936
OE2019: encargos 2019	(-)	1692
OE2019: encargos plurianuais 2020-2062, preços de 2019		7244
OE2019: atualização para preços de 2020	(+)	142
OE2019: encargos plurianuais 2020-2062, preços de 2020		7386
OE2020 – OE2019: Encargos plurianuais 2020-2062		-2280
Rodoviário	(+)	-2220
<i>Extinção das comissões de negociação sem proposta de alteração contratual</i>		
Baixo Tejo (BT)		-568
Litoral Oeste (LO)		-809
<i>Proposta de alteração contratual sem deliberação Governamental</i>		
Douro Interior (DI)		-62
<i>Recusa de Visto do Tribunal de Contas à alteração contratual</i>		
Algarve Litoral (AL)		-472
<i>Variação nas receitas de portagem excl. BT, LO, DI, AL</i>		
Outras variações nas projeções 2020-2062		-62
Ferroviário	(+)	-3
Saúde	(+)	100
<i>Extensão da renovação do contrato em 1 ano (2021)</i>		
Hospital de Cascais - EG Estabelecimento		86
<i>Outras variações nas projeções 2020-2062</i>		
Segurança	(+)	-49
Aeroportuário	(+)	-107
OE2020: encargos plurianuais 2020-2062, preços de 2020		5106

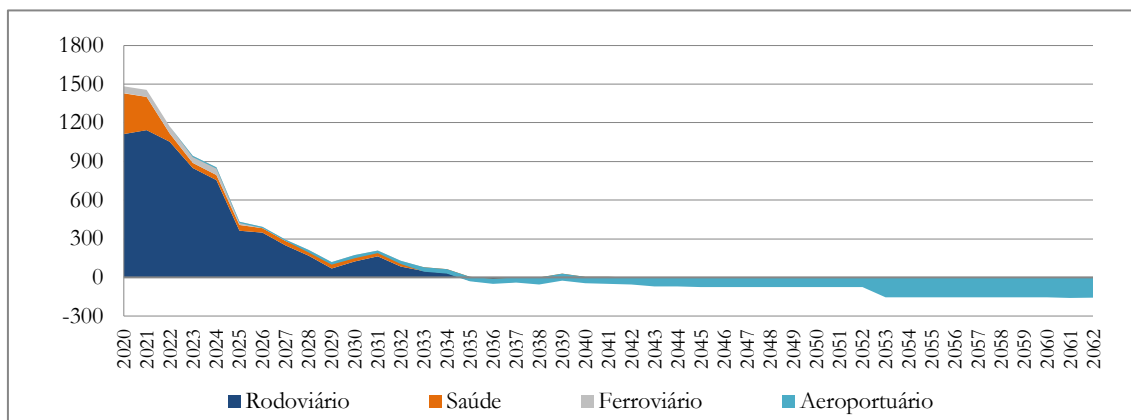
Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos gestores dos contratos.

Conforme se apresenta no *Quadro 1* anterior e é melhor explicitado nos capítulos subsequentes, a redução do valor total dos encargos líquidos previsto no OE2020, para o período compreendido entre 2020 e 2062, face o valor anteriormente apresentado no Relatório do OE2019, ambos a preços constantes de 2020, que totaliza cerca de 2280 milhões de euros, resulta, sobretudo, do decréscimo previsto dos encargos brutos e do aumento esperado das receitas com as parcerias do sector rodoviário.

Relativamente ao Relatório do OE2020, apresenta-se, no gráfico seguinte, a evolução prevista dos encargos líquidos futuros públicos com o conjunto das 34 PPP atualmente objeto de acompanhamento e reporte financeiro pela UTAP, para o período compreendido entre 2020 e 2062.

Gráfico 1 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP no Relatório do OE2020

Valores em milhões de euros, com IVA



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos gestores dos contratos.

De notar que, comparativamente com o previsto para o exercício anterior, no universo considerado para efeitos do Relatório do OE2020 deixou de estar incluída a parceria da segurança, *cf.* melhor detalhado na secção seguinte deste documento.

Tal como se constata da análise do *Gráfico 1* anterior, o sector rodoviário destaca-se como o sector com maior preponderância no total dos encargos líquidos estimados com as PPP, representando cerca de 75% dos encargos líquidos totais estimados para 2020 e aproximadamente 86% dos encargos líquidos previstos para o período compreendido entre 2020 e 2040³.

Quanto à evolução dos encargos líquidos futuros com as PPP, estima-se que, ao longo do período compreendido entre 2020 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 – Aeroportos de Portugal, S.A. (ANA, S.A.), (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.

³ O último termo dos compromissos contratuais atualmente existentes relativamente às parcerias rodoviárias em análise ocorre no ano de 2040.

Quadro 2 – Valor dos encargos líquidos previstos no Relatório do OE2020

Valores em milhões de euros, com IVA

Total de encargos plurianuais acumulados 2020 - 2062	OE2019 (1)	OE2019 atualizado (2)	OE2020 (3)	Δ OE2020/ OE2019 atualizado
Encargos brutos totais	15 694	15 986	15 466	- 520
Rodoviário	14 145	14 428	13 861	- 567
Saúde	1137	1141	1241	100
Segurança	49	49	0	- 49
Ferrovário	364	367	364	- 3
Receitas	8450	8600	10 359	1760
Rodoviário (4)	5652	5765	7417	1652
Aeroportuário	2799	2835	2942	107
Encargos líquidos totais acumulados	7244	7386	5106	-2280

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos gestores dos contratos.

Notas: (1) Valores apresentados no Relatório do OE2019, a preços de 2019.

(2) Valores do Relatório do OE2019, ajustados para preços de 2020.

(3) Valores propostos para o Relatório do OE2020, a preços de 2020.

 (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 por algumas subconcessionárias à IP e outras receitas relativas à concessão da Lusoponte.

2. Notas metodológicas

O Quadro Plurianual foi desenvolvido pela UTAP, com base nos dados previsionais dos encargos plurianuais disponibilizados pelas entidades públicas responsáveis pela gestão dos respetivos contratos, sendo a fiabilidade da informação da responsabilidade das mesmas, não obstante as análises de coerência interanual, tanto intra, como interorçamental, e de âmbito sectorial e contratual, realizadas pela UTAP aos dados obtidos.

Em termos metodológicos, cumpre, desde logo, destacar os critérios que estiveram na base da construção do referido Quadro Plurianual e que devem, portanto, ser considerados para uma melhor compreensão e interpretação das previsões apresentadas:

- a) O universo de parcerias considerado na construção do Quadro Plurianual, para efeitos do Relatório do OE2020, é composto pelas 34 PPP atualmente objeto de reporte pela UTAP, deixando, desde logo e face ao exercício orçamental anterior, de estar incluída a parceria relativa ao sector da segurança – respeitante à conceção, projeto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção de um Sistema Integrado de tecnologia *trunking* digital para a Rede de Emergência e Segurança de Portugal (**SIRESP**) –, na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 81-A/2019, de 17 de junho, que estabelece que, após a transmissão para o Estado das participações sociais dos atuais acionistas privados da sociedade SIRESP – Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A., fixada para 1 de dezembro de 2019, o acompanhamento, execução, modificação e fiscalização desse contrato ficará dispensado do cumprimento do regime previsto no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

Deixará também de ser considerada a parceria relativa à gestão do estabelecimento do Hospital de Braga, por força da caducidade do respetivo contrato em 2019, por decurso do prazo, com internalização dos correspondentes serviços no sector público. Não obstante, esta parceria ainda terá impacto na execução orçamental de 2020, que será o último ano com previsão de encargos associados a esse contrato, resultante do pagamento de reconciliação que deverá ser feito por referência aos serviços prestados em 2019.

- b) Em linha com a metodologia que tem sido adotada para efeitos dos relatórios do Orçamento do Estado dos anos anteriores, as previsões plurianuais foram construídas com base no sistema de remuneração previsto contratualmente para cada uma das

parcerias, tendo por referência o período compreendido entre 2019 e o final de cada parceria (entendido como o último ano previsto do respetivo prazo ou, se superior, o último ano para o qual se preveem encargos para o erário público). Desta forma, as previsões plurianuais foram construídas tendo por referência o período compreendido entre 2019 e 2062. Mantendo-se o critério metodológico que foi adotado no Relatório do OE2019, o período de referência desse iniciava-se, como tal e por contraponto com que se verifica no Relatório do OE2020, em 2018.

- 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 encargos⁴ e receitas (quando aplicável) para o erário público, estes (encargos e receitas) extravasam os atuais contratos de PPP⁵. Por esta razão, não foram os mesmos considerados no Quadro Plurianual. 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. Mantém-se, assim, o critério metodológico já seguido para efeitos do Relatório do OE2019.
- d) Os valores apresentados no Quadro Plurianual para o ano de 2019 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 2020, inclusive, encontram-se a preços constantes de 2020, em linha com a metodologia adotada nos relatórios anteriores, com a projeção dos encargos valorizados a preços constantes do ano de referência do orçamento em causa. Tal como nos relatórios anteriores, os valores constantes do Quadro Plurianual são apresentados numa ótica de *cash-flow* e, quando aplicável, incluem IVA.
- e) No que diz respeito aos valores relativos às parcerias rodoviárias, os mesmos deixaram de considerar, por contraposição com o OE2019, quaisquer expectativas de resultados de processos negociais, então em curso, deixando, portanto, a previsão dos encargos

⁴ 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 os investimentos de ciclo de vida e com a manutenção corrente e extraordinária, enquanto, após o termo dos contratos de PPP, os encargos futuros não envolverão a primeira componente.

⁵ 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.

plurianuais com as PPP deste sector de estar exposta ao risco de concretização das soluções negociadas e ainda não implementadas contratualmente. Neste sentido, e pelos motivos seguidamente elencados, para efeitos do Relatório do OE2020 foram alterados, relativamente a quatro das subconcessões rodoviárias, os pressupostos das projeções de encargos líquidos face aos do orçamento anterior, passando a assumir-se o enquadramento resultante dos contratos em vigor, nos seguintes termos:

- (i) No caso da subconcessão do Algarve Litoral, não foram considerados quaisquer encargos (ou receitas) de 2020 em diante. Com efeito, na sequência da decisão de recusa de visto ao contrato de subconcessão alterado, manteve-se em vigor o atual contrato, ao abrigo do qual não poderão ser efetuados quaisquer pagamentos, que estariam dependentes da conclusão integral do empreendimento, que não veio a ocorrer. Pelo contrário, foi iniciado pela subconcessionária um processo arbitral com vista à extinção do contrato e correspondente indemnização.
- (ii) No caso das subconcessões do Douro Interior, do Baixo Tejo e do Litoral Oeste, as previsões orçamentais passaram a decorrer dos modelos financeiros constantes dos contratos de subconcessão em vigor (e não dos projetos de alteração), tendo em conta o encerramento dos trabalhos e a extinção da comissão de negociação nomeada, nos dois últimos casos, e, no caso do Douro Interior, por o contrato alterado ainda estar pendente de aprovação por parte do Governo.

De salientar, porém, que, nestes casos, as previsões dos encargos líquidos não contemplam o pagamento das denominadas “compensações contingentes” (inscritas nos referidos modelos financeiros), em linha com o Relatório n.º 15/2012 do Tribunal de Contas (Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Sector Rodoviário).

- f)* Para além dos encargos brutos e seguindo o critério já utilizado na preparação do Relatório do OE2019, o Quadro Plurianual inclui, nos casos em que existem, os valores das receitas que o sector público espera vir a receber ao longo do horizonte temporal considerado para efeitos de projeção de encargos. Concretamente, consideram-se as receitas que a IP prevê auferir relativamente à cobrança de taxas de portagem nas infraestruturas rodoviárias atualmente em regime de PPP cujas receitas de portagem são da sua titularidade (estimadas com base nas melhores projeções da IP quanto à

evolução do tráfego), bem como as receitas decorrentes dos mecanismos contratuais de partilha de benefícios ou receitas, tanto no sector rodoviário, como no sector aeroportuário.

- g) Por fim, e em linha com a metodologia que tem vindo a ser adotada em relatórios anteriores, os litígios ou pedidos compensatórios pendentes não se encontram projetados na previsão de pagamentos, encontrando-se antes sinalizados no capítulo do Relatório do OE2020 relativo às contingências orçamentais, pelo valor máximo previsto da contingência.

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

A. Sector rodoviário

No caso do sector rodoviário, os encargos líquidos apresentados no Quadro Plurianual foram estimados tendo por base, por um lado, o quadro remuneratório aplicável e, por outro, as melhores projeções da IP quando à evolução do tráfego nas infraestruturas rodoviárias atualmente em regime de PPP cujas receitas são da sua titularidade, podendo os respetivos fluxos financeiros associados, respetivamente os encargos e as receitas, apresentar diferentes naturezas, tais como:

Encargos do sector público

- Pagamentos pela disponibilidade das vias, ajustados de eventuais deduções previstas contratualmente;
- Pagamentos à concessionária da Beira Interior⁶;
- Pagamentos por serviço (dependentes do nível de tráfego);
- Gastos associados ao serviço de cobrança de taxas de portagem;
- Encargos suportados pelo parceiro público com a realização de grandes reparações de pavimentos, conforme o modelo de financiamento contratualmente previsto; e

⁶ 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.

- Outros gastos, designadamente os decorrentes (i) de mecanismos de partilha de receitas, quando aplicável em função do previsto contratualmente, e (ii) de valores acordados de compensações a pagar a parceiros privados no âmbito de pedidos de reposição do equilíbrio financeiro (**REF**).

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;
- Outras receitas, aplicáveis em função do previsto contratualmente, designadamente as decorrentes de mecanismos de partilha de benefícios ou receitas ou de pagamentos fixos das subconcessionárias ao parceiro público.

Em contraponto com o Relatório do OE2019, as previsões dos encargos relativos às subconcessões rodoviárias deixaram de considerar, o valor das poupanças previstas no âmbito dos processos negociais cujos contratos renegociados ainda não se encontravam a produzir efeitos. Deste modo, a previsão de encargos plurianuais deixou, no Relatório do OE2020, de estar exposta ao risco associado à concretização das soluções negociadas.

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, a saber, o Hospital de Cascais, o Hospital de Braga, o Hospital de Vila Franca de Xira e o Hospital de Loures.

No caso das três entidades gestoras dos estabelecimentos hospitalares (hospitais de Cascais, de Vila Franca de Xira e de Loures), responsáveis pela gestão e prestação dos serviços clínicos (**EG Estabelecimento**), os encargos do sector público (e, por inerência, a remuneração das entidades gestoras) são determinados, essencialmente, em função dos cuidados de saúde efetivamente prestados, da disponibilidade do serviço de urgência e do diferencial de despesa relativa a produtos farmacêuticos prescritos pela unidade hospitalar face à média no respetivo grupo de referência (com

sinal positivo ou negativo), sendo a remuneração do parceiro privado objeto de deduções por falhas de desempenho (de resultado ou de serviço) ou por falhas específicas (definidas contratualmente).

Neste quadro, 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 se tem verificado 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 OE2020.

Adicionalmente, importa referir, ainda relativamente aos encargos respeitantes às EG Estabelecimento, que no terceiro trimestre de 2018, 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 um aditamento ao referido contrato, do qual resulta a sua renovação 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. Neste aditamento ficou ainda acautelada a possibilidade de prorrogação desse prazo em até um ano, até 31 de dezembro de 2021, que apenas ocorrerá mediante declaração do parceiro público e caso não se verifique a produção da totalidade de efeitos do novo contrato até 1 de janeiro de 2021. Neste cenário, 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. Mais recentemente, tendo presente o tempo considerado necessário para a tramitação do procedimento concursal relativo à formação de um novo contrato, a equipa de projeto constituída para o estudo e preparação do lançamento da nova parceria assumiu, no âmbito dos seus trabalhos, que a produção de efeitos do novo contrato, no que à gestão do estabelecimento hospitalar diz respeito, ocorrerá no início de 2022. Neste contexto, considerou-se mais adequado considerar no Relatório do OE2020 a existência de um terceiro ano de prorrogação (de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2021) do contrato de gestão do Hospital de Cascais, na parte relativa aos serviços clínicos, critério que ainda não havia sido assumido aquando da preparação do Relatório do OE2019.

No que concerne aos encargos do sector público com as quatro entidades gestoras dos edifícios hospitalares (hospitais de Cascais, de Braga, de Vila Franca de Xira e de Loures) (**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 EG Edifício 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 de cuidados de saúde a cargo dos parceiros privados depende, sobretudo, do nível de procura projetado, para cada momento, nos hospitais em regime de PPP (por força da matriz de risco destes contratos, que aloca o risco de procura na esfera privada⁷), no caso dos parceiros privados responsáveis pela gestão do edifício, os encargos públicos tendem a assumir uma natureza mais estável e previsível.

C. Sector ferroviário

No sector ferroviário, muito embora sejam reportadas três PPP, os encargos plurianuais apresentados no Relatório do OE2020, tal como se registou no Relatório do OE2019, respeitam, apenas, à concessão da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo (**MST**) e à subconcessão do sistema de metro ligeiro da área metropolitana do Porto (**Metro do Porto**). Não são, pois, considerados quaisquer encargos ou receitas públicos referentes à concessão para a exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (**Fertagus**), uma vez que o sistema remuneratório atual da concessionária da Fertagus assenta, apenas, em receitas comerciais e de bilhética decorrentes da exploração do serviço concessionado, inteiramente da sua titularidade.

Sendo certo que 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

⁷ 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.

exploração de áreas comerciais e parques de estacionamento, encontram-se, porém, contratualmente previstas 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. E, efetivamente, 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. Assim, os fluxos financeiros estimados decorrem das compensações que se prevê pagar à concessionária do MST – em virtude da evolução estimada 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, então, desenvolvida tendo por base as melhores estimativas de evolução da procura da infraestrutura (as quais determinam, naturalmente, a dimensão dos encargos futuros do parceiro público).

Os fluxos financeiros futuros com o Metro do Porto, por sua vez, foram também estimados com base no sistema remuneratório contratualmente definido, sendo que a remuneração anual, 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 (que integra duas parcelas de montante definido contratualmente) e por uma componente variável (que integra, igualmente, duas parcelas distintas, uma dependente do número de quilómetros realizados em serviço comercial e a outra do número de quilómetros percorridos na realização de atividades de ensaio)⁸.

D. Sector aeroportuário

No caso do sector aeroportuário, foram considerados, à semelhança do exercício anterior, os fluxos financeiros associados aos contratos de concessão de serviço público aeroportuário atribuídos à ANA, S.A., nos termos dos quais a remuneração

⁸ A remuneração anual, contratualmente definida, engloba outras componentes, para além das referidas, as quais se encontram devidamente detalhadas no respetivo contrato de subconcessão.

desta assenta, exclusivamente, nas receitas provenientes da prestação de atividades e serviços aeroportuários, de atividades comerciais ou outras relativas à atividade de gestão da 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 consagrados quaisquer encargos regulares ou previsíveis para o sector público.

Por outro lado, e não obstante se manterem em curso as negociações com esta concessionária, visando a expansão da capacidade aeroportuária na região de Lisboa⁹, face aos dados conhecidos, não é expectável que desta expansão resulte qualquer esforço financeiro para o Estado, podendo mesmo ocorrer um incremento de receitas a arrecadar por este, por via do aumento da procura e da capacidade de resposta das infraestruturas, que poderão gerar maior volume de receitas.

Para além dos fluxos financeiros supramencionados, poderão ainda existir, para cada um dos sectores e contratos, 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.

⁹ Recorda-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..

3. Previsões do Relatório do OE2020 relativas aos encargos líquidos com as PPP

3.1. Encargos líquidos plurianuais

De acordo com o Quadro Plurianual apresentado no Relatório do OE2020, 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 2020, a cerca de 5106 milhões de euros, considerando o período compreendido entre 2020 e 2062.

Este valor corresponde a um montante total de encargos brutos de cerca de 15 466 milhões de euros, deduzido de aproximadamente 10 359 milhões de euros de receitas estimadas para o sector público, sendo o respetivo VAL, a dezembro de 2019, de 5895 milhões de euros.

Relativamente à evolução dos encargos líquidos futuros com as PPP, estima-se que estes apresentem uma trajetória descendente ao longo de praticamente todo o período compreendido entre 2020 e 2062, devido, sobretudo, (i) ao recebimento, a partir de 2023, das receitas previstas no contrato relativo à parceria aeroportuária, (ii) ao perfil de pagamentos decrescente que tendencialmente se prevê nos últimos anos de vigência dos diversos contratos e (iii) à sucessiva verificação do termo do prazo das parcerias em vigor¹⁰.

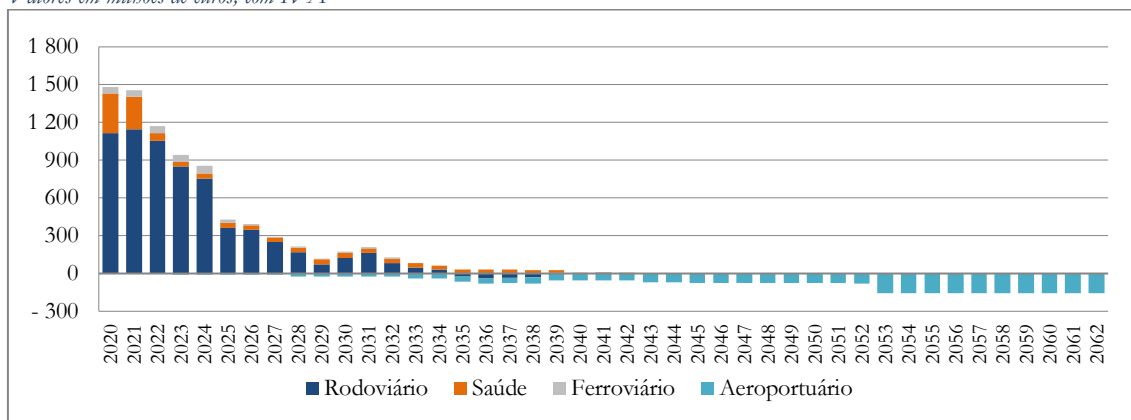
Neste contexto, estima-se que aproximadamente 81% do total de encargos brutos estimados entre 2020 e 2062 sejam realizados nos próximos 10 anos, embora seja esperado que apenas 50% do total de receitas seja concretizada nesse mesmo período.

Apresenta-se, no gráfico seguinte, a evolução anual prevista dos encargos líquidos futuros públicos com as PPP, ao longo do período compreendido entre 2020 e 2062, por sector.

¹⁰ 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, os mesmos não foram considerados no Quadro Plurianual, uma vez que, tal como mencionado *supra*, o horizonte temporal considerado, para efeitos de elaboração das projeções de encargos plurianuais, foi apenas o referente ao período de vigência de cada uma das parcerias.

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

Valores em milhões de euros, com IVA



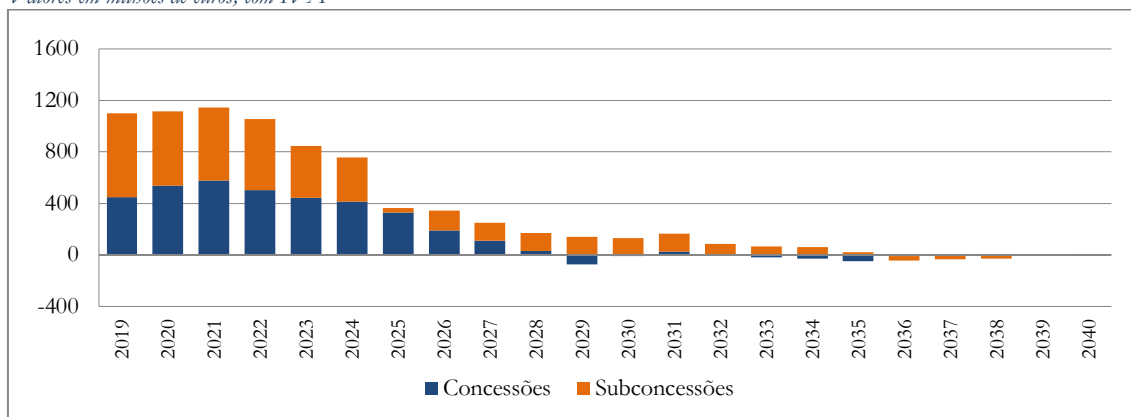
Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos gestores dos contratos.

Tal como se constata a partir da análise do *Gráfico 2* anterior, o sector rodoviário destaca-se, ao longo dos primeiros anos do 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 75% dos encargos líquidos totais estimados para 2020 e aproximadamente 86% dos encargos líquidos previstos para o período compreendido entre 2020 e 2040 (correspondendo este último ao ano em que ocorrerá o termo dos compromissos contratuais atualmente existentes relativamente às parcerias rodoviárias em análise), não se podendo dissociar este aumento do peso relativo do sector rodoviário ao final do prazo dos atuais contratos de parceria com as entidades gestoras dos estabelecimentos hospitalares (que ocorrerá, para as três EG Estabelecimento, até ao início de 2022).

Relativamente ao sector rodoviário, apresenta-se, no gráfico seguinte, a evolução anual dos encargos líquidos das respetivas parcerias, subdividida entre concessões (do Estado) e subconcessões (da IP). Com base nesta subdivisão, 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



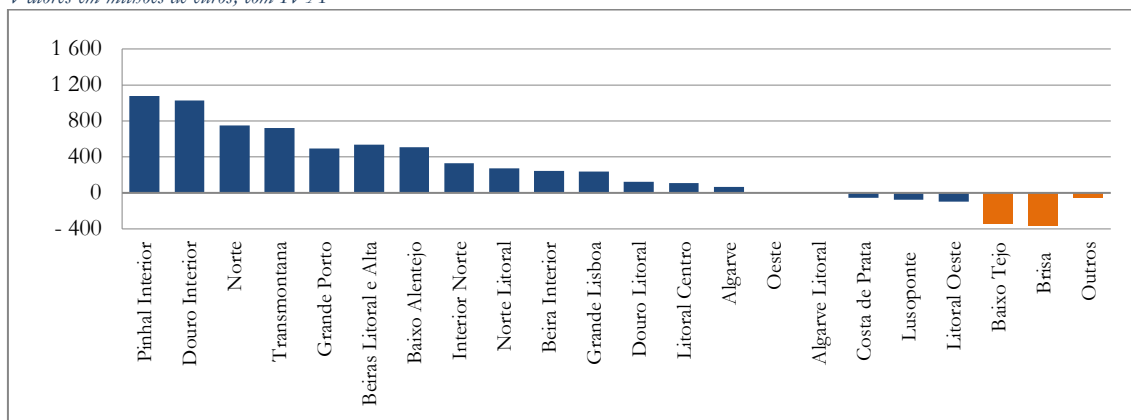
Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela IP.

Quanto ao VAL, a dezembro de 2019, dos encargos líquidos previstos entre 2020 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 38% do VAL dos encargos líquidos futuros (30% no Relatório do OE2019). Em conjunto com a concessão do Norte e com a subconcessão da Autoestrada Transmontana, estas parcerias representam aproximadamente 65% do VAL dos encargos líquidos futuros (50% no Relatório do OE2019) (*cf.* Gráfico 4 seguinte).

Este aumento da concentração do VAL dos encargos líquidos previstos com o sector, face ao Relatório do OE2019, deve-se, essencialmente, *cf.* ponto 2, a ter-se deixado de considerar qualquer expectativa de resultados de processos negociais, o que afeta a projeção de encargos com as subconcessões do Baixo Tejo, Litoral Oeste, Douro Interior e Algarve Litoral. Esta alteração de critério metodológico, juntamente com a não consideração das denominadas “compensações contingentes”, resulta numa redução de encargos líquidos previstos para qualquer uma das mencionadas subconcessões, muito embora de reduzida magnitude no Douro Interior.

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

Valores em milhões de euros, com IVA

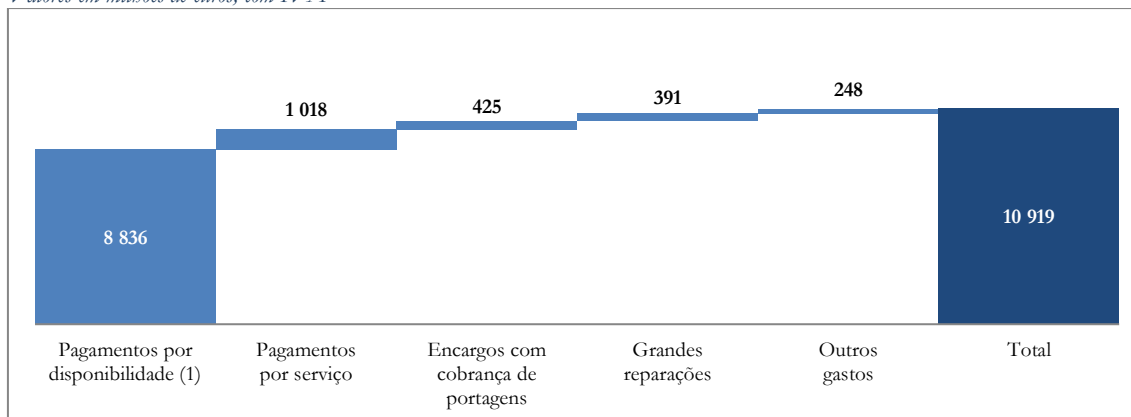


Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela IP.

Noutra perspetiva, quando analisado o VAL, a dezembro de 2019, dos encargos brutos futuros com as PPP rodoviárias, por tipologia de encargo, previstos entre 2020 e 2040, verifica-se que os pagamentos por disponibilidade apresentam um peso preponderante, representando cerca de 79% do valor total (*cf.* gráfico seguinte).

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

Valores em milhões de euros, com IVA



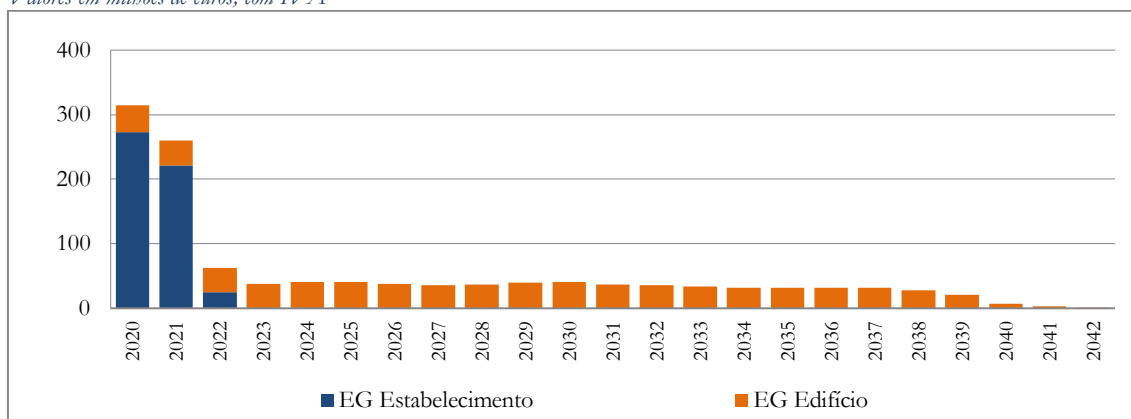
Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela IP.

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

Quanto ao sector da saúde, estima-se uma redução dos encargos líquidos ao longo de todo o período previsionial, destacando-se o decréscimo previsto de 2022 em diante, justificado pelo facto de, a partir desse ano, apenas se considerarem em vigor os contratos de parceria relativos às EG Edifício, *cf.* 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 2020 e de 2042 (correspondendo este último ao ano em que ocorrerá o termo dos compromissos contratuais atualmente existentes relativamente às parcerias da saúde em análise¹¹).

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 pelos gestores dos contratos.

Note-se que, no caso das parcerias referentes à prestação de serviços clínicos dos hospitais de Loures e de Vila Franca de Xira, foi apenas considerada a responsabilidade assumida pelo Estado perante as atuais EG Estabelecimento 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 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 incerta¹².

¹¹ 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. 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.

¹² 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

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 o respetivo contrato de gestão sido renovado, como referido anteriormente, 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, ou ainda até ao final do ano de 2021 caso não se verifique a produção da totalidade de efeitos do novo contrato em 1 de janeiro de 2021. Atendendo ao facto de a equipa de projeto constituída para o estudo e preparação do lançamento da nova parceria ter assumido, no âmbito dos seus trabalhos, que a produção de efeitos do novo contrato, no que à gestão do estabelecimento hospitalar diz respeito, apenas ocorrerá no início de 2022, os valores constantes do Quadro Plurianual do Relatório do OE2020 incorporam os encargos estimados, pelo respetivo gestor do contrato, relativamente a três anos adicionais do atual contrato de gestão¹³.

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

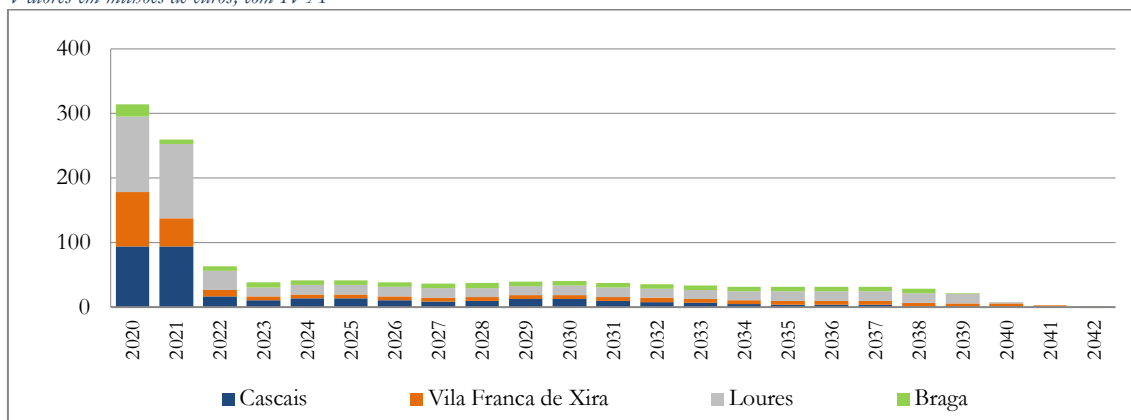
Importa, no entanto, ter presente que esta redução de encargos não representa, necessariamente, qualquer tipo de poupança ao nível dos encargos globais do Sistema Nacional de Saúde, dado que, ainda que não sejam contratualizadas novas PPP relativas à gestão e prestação de serviços clínicos, os mesmos 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.

respetiva renovação, seja por via da internalização dos serviços ou ainda da nova contratação, em regime de PPP ou outro.

¹³ O que implicou um aumento dos encargos associados à EG Estabelecimento do Hospital de Cascais quando comparado o valor constante do Relatório do OE2020 com o apresentado no Relatório do OE2019, que apenas considerava a prorrogação do contrato em vigor até ao final de 2020.

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

Valores em milhões de euros, com IVA



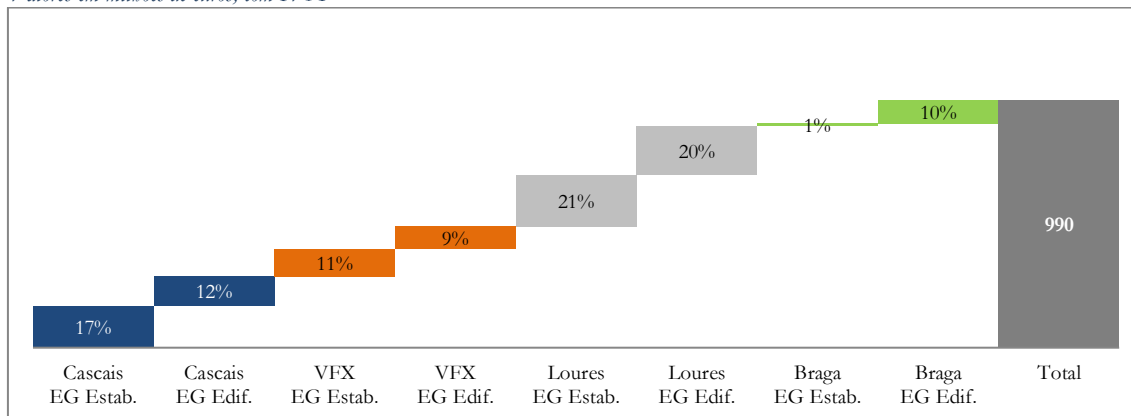
Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos gestores dos contratos.

Analisando a evolução dos encargos líquidos futuros com as PPP da saúde por hospital, apresentada no Gráfico 7 anterior, verifica-se que, em 2020 e 2021, o Hospital de Loures deverá apresentar uma maior preponderância no total de encargos, suplantando assim o Hospital de Braga que, no decurso de 2019, deixou de ter os serviços clínicos a serem prestados ao abrigo de uma PPP.

Relativamente ao VAL, a dezembro de 2019, dos encargos líquidos futuros do sector público, estimados entre 2020 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 pelos gestores dos contratos.

3.2. Encargos líquidos previstos para 2020

De acordo com a informação apresentada no Relatório do OE2020, o valor dos encargos líquidos estimados com as PPP para 2020 ascende a cerca de 1483 milhões de euros, representando uma redução de aproximadamente 143 milhões de euros face às atuais estimativas de encargos para o ano de 2019, ambos a preços de 2020.

A referida diminuição justifica-se, sobretudo, pela evolução estimada para os encargos líquidos previstos com as parcerias dos sectores da saúde, relativamente às quais se prevê uma redução de cerca de 134 milhões de euros face ao valor estimado, a preços de 2020, para o ano de 2019, *cf. Quadro 3 infra*.

Quadro 3 – Encargos líquidos previstos para 2020 no Relatório do OE2020

Valores em milhões de euros, com IVA

Encargos líquidos previstos	OE2020			Δ Ano 2020/ Ano 2019 atualizado
	Ano 2019 ⁽¹⁾	Ano 2019 atualizado ⁽²⁾	Ano 2020 ⁽³⁾	
Encargos brutos totais	1973	2004	1870	- 135
Rodoviário	1472	1501	1501	0
Saúde	447	449	315	- 134
Ferroviário	54	55	54	0
Receitas	371	378	387	9
Rodoviário ⁽⁴⁾	371	378	387	9
Aeroportuário	0	0	0	0
Encargos líquidos totais acumulados	1603	1626	1483	- 143

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos gestores dos contratos.

Notas: (1) Valores do Relatório do OE2020 para o ano 2019, a preços de 2019.

(2) Valores do Relatório do OE2020 para o ano 2019, a preços de 2020.

(3) Valores do Relatório do OE2020 para o ano 2020, a preços de 2020.

(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 por algumas subconcessionárias à IP e outras receitas relativas à concessão da Lusoponte.

Como se pode constatar através da análise do *Quadro 4* seguinte, a redução prevista dos encargos com as parcerias da saúde é resultado, essencialmente, do decréscimo estimado ao nível dos encargos a suportar com a gestão e prestação de serviços clínicos do Hospital de Braga, na sequência do termo do prazo inicial do contrato, ocorrido em 31 de agosto de 2019 – em 2020 apenas será efetuado à anterior EG Estabelecimento o pagamento de reconciliação relativamente à atividade de 2019.

As variações expressas nesse *Quadro 4* expõem ainda e essencialmente, tanto a evolução contratualmente prevista dos pagamentos a efetuar às EG Edifício, como a evolução da previsão da produção de serviços clínicos a realizar pelas EG Estabelecimento.

Quadro 4 – Valores previstos para 2020 no Relatório do OE2020, sector da saúde

Valores em milhões de euros, com IVA

Encargos líquidos previstos	OE2020			Δ Ano 2020/ Ano 2019 atualizado
	Ano 2019 ⁽¹⁾	Ano 2019 atualizado ⁽²⁾	Ano 2020 ⁽³⁾	
Hospital de Cascais	94	94	94	0
EG Estabelecimento	83	83	84	1
EG Edifício	11	11	10	- 1
Hospital de Braga	152	152	19	- 133
EG Estabelecimento	137	138	11	- 127
EG Edifício	15	15	9	- 6
Hospital de Loures	115	115	117	1
EG Estabelecimento	101	101	103	1
EG Edifício	14	14	14	0
Hospital de Vila Franca de Xira	87	87	84	- 3
EG Estabelecimento	78	78	76	- 2
EG Edifício	8	9	8	0
Total	447	449	315	- 134

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos gestores dos contratos.

Notas: (1) Valores do Relatório do OE2020 para o ano 2019, a preços de 2019.

(2) Valores do Relatório do OE2020 para o ano 2019, a preços de 2020.

(3) Valores do Relatório do OE2020 para o ano 2020, a preços de 2020.

Relativamente ao sector rodoviário, no qual se estima um ligeiro decréscimo dos respetivos encargos líquidos, de aproximadamente 9 milhões de euros a preços de 2020, a evolução prevista resulta, maioritariamente e por um lado, de:

- Aumento dos encargos associados a grandes reparações de pavimento que a IP estima vir a concretizar, em 2020, nas concessões do Estado, na sequência do deslizamento temporal de algumas das intervenções inicialmente previstas para 2019;
- Aumento, em 2020, dos pagamentos por disponibilidade relativos às concessões do Norte, da Beira Litoral/Beira Alta, do Grande Porto, da Costa de Prata, do Algarve e da Grande Lisboa em resultado do valor (mais elevado) das tarifas anuais contratualmente fixadas para 2020; e

- Aumento dos custos associados ao serviço de cobrança de taxas de portagem que se estima incorrer, devido, tanto à consideração de encargos relativos à disponibilidade do sistema de cobrança de portagens na concessão do Norte Litoral, contratualmente previstos mas sem paralelo em 2019, como ao aumento estimado das receitas da generalidade das concessões.

Por outro lado e não obstante o incremento de encargos provocado pelos fatores já assinalados, contribuem para o decréscimo previsto dos encargos líquidos de 2019 para 2020:

- A redução da previsão de pagamentos à subconcessionária do Baixo Tejo, agora assente no estipulado no contrato em vigor;
- A redução da previsão de pagamentos por disponibilidade relativos às concessões do Norte Litoral e do Interior Norte em virtude do valor (mais reduzido) das tarifas anuais contratualmente fixadas para 2020;
- A não consideração de quaisquer pagamentos à subconcessionária do Algarve Litoral; e
- A redução da previsão de pagamentos a efetuar à concessionária da Beira Interior, em virtude do valor (mais reduzido) do pagamento anual contratualmente fixado para 2020.

Quadro 5 – Encargos previstos para 2020 no Relatório do OE2020, sector rodoviário

Valores em milhões de euros, com IVA

Encargos líquidos previstos	OE2020			Δ Ano 2020/ Ano 2019 atualizado
	Ano 2019 ⁽¹⁾	Ano 2019 atualizado ⁽²⁾	Ano 2020 ⁽³⁾	
Encargos brutos	1472	1501	1501	0
Pagamentos por Disponibilidade	1300	1326	1278	- 49
Concessões do Estado ⁽⁴⁾	721	735	739	4
Subconcessões da IP	580	591	539	- 52
Pagamentos por Serviço	105	107	72	- 35
Custos com serviço de cobrança de portagens	39	40	50	10
Grandes reparações	5	5	78	73
Compensações/REF's	22	22	22	0
Receitas ⁽⁵⁾	371	378	387	9
Concessões do Estado	337	344	352	8
Subconcessões da IP	34	34	35	1
Encargos líquidos	1101	1123	1114	- 9

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

Notas: (1) Valores do Relatório do OE2020 para o ano 2019, a preços de 2019.

(2) Valores do Relatório do OE2020 para o ano 2019, a preços de 2020.

(3) Valores do Relatório do OE2020 para o ano 2020, a preços de 2020.

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

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

4. Comparação entre os valores dos encargos líquidos estimados com as PPP apresentados nos Relatórios do OE2020 e do OE2019

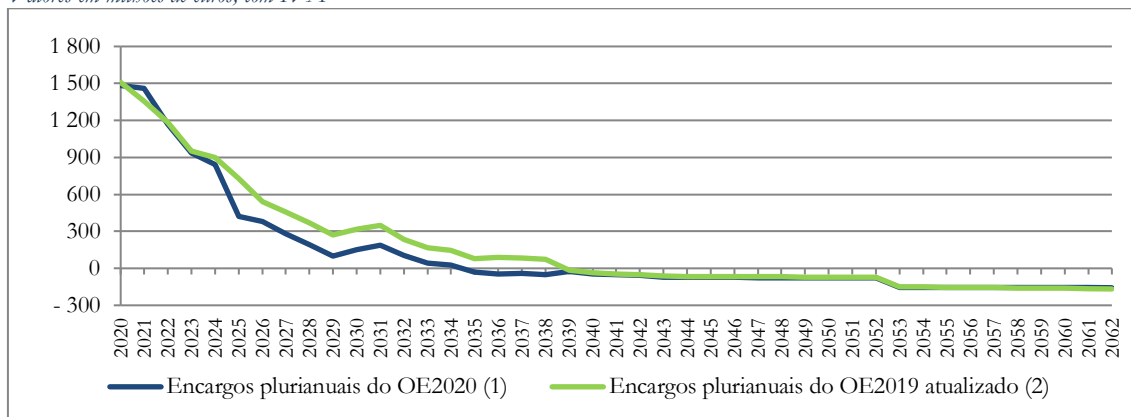
4.1. Encargos líquidos plurianuais

Quando comparado o valor total dos encargos líquidos previsto no OE2020, para o período compreendido entre 2020 e 2062, com o valor anteriormente apresentado no Relatório do OE2019 para o mesmo período, ambos a preços de 2020¹⁴, verifica-se que aquele é inferior em cerca de 2280 milhões de euros.

No gráfico seguinte é apresentada a evolução estimada do total de encargos líquidos considerada no Relatório do OE2020, por comparação com a anteriormente prevista no Relatório do OE2019, ao longo do período compreendido entre 2020 e 2062.

Gráfico 9 – Valor dos encargos líquidos previstos nos Relatórios do OE2020 e do OE2019

Valores em milhões de euros, com IVA



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos gestores dos contratos.

Notas: (1) Valores do Relatório do OE2020, a preços de 2020.

(2) Para efeitos de comparação entre o OE2019 e o OE2020, os valores de encargos plurianuais estimados no Relatório do OE2019 foram ajustados mediante a atualização da remuneração de cada parceria nos termos contratualmente previstos.

Em termos de VAL, apurado com referência a dezembro de 2019, dos encargos líquidos previstos com as PPP, entre 2020 e 2062, verifica-se um decréscimo de cerca de 1443 milhões de euros, para 5895 milhões de euros, quando comparados os valores constantes do Quadro Plurianual com os anteriormente apresentados no Relatório do OE2019.

¹⁴ 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, a atualização dos valores apresentados no Relatório do OE2019 para preços de 2020 permite a identificação das variações ocorridas que não resultam diretamente da alteração do referencial em que estes foram inicialmente apresentados.

Apresentam-se, no quadro seguinte, por sector, as variações verificadas, em termos acumulados (considerando o período compreendido entre 2020 e 2062), entre os valores previstos no Quadro Plurianual e os apresentados no Relatório do OE2019.

Quadro 6 – Valor dos encargos líquidos previstos no Relatório do OE2020

Valores em milhões de euros, com IVA

Valor acumulado dos encargos plurianuais estimados entre 2020 e 2062	OE2019 ⁽¹⁾	OE2019 atualizado ⁽²⁾	OE2020 ⁽³⁾	Δ OE2020/OE2019 atualizado
Encargos brutos totais	15 694	15 986	15 465	- 520
Rodoviário	14 145	14 428	13 861	- 568
Saúde	1137	1141	1241	100
Segurança	49	49	0	- 49
Ferroviário	364	367	364	- 3
Receitas	8450	8600	10 359	1760
Rodoviário ⁽⁴⁾	5652	5765	7417	1652
Aeroportuário	2799	2835	2942	107
Encargos líquidos totais acumulados	7244	7386	5106	-2280

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos gestores dos contratos.

Notas: (1) Valores apresentados no Relatório do OE2019, a preços de 2019.

(2) Valores do Relatório do OE2019, ajustados para preços de 2020.

(3) Valores propostos para o Relatório do OE2020, a preços de 2020.

(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 por algumas subconcessionárias à IP e outras receitas relativas à concessão da Lusoponte.

Tal como evidenciado no quadro anterior, o referido decréscimo de encargos líquidos é explicado por:

- Diminuição, de aproximadamente 2220 milhões de euros, dos encargos líquidos com as parcerias do sector rodoviário, resultado do efeito combinado do decréscimo previsto dos respetivos encargos brutos com o aumento esperado das respetivas receitas;
- Atualização da projeção de receitas futuras da concessionária ANA, a qual se traduziu num aumento das receitas para o Estado em cerca de 107 milhões de euros entre orçamentos;
- Não consideração da parceria do sector da segurança no Relatório do OE2020, o que representa uma diminuição de aproximadamente 49 milhões de euros dos encargos líquidos futuros; e

- Redução, de aproximadamente 3 milhões de euros, dos encargos com as parcerias do sector ferroviário, resultado do efeito da atualização das estimativas de tráfego do Metro Sul do Tejo e do Metro do Porto. No Relatório do OE2020 foi ainda considerado o aumento dos encargos resultantes da expansão da rede do Metro do Porto, prevista para 2023, encontrando-se, contudo, o impacto desta inclusão compensado pelo facto de no Relatório do OE2019 ter sido considerado um prazo médio de pagamentos mais alargado do que aquele que veio a verificar-se em 2018 e que se manteve inalterado para efeitos do Relatório do OE2020;

tendo os respetivos efeitos sido parcialmente mitigados pelo incremento, de cerca de 100 milhões de euros, dos encargos previstos com as parcerias do sector da saúde, em grande medida justificado (i) pela consideração da extensão da renovação, por um ano adicional (de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2021), do contrato de gestão do Hospital de Cascais, na vertente clínica, prevista no aditamento celebrado em agosto de 2018, e (ii) pelo aumento dos pagamentos a realizar às EG Estabelecimento dos hospitais de Loures e de Vila Franca de Xira, por força do aumento da produção de serviços clínicos contratada e da que se estima contratar.

Relativamente ao sector rodoviário, a redução dos encargos líquidos foi sobretudo potenciada pelo aumento previsto ao nível das respetivas receitas, designadamente dos pagamentos à IP que se estima vir a ser efetuados pelas subconcessionárias do Douro Interior, do Baixo Tejo e do Litoral Oeste, em linha com o previsto nos contratos de subconcessão reformados¹⁵, com exceção da subconcessão do Algarve Litoral, relativamente à qual não foi considerada a realização de quaisquer pagamentos.

Também a diminuição verificada ao nível dos encargos brutos, de cerca de 568 milhões de euros, contribuiu para a redução dos encargos líquidos, sendo essencialmente explicada pelos seguintes fatores:

- Redução dos encargos previstos com os pagamentos a efetuar a título de remuneração por serviço, em virtude (i) da não consideração de quaisquer pagamentos à

¹⁵ Não tendo os pagamentos à IP sido considerados nas projeções apresentadas em relatórios do Orçamento do Estado anteriores, devido ao facto de estas últimas terem tido por base os contratos de subconcessão alterados.

subconcessionária do Algarve Litoral, bem como (ii) da atualização das projeções de tráfego consideradas no apuramento dos referidos encargos¹⁶;

- Redução dos encargos previstos com a realização de grandes reparações de pavimento no caso das subconcessões do Algarve Litoral, do Douro Interior, do Baixo Tejo e do Litoral Oeste, tendo em conta que se trata de responsabilidade que permanece na esfera do parceiro privado; e
- Redução prevista ao nível dos pagamentos a efetuar às concessionárias a título de remuneração, explicada (i) pelo facto de, relativamente às concessões da Beira Interior, da Beira Litoral/Beira Alta, da Costa de Prata, do Grande Porto, do Norte e da Grande Lisboa, prever-se, pela primeira vez, a aplicação a favor do Estado da cláusula de neutralidade fiscal contratualmente prevista¹⁷, e (ii) pela atualização dos pressupostos de inflação, sendo a previsão de evolução da inflação agora considerada inferior à anteriormente assumida para efeitos do Relatório do OE2019;

prevendo-se, em sentido contrário, um aumento dos pagamentos por disponibilidade a efetuar às subconcessionárias, o qual decorre, fundamentalmente, da incorporação das projeções de encargos relativos às subconcessões do Baixo Tejo, do Litoral Oeste e do Douro Interior, em linha com o previsto nos contratos de subconcessão reformados.

Constata-se, do exposto, que a evolução comparativa, entre exercícios orçamentais, dos encargos estimados relativamente aos pagamentos por serviço, grandes reparações de pavimento e disponibilidade se encontra significativamente influenciada pela já referida não consideração de quaisquer pagamentos à, ou pela, subconcessionária do Algarve Litoral, bem como pela assunção dos pagamentos estipulados nos contratos reformados das subconcessões do Douro Interior, do Baixo Tejo e do Litoral Oeste, por oposição aos pagamentos que se estimavam vir a realizar ao abrigo dos contratos alterados para essas subconcessões.

Refira-se ainda que a evolução comparativa dos encargos líquidos estimados com as parcerias rodoviárias entre exercícios orçamentais se encontra também influenciada pelo facto de não

¹⁶ Tendo as projeções agora consideradas pela IP sido desenvolvidas a partir dos dados de tráfego reais de 2019 e na assunção de uma taxa de crescimento de 1%, enquanto no Relatório do OE2019 tinham por base os dados de tráfego reais de 2018 e uma taxa de crescimento de 2%.

¹⁷ Tal como decorre dos termos definidos nos contratos das referidas concessões, sempre que ocorra uma variação da taxa global de tributação direta sobre o lucro das respetivas sociedades, da qual resulte uma variação da TIR acionista face ao previsto nos respetivos casos base, os pagamentos remuneratórios contratualmente previstos são ajustados, para mais ou para menos, consoante o caso, de forma a que seja reposta TIR acionista para os valores previstos nos respetivos casos base.

ter sido considerado o pagamento dos encargos contemplados nos casos base dos contratos de subconcessão reformados das subconcessões do Douro Interior, do Baixo Tejo e do Litoral Oeste respeitantes a “compensações contingentes”, em linha com o Relatório n.º 15/2012 do Tribunal de Contas (Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Setor Rodoviário).

Em resumo, para a diminuição de aproximadamente 2220 milhões de euros dos encargos líquidos com as parcerias do sector rodoviário, a revisão das projeções inerentes às subconcessões do Baixo Tejo, do Litoral Oeste, Douro Interior e Algarve Litoral, tem, em conjunto, um contributo de 1911 milhões de euros.

A variação, entre os exercícios orçamentais de 2019 e 2020, nas receitas de portagem projetadas para as demais subconcessões e concessões tampouco assume um valor despidendo (aumento de 246 milhões de euros).

4.2. Encargos líquidos previstos para 2020

Quando comparado o valor dos encargos líquidos previsto no Relatório do OE2020 para o ano de 2020 com o valor anteriormente apresentado no Relatório do OE2019, ambos a preços constantes de 2020¹⁸, verifica-se que aquele é inferior em cerca de 25 milhões de euros, resultado, sobretudo, da não consideração da parceria do sector da segurança no Relatório do OE2020, mas também da redução dos encargos líquidos estimados relativamente ao sector rodoviário, cujos efeitos mais do que compensaram o acréscimo estimado ao nível dos encargos líquidos com as parcerias do sector da saúde.

Quadro 7 – Valores previstos para 2020 nos Relatórios do OE2020 e do OE2019

Valores em milhões de euros, com IVA

Encargos líquidos previstos para 2020	OE2019 ⁽¹⁾	OE2019 atualizado ⁽²⁾	OE2020 ⁽³⁾	Δ OE2020/OE2019 atualizado
Encargos brutos totais	1832	1862	1870	8
Rodoviário	1444	1473	1501	28
Saúde	302	303	315	11
Segurança	31	32	0	- 32

¹⁸ 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 sua comparabilidade. Para efeitos de comparação entre o OE2019 e o OE2020, os valores de encargos plurianuais estimados no Relatório do OE2019 foram ajustados mediante a atualização da remuneração de cada parceria nos termos contratualmente previstos, 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.

Ferroviário	54	55	54	0
Receitas	347	354	387	33
Rodoviário ⁽⁴⁾	347	354	387	33
Aeroportuário	0	0	0	0
Encargos líquidos totais acumulados	1485	1508	1483	- 25

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos gestores dos contratos.

Notas: (1) Valores apresentados no Relatório do OE2019, a preços de 2019.

(2) Valores do Relatório do OE2019, ajustados para preços de 2020.

(3) Valores propostos para o Relatório do OE2020, a preços de 2020.

(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 por algumas subconcessionárias à IP e outras receitas relativas à concessão da Lusoponte.

Relativamente ao sector rodoviário, a redução prevista ao nível dos encargos líquidos entre exercícios orçamentais deve-se, maioritariamente:

- À redução dos pagamentos que se estima efetuar a título de remuneração por serviço, devido à não consideração, no Relatório do OE2020, de quaisquer pagamentos à subconcessionária do Algarve Litoral (28 milhões de euros);
- À revisão em alta das receitas de portagem estimadas relativamente à maioria das concessões e subconcessões, em função da evolução da procura efetivamente verificada nos primeiros nove meses de 2019 (35 milhões de euros); e
- À diminuição dos pagamentos previstos a título de remuneração às concessionárias da Beira Interior, da Beira Litoral/Beira Alta, da Costa de Prata, do Grande Porto, do Norte e da Grande Lisboa devido à aplicação, a favor do Estado, da cláusula de neutralidade fiscal prevista nos respetivos contratos de concessão (9 milhões de euros);

cujos efeitos foram parcialmente mitigados pelos seguintes fatores:

- Acréscimo esperado ao nível dos encargos futuros associados a grandes reparações de pavimento que a IP estima vir a concretizar, em 2020, nas concessões do Estado, tendo as estimativas anteriormente consideradas, no âmbito do Relatório do OE2019, sido atualizadas com base no deslizamento temporal de algumas das intervenções inicialmente previstas para 2019 (42 milhões de euros);
- Aumento da previsão de pagamentos por disponibilidade a efetuar às subconcessionárias do Baixo Tejo, do Litoral Oeste e do Douro Interior, na sequência da incorporação das projeções de encargos em linha com o previsto nos contratos de subconcessão reformados (16 milhões de euros); e

- Aumento dos encargos estimados relativamente ao serviço de cobrança de taxas de portagem, devido à consideração de encargos relativos à disponibilidade do sistema de cobrança de portagens na concessão do Norte Litoral, contratualmente previstos mas ainda não determinados aquando da elaboração do Relatório do OE2019 (6 milhões de euros).

No caso do sector da saúde, o acréscimo de encargos estimado é justificado, fundamentalmente:

- Pela revisão em alta das previsões de produção de serviços clínicos consideradas, para efeitos do Relatório do OE2020, na projeção de encargos referentes às EG Estabelecimento dos hospitais de Loures, de Vila Franca de Xira e de Cascais, face às previsões anteriormente considerados no âmbito do Relatório do OE2019, tendo as mesmas sido agora desenvolvidas a partir dos dados de produção reais existentes até à data, os quais são superiores às expetativas anteriormente existentes (4 milhões de euros); e
- Pelo aumento do montante previsto dos pagamentos de reconciliação a efetuar às EG Estabelecimento das quatro parcerias em análise (incluindo do Hospital de Braga), relativamente à atividade de 2019, face ao valor anteriormente contemplado no âmbito do Relatório do OE2019, tendo os mesmos sido agora determinados a partir de estimativas de produção mais recentes (7 milhões de euros).

4.3. Encargos líquidos previstos para 2019

Como referido anteriormente, a previsão de encargos líquidos com as PPP constante do Relatório do OE2020 para o ano de 2019 corresponde às melhores estimativas, elaboradas pelas entidades públicas gestoras de cada um dos contratos de parceria, de fecho do referido ano.

Através do quadro seguinte, torna-se possível verificar que o valor dos encargos líquidos, constantes no Quadro Plurianual, para 2019, ascende a cerca de 1603 milhões de euros, a preços correntes, correspondendo a um decréscimo de cerca de 89 milhões de euros face ao valor anteriormente apresentado no Relatório do OE2019.

Quadro 8 – Valores previstos para 2019 no Relatório do OE2020

Valores em milhões de euros, a preços correntes, com IVA

Encargos líquidos previstos para 2019	OE2019 ⁽¹⁾	OE2020 ⁽²⁾	Δ OE2020/ OE2019
Encargos brutos totais	2030	1973	- 57
Rodoviário	1518	1472	- 47
Saúde	425	447	22
Segurança	33	0	- 33
Ferroviário	54	54	0
Receitas	338	371	32
Rodoviário ⁽³⁾	338	371	32
Aeroportuário	0	0	0
Encargos líquidos totais acumulados	1692	1603	- 89

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos gestores dos contratos.

Nota: (1) Valores do Relatório do OE2019, a preços de 2019, tendo em consideração valores reais de evolução de inflação, assim como as melhores estimativas existentes aquando da determinação dos respetivos valores.

(2) Valores do Relatório do OE2020, a preços de 2019, tendo em consideração valores reais de evolução de inflação, assim como as melhores estimativas existentes aquando da determinação dos respetivos valores.

(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 por algumas subconcessionárias à IP e outras receitas relativas à concessão da Lusoponte.

O referido decréscimo dos encargos líquidos previstos para o ano de 2019 é explicado, em grande medida:

- Pela redução estimada dos encargos líquidos relativos às parcerias rodoviárias, em virtude, fundamentalmente: (i) do deslizamento para os exercícios seguintes de encargos com grandes reparações de pavimento das concessões (-74 milhões de euros), (ii) da diminuição dos pagamentos a efetuar a título de remuneração às concessionárias da Beira Interior, da Beira Litoral/Beira Alta, da Costa de Prata, do Grande Porto, do Norte e da Grande Lisboa devido à aplicação, a favor do Estado, da cláusula de neutralidade fiscal prevista nos respetivos contratos de concessão (-20 milhões de euros) e (iii) da revisão em alta das receitas de portagem estimadas relativamente à maioria das concessões e subconcessões, em função da evolução da procura efetivamente verificada nos primeiros nove meses de 2019 (34 milhões de euros), efeitos que, no seu conjunto, mais do que compensam o aumento dos pagamentos por disponibilidade a realizar às subconcessionárias do Baixo Tejo, do Litoral Oeste e do Douro Interior, na sequência da incorporação das projeções de encargos em linha com o previsto nos contratos de subconcessão reformados (49 milhões de euros); e
- Pela não consideração da parceria do sector da segurança no Relatório do OE2020;

cujos efeitos são parcialmente contrabalançados com o aumento dos encargos com as parcerias do sector da saúde, resultado do efeito conjugado dos seguintes fatores:

- Pagamento realizado à EG Estabelecimento do Hospital de Braga no âmbito da execução da sentença do tribunal arbitral relativa ao VIH/SIDA, a qual, tendo sido proferida no início de 2019, não foi considerada no Relatório do OE2019 (16,2 milhões de euros);
- Pagamentos efetuados às EG Estabelecimento do Hospital de Vila Franca de Xira e de Braga de acerto aos pagamentos de reconciliação relativos à atividade de 2017, o quais não haviam sido considerados para efeitos e atendendo à data de elaboração do Relatório do OE2019 (5,1 milhões de euros e 3,1 milhões de euros, respetivamente);
- Aumento dos encargos relativos a “outros pagamentos” a efetuar à EG do Estabelecimento do Hospital de Braga (os quais incluem pagamentos referentes a assistência médica no estrangeiro, medicamentos, ajudas técnicas, bombas de insulina, entre outros), face ao valor anteriormente contemplado no Relatório do OE2019 (2,4 milhões de euros);

e, em sentido contrário,
- Redução do montante do pagamento de reconciliação a efetuar à EG do Estabelecimento do Hospital de Braga, relativamente à atividade de 2018, face ao valor anteriormente contemplado no Relatório do OE2019, tendo o mesmo sido determinado para efeitos do Relatório do OE2020 a partir de estimativas de produção mais recentes (-3,2 milhões de euros); e
- Redução dos encargos relativos a “outros pagamentos” a efetuar à EG do Estabelecimento do Hospital de Cascais (os quais incluem pagamentos referentes ao Protocolo de VIH/SIDA, medicamentos, ajudas técnicas e colheitas de órgãos), face ao valor estimado no Relatório do OE2019 (-2,6 milhões de euros).