

# UTAP

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

## ENCARGOS PLURIANUAIS DO SETOR PÚBLICO COM AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Nota técnica e breves considerações sobre a desagregação dos encargos previstos no Relatório do Orçamento do Estado para 2021

## Conteúdos

1.	Sumário executivo .....	2
2.	Notas metodológicas.....	6
3.	Previsões do Relatório do OE2021 relativas aos encargos líquidos com as PPP .....	15
3.1.	Encargos líquidos plurianuais.....	15
3.2.	Encargos líquidos previstos para 2021.....	21
4.	Comparação entre os valores dos encargos líquidos estimados com as PPP apresentados nos Relatórios do OE2021 e do OE2020.....	25
4.1.	Encargos líquidos plurianuais.....	25
4.2.	Encargos líquidos previstos para 2021.....	29
4.3.	Encargos líquidos previstos para 2020 .....	30

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP no Relatório do OE2021 .....	4
Gráfico 2 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP, por setor.....	16
Gráfico 3 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP do setor rodoviário.....	17
Gráfico 4 – VAL dos encargos líquidos futuros das PPP do setor rodoviário, por PPP .....	17
Gráfico 5 – VAL dos encargos brutos futuros do setor rodoviário, por tipo de encargo.....	18
Gráfico 6 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP do setor da saúde.....	19
Gráfico 7 – Evolução dos encargos futuros das PPP do setor da saúde, por hospital.....	20
Gráfico 8 – VAL dos encargos líquidos futuros do setor da saúde, por PPP .....	21
Gráfico 9 – Valor dos encargos líquidos previstos nos Relatórios do OE2021 e do OE2020 .....	25
Gráfico 10 – Valor dos encargos e receitas previstos nos Relatórios do OE2021 e do OE2020.....	26

## Índice de Quadros

Quadro 1 – Evolução dos encargos líquidos previstos no Relatório do OE2020 para o Relatório do OE2021 .....	3
Quadro 2 – Valor dos encargos líquidos previstos no Relatório do OE2021.....	5
Quadro 3 – Encargos líquidos previstos para 2021 no Relatório do OE2021.....	22
Quadro 4 – Valores previstos para 2021 no Relatório do OE2021, setor da saúde.....	23
Quadro 5 – Encargos previstos para 2021 no Relatório do OE2021, setor rodoviário .....	24
Quadro 6 – Valor dos encargos plurianuais líquidos previstos no Relatório do OE2021 .....	27
Quadro 7 – Valores previstos para 2021 nos Relatórios do OE2021 e do OE2020 .....	29
Quadro 8 – Valores previstos para 2020 nos Relatórios do OE2021 e do OE2020 .....	31

## 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 34 parcerias público-privadas objeto de reporte pela UTAP (**PPP**), previstos no Relatório do Orçamento do Estado para 2021 (**OE2021**) para o período ao longo do qual se distribuem esses encargos à luz dos compromissos assumidos nos contratos de parceria atualmente em vigor.

O universo contratual abrangido não inclui as quatro concessões do setor portuário, cujos parceiros públicos não integram o Setor Institucional das Administrações Públicas, nos termos do código do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, não se incorporando, portanto, no processo de consolidação orçamental.

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 OE2021 e aqueles que se encontravam descritos no Relatório do Orçamento do Estado para 2020 (**OE2020**).

De acordo com a informação apresentada no Quadro 4.22 do Relatório do OE2021 (**Quadro Plurianual**), o valor total dos encargos líquidos do setor público, previsto ao longo do período compreendido entre 2021 e 2062, relativamente aos contratos de parceria considerados pela UTAP, ascende, a preços constantes de 2021<sup>1</sup>, a cerca de 4 244 milhões de euros, correspondendo o Valor Atual Líquido (**VAL**)<sup>2</sup> desses encargos, a dezembro de 2020, a aproximadamente 5 086 milhões de euros. Estes montantes representam uma significativa redução face aos encargos líquidos apresentados no Relatório do OE2020 (5 106 milhões de euros em valor nominal e 5 895 milhões de euros em VAL, a dezembro de 2019), resumindo-se no *Quadro 1* seguinte os principais fatores que contribuem para tal redução, dos quais de destaca, sobretudo, o contributo da série temporal observada, que deixa de contemplar a

---

<sup>1</sup> Considerando a evolução do IPC prevista para o ano de 2021.

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

orçamentação dos encargos para 2020, quantificada em 1 483 milhões de euros no âmbito do Relatório do OE2020.

Neste *Quadro 1* explicita-se também o efeito da atualização anual, de preços constantes de 2020 para preços constantes de 2021, dos encargos líquidos previstos no Relatório do OE2020, 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 OE2020 para o Relatório do OE2021**

*Valores em milhões de euros, com IVA*

<b>OE20: encargos plurianuais 2020-2062, preços de 2020</b>		<b>5 106</b>
OE20: encargos 2020	(-)	1 483
<b>OE20: encargos plurianuais 2021-2062, preços de 2020</b>		<b>3 623</b>
OE20: atualização para preços de 2021	(+)	101
<b>OE20: encargos plurianuais 2021-2062, preços de 2021</b>		<b>3 725</b>
OE21 - OE20: Encargos plurianuais 2021-2062		519
Rodoviário	(+)	357
Varição nos encargos estimados		-87
<i>Grandes Reparações de pavimentos</i>		51
<i>Compensações para a reposição de reequilíbrios</i>		19
<i>Outros</i>		-157
Varição nas receitas estimadas		444
Ferroviário	(+)	-15
Saúde	(+)	20
Aeroportuário	(+)	156
<b>OE21: encargos plurianuais 2021-2062, preços de 2021</b>		<b>4 244</b>

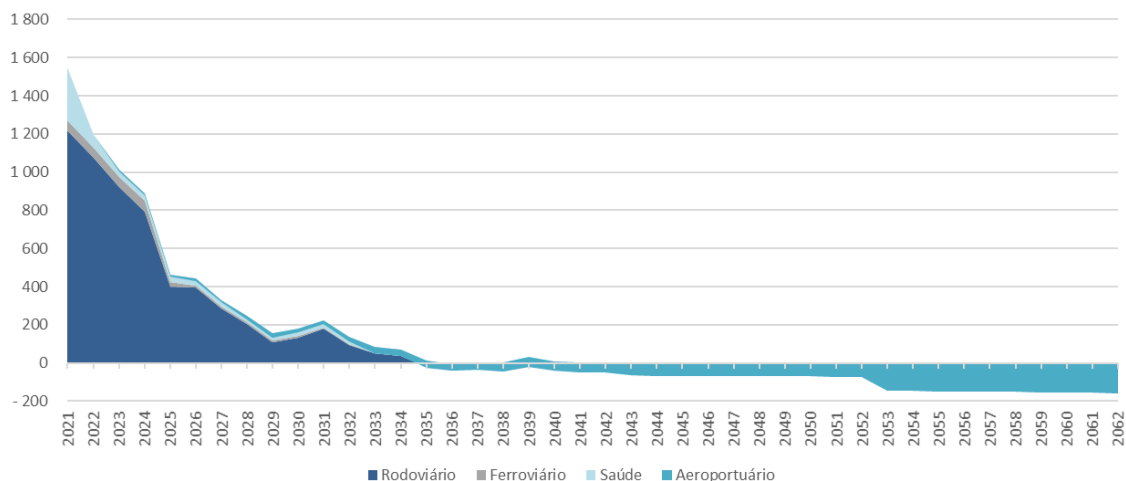
Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos gestores dos contratos

Conforme se apresenta no *Quadro 1* anterior e explicitado com detalhe nos capítulos subsequentes, no Relatório do OE2021 regista-se um aumento do valor total dos encargos líquidos previsto para o período compreendido entre 2021 e 2062 face o valor anteriormente apresentado no Relatório do OE2020, ambos a preços constantes de 2021, que totaliza cerca de 519 milhões de euros e resulta, sobretudo, do decréscimo previsto das receitas com as parcerias do setor rodoviário e aeroportuário, parcialmente compensado por uma diminuição dos encargos brutos estimados com as parcerias do setor rodoviário.

Relativamente ao Relatório do OE2021, apresenta-se, no gráfico seguinte, a evolução prevista dos encargos líquidos futuros públicos com o conjunto das 34 PPP, para o período compreendido entre 2021 e 2062.

Gráfico 1 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP no Relatório do OE2021

Valores em milhões de euros, com IVA



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

Tal como se constata da análise do *Gráfico 1* anterior e do *Quadro 2* em seguida, o setor rodoviário destaca-se como o setor com maior preponderância no total dos encargos líquidos estimados com as PPP, representando cerca de 79% dos encargos líquidos totais estimados para 2021 e de aproximadamente 88% dos encargos líquidos previstos para o período compreendido entre 2021 e 2040<sup>3</sup>. A este respeito e apesar da contínua contração dos montantes dos encargos brutos do setor rodoviário previstos para o mencionado período, o volume de concentração, nesse setor, dos encargos líquidos justifica-se, essencialmente, pelo término, a breve trecho, das parcerias relativas aos estabelecimentos hospitalares em vigor (Hospital de Cascais, Hospital de Loures e Hospital de Vila Franca de Xira), na vertente de prestação de cuidados de saúde.

Ainda quanto à evolução dos encargos líquidos futuros com as PPP, estima-se que, ao longo do período compreendido entre 2021 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

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

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.

**Quadro 2 – Valor dos encargos líquidos previstos no Relatório do OE2021**

*Valores em milhões de euros, com IVA*

<b>Total de encargos plurianuais acumulados 2021 - 2062</b>	<b>OE2020 <sup>(1)</sup></b>	<b>OE2020 atualizado <sup>(2)</sup></b>	<b>OE2021 <sup>(3)</sup></b>	<b>Δ OE2021/ OE2020 atualizado</b>
<b>Encargos brutos totais</b>	<b>13 596</b>	<b>13 841</b>	<b>13 759</b>	<b>- 82</b>
Rodoviário	12 360	12 607	12 520	- 87
Saúde	927	924	944	20
Ferrovário	309	309	294	- 15
<b>Receitas</b>	<b>9 973</b>	<b>10 116</b>	<b>9 516</b>	<b>- 601</b>
Rodoviário <sup>(4)</sup>	7 030	7 171	6 727	- 444
Aeroportoário	2 942	2 945	2 789	- 156
<b>Encargos líquidos totais acumulados</b>	<b>3 623</b>	<b>3 725</b>	<b>4 244</b>	<b>519</b>

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

*Notas:* (1) Valores apresentados no Relatório do OE2020, a preços de 2020.

(2) Valores do Relatório do OE2020, ajustados para preços de 2021.

(3) Valores propostos para o Relatório do OE2021, a preços de 2021.

(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 setorial 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 Quadro Plurianual, para efeitos do Relatório do OE2021, é composto por 34 PPP, tendo sido considerados apenas os contratos cujos parceiros públicos integram o perímetro das Administrações Públicas<sup>4</sup>, pelo que se mantém o universo de PPP do exercício orçamental anterior<sup>5</sup>.
- 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 2020 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 2020 e 2062. Mantendo-se o critério metodológico que foi adotado no Relatório do OE2020, o período de referência desse iniciava-se em 2019, por contraponto com que se verifica no Relatório do orçamento atual.
- c) Apesar de, no fim da vida dos atuais contratos de parceria, as infraestruturas atualmente geridas em regime de PPP reverterem para o setor público, nos termos contratualmente definidos, e de as mesmas poderem continuar, nessa altura, a gerar encargos<sup>6</sup> e receitas (quando aplicável) para o erário público, estes (encargos e receitas)

---

<sup>4</sup> E, conseqüentemente, incorporados no processo de consolidação orçamental.

<sup>5</sup> Muito embora a parceria relativa à gestão do estabelecimento do Hospital de Braga tenha terminado em 2019, por força da caducidade do respetivo contrato, aquando da elaboração do Quadro Plurianual previa-se que os custos com esta parceria tivessem ainda impacto na execução orçamental de 2020, fruto do pagamento de reconciliação estimado para este ano por referência aos serviços de atividade clínica prestados no decorrer de 2019.

<sup>6</sup> Embora de natureza diferente, dado que os encargos atuais envolvem, no caso das PPP infraestruturais, o pagamento do investimento inicial efetuado, acrescido da remuneração das fontes de financiamento utilizadas para a concretização desse investimento, dos encargos com os investimentos de ciclo de vida e da manutenção corrente e extraordinária,

extravasam os atuais contratos de PPP<sup>7</sup>. 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 OE2020.

- d) Os valores apresentados no Quadro Plurianual para o ano de 2020 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 2021, inclusive, encontram-se a preços constantes de 2021, 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) De forma a procurar assegurar a comparabilidade nas projeções dos encargos com as PPP dos diferentes setores, a UTAP solicitou a todas as entidades públicas gestoras dos contratos que considerassem a previsão de evolução de inflação publicada em junho de 2020 pelo Banco de Portugal<sup>8</sup>, tendo também solicitado que, para os anos posteriores a 2023, fosse considerada uma taxa de variação do Índice de Preços no Consumidor de 2%.<sup>9</sup>
- f) No que diz respeito às parcerias do setor rodoviário, é de referir que, tal como verificado no orçamento anterior, não foram consideradas as expectativas de resultados de processos negociais na previsão dos encargos plurianuais com as PPP.

---

enquanto, após o termo dos contratos de PPP, os encargos futuros não envolverão a primeira componente e a correspondente remuneração do financiamento associado.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Como base comparativa, foram verificadas as estimativas de inflação previstas, para o período entre 2020 e 2022, pelo Conselho das Finanças Públicas na data de análise da UTAP, tendo sido apurado que as mesmas eram similares às publicadas pelo Banco de Portugal.

<sup>9</sup> Apesar de os valores apresentados no Quadro Plurianual a partir de 2021 se encontrarem a preços constantes, tal não é *per se* garante de comparabilidade das projeções dos encargos entre os diversos contratos / setores. Em concreto e atendendo às diferentes fórmulas de revisão de preços previstas nos diversos contratos, com os parceiros privados expostos em diferentes medidas ao risco de variação da taxa de inflação (existindo desde linhas de remuneração dos parceiros privados sem qualquer atualização anual, até outras que são atualizadas pela integral variação do índice de preços no consumidor), procurou-se que o apuramento dos valores nominais (preços correntes), de acordo com as fórmulas de atualização previstas nos contratos, bem como a subsequente conversão em valores reais (preços constantes de 2021), fosse feita utilizando idêntica taxa de inflação entre todos os contratos e idêntica também àquela que é utilizada para converter os preços correntes em constantes. Simplesmente, no apuramento dos valores em preços correntes essa taxa de inflação deverá estar sujeita às regras contratuais de atualização da remuneração dos parceiros privados, enquanto na sua conversão em preços constantes é utilizado um deflator calculado apenas a partir da taxa de inflação.



Merecem, porém, referência, tanto o processo de renegociação do contrato da subconcessão do Baixo Tejo que, à data de elaboração do Relatório do OE2021, se encontrava em curso, como a situação do contrato de subconcessão do Algarve Litoral.

No primeiro caso, a negociação visa a reposição do equilíbrio financeiro (**REF**) resultante da impossibilidade de construção da ER 377-2, pelo que os encargos plurianuais para esta subconcessão considerados no Quadro Plurianual, constituindo uma estimativa do governo, se encontram sob reserva face àquele que venha a ser o desfecho do processo negocial. O pedido de reposição do equilíbrio financeiro da subconcessionária encontra-se identificado no capítulo de riscos e contingências do Relatório do OE2021.

Quanto à subconcessão do Algarve Litoral, não foram estimados quaisquer encargos plurianuais. 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, em 2019, um processo arbitral com vista à extinção do contrato e correspondente indemnização, o qual é mencionado no capítulo de riscos e contingências do Relatório do OE2021.

De salientar ainda que, tal como verificado no Relatório do OE2020, o Quadro Plurianual não contempla 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 Setor Rodoviário), o que releva para o efeito das previsões dos encargos líquidos com as subconcessões do Douro Interior, Baixo Tejo e Litoral Oeste.

- g) Para além dos encargos brutos e seguindo o critério já utilizado na preparação do Relatório do OE2020, o Quadro Plurianual inclui, nos casos em que existem, os valores das receitas que o setor 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 em vigor.

- b) Em linha com a metodologia que tem vindo a ser adotada em relatórios anteriores, os litígios ou pedidos compensatórios pendentes de resolução não estão integrados no Quadro Plurianual, encontrando-se antes sinalizados no capítulo do Relatório do OE2021 relativo aos riscos e contingências orçamentais, pelo valor máximo previsto da contingência.
- i) Por fim, relativamente ao lançamento de novas parcerias, é de salientar que estão em curso dois procedimentos concursais que, embora não tenham dado origem à inscrição de qualquer valor no Quadro Plurianual, se estima que venham a representar encargos para o setor público em orçamentos subsequentes.

Apresentam-se em seguida, de forma sucinta, os principais pressupostos considerados para cada um dos quatro setores onde se inserem as PPP atualmente objeto de reporte pela UTAP.

#### **A. Setor rodoviário**

No caso do setor 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 setor público**

- Pagamentos pela disponibilidade das vias, ajustados de eventuais deduções previstas contratualmente;
- Pagamentos à concessionária da Beira Interior<sup>10</sup>;
- Pagamentos por serviço (dependentes do nível de tráfego);
- Gastos associados ao serviço de cobrança de taxas de portagem;

---

<sup>10</sup> 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.

- Encargos suportados pelo parceiro público com a realização de grandes reparações de pavimentos, conforme o modelo de financiamento contratualmente previsto; e
- 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 REF.

### **Receitas do setor 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.

## **B. Setor da saúde**

Os encargos plurianuais das PPP do setor 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 setor 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 setor. 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 OE2021.

Relativamente aos encargos respeitantes às EG Estabelecimento, importa referir que, à semelhança do que se verificou para efeitos do Relatório do OE2020, manteve-se agora o pressuposto de que a produção de efeitos do novo contrato de PPP do Hospital de Cascais, no que à gestão do estabelecimento hospitalar diz respeito, ocorrerá no início de 2022, pelo que o Quadro Plurianual reflete a manutenção em vigor da atual parceria até ao final da prorrogação do seu prazo (31 de dezembro de 2021) acordada no terceiro trimestre de 2018.

No que concerne aos encargos do setor 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 setor 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 privada<sup>11</sup>), no caso dos parceiros privados responsáveis pela gestão do edifício, os encargos públicos tendem a assumir uma natureza mais estável e previsível.

---

<sup>11</sup> 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.

**C. Setor ferroviário**

No setor ferroviário, muito embora sejam reportadas três PPP, os encargos plurianuais apresentados no Relatório do OE2021 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**).

No caso da Fertagus, desde a implementação do novo sistema tarifário na área metropolitana de Lisboa no âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), a remuneração assenta, para além de em receitas comerciais decorrentes da venda de títulos de transporte diretamente efetuada pela Fertagus, também em compensações devidas pela Área Metropolitana de Lisboa, enquanto autoridade de transportes, como contrapartida das obrigações de redução tarifária assumidas por esta operadora nos passes. Este quadro contrasta com o anterior, em que esta concessionária assumia totalmente o risco da procura do serviço de transporte, assentando o sistema remuneratório nas receitas diretamente decorrentes da exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (Eixo Norte/Sul), não estando previstos contratualmente quaisquer encargos para o setor público, numa base recorrente. No contexto atual, em consequência da mudança de paradigma operada pela redução tarifária referida, a Fertagus tem direito a acertos caso se verifique uma evolução negativa das variáveis críticas para a sua operação, simetricamente, se essas variáveis evoluírem de forma positiva, o Estado terá direito aos acertos correspondentes. Tal como no exercício orçamental anterior, não se consideram encargos com esta parceria. Da mesma forma, também para o MST, que está igualmente integrado no âmbito do PART, não se incluiu no Quadro Plurianual qualquer estimativa de encargos potencialmente decorrentes do mesmo.

À semelhança da Fertagus, também a remuneração da MTS - Metro Transportes do Sul, S.A., entidade a quem foi atribuída a concessão do MST, assenta nas receitas cobradas diretamente aos utilizadores do serviço, nos proveitos publicitários, nos rendimentos decorrentes da exploração de áreas comerciais e parques de estacionamento, e em compensações devidas pela Área Metropolitana de Lisboa, enquanto autoridade de transportes, como contrapartida das obrigações de redução tarifária assumidas por esta operadora nos passes. Porém e adicionalmente, encontram-se 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)<sup>12</sup>.

#### **D. Setor aeroportuário**

No caso do setor 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 desta assenta, exclusivamente, nas receitas provenientes da prestação de atividades e serviços aeroportuários, de atividades comerciais ou outras relativas à atividade de

---

<sup>12</sup> A remuneração anual, contratualmente definida, engloba outras componentes, para além das referidas, as quais se encontram devidamente detalhadas no respetivo contrato de subconcessão.

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 setor 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 Lisboa<sup>13</sup>, 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 setores 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.

---

<sup>13</sup> 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 OE2021 relativas aos encargos líquidos com as PPP

#### 3.1. Encargos líquidos plurianuais

De acordo com o Quadro Plurianual apresentado no Relatório do OE2021, o valor total dos encargos líquidos futuros do setor público, relativamente aos contratos de parceria considerados pela UTAP, ascende, a preços constantes de 2021, a cerca de 4 244 milhões de euros, considerando o período compreendido entre 2021 e 2062.

Este valor corresponde a um montante total de encargos brutos de cerca de 13 759 milhões de euros, deduzido de aproximadamente 9 516 milhões de euros de receitas estimadas para o setor público, sendo o respetivo VAL, a dezembro de 2020, de 5 086 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 2021 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 vigor<sup>14</sup>.

Neste contexto, estima-se que aproximadamente 83% do total de encargos brutos estimados entre 2021 e 2062 sejam realizados nos próximos 10 anos, embora seja esperado que somente 53% do total de receitas seja concretizada nesse mesmo período<sup>15</sup>.

Apresenta-se, no gráfico seguinte, a evolução anual prevista dos encargos líquidos futuros públicos com as PPP, ao longo do período compreendido entre 2021 e 2062, por setor.

---

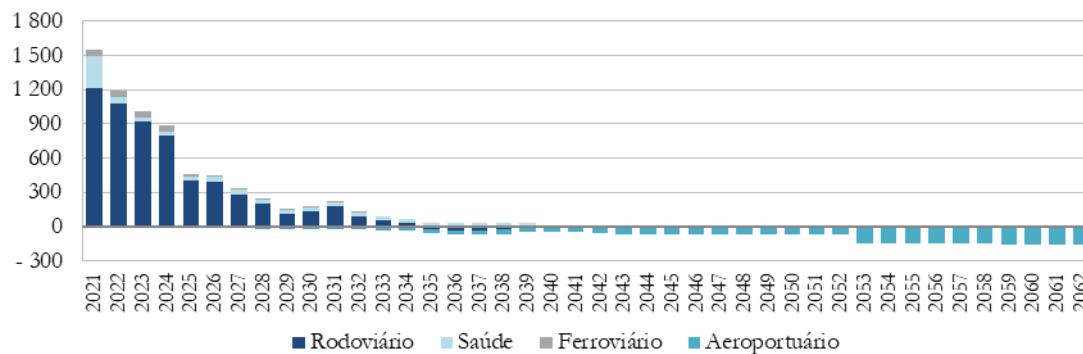
<sup>14</sup> Note-se que, muito embora no final do prazo dos atuais contratos de parceria os encargos líquidos relativos a estas infraestruturas permaneçam na esfera pública, os mesmos não foram considerados no Quadro Plurianual, uma vez que, tal como mencionado *supra*, o horizonte temporal considerado, para efeitos de elaboração das projeções de encargos plurianuais, foi apenas o referente ao período de vigência de cada uma das parcerias.

<sup>15</sup> Em valores reais, preços constantes de 2021.



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

Valores em milhões de euros, com IVA



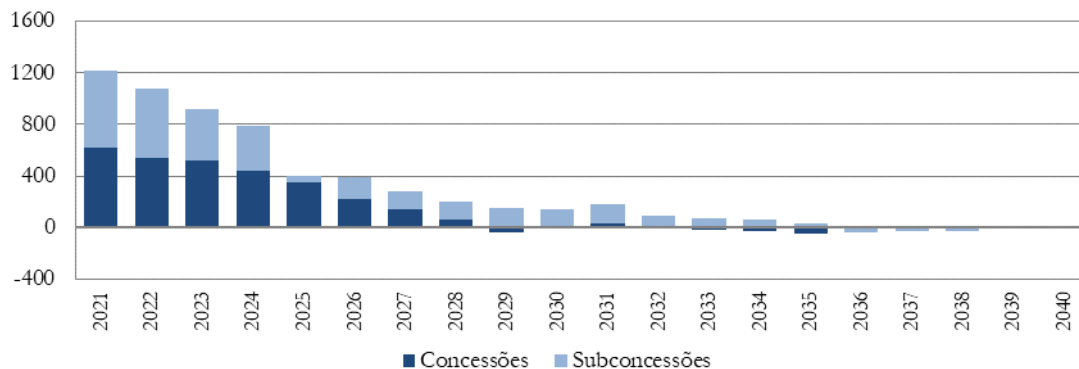
Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos gestores dos contratos.

Tal como se constata a partir da análise do *Gráfico 2* anterior, o setor rodoviário destaca-se como o setor com maior preponderância no total dos encargos líquidos estimados com as PPP, representando os respetivos encargos líquidos cerca de 79% dos encargos líquidos totais estimados para 2021 e aproximadamente 88% dos encargos líquidos previstos para o período compreendido entre 2021 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 setor rodoviário do final do prazo dos atuais contratos de parceria com as entidades gestoras dos estabelecimentos hospitalares (que ocorrerá, para as três EG Estabelecimento atuais, até ao início de 2022). De facto, da análise ao *Gráfico 2*, em termos absolutos, é inequívoca a tendência de redução dos encargos líquidos com as parcerias do setor rodoviário, o que ocorre não apenas pelo termo dos contratos – fundamentalmente, entre 2030 e 2040 –, mas também pelo perfil tendencialmente decrescente dos encargos previstos com cada parceria.

Relativamente ao setor rodoviário, apresenta-se, no gráfico seguinte, a evolução anual dos encargos líquidos das respetivas parcerias, dividida entre concessões (do Estado) e subconcessões (da IP). Com base nesta divisão, é possível observar a tendência esperada de diminuição do peso das concessões no total dos encargos líquidos do setor 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 setor público.

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

Valores em milhões de euros, com IVA

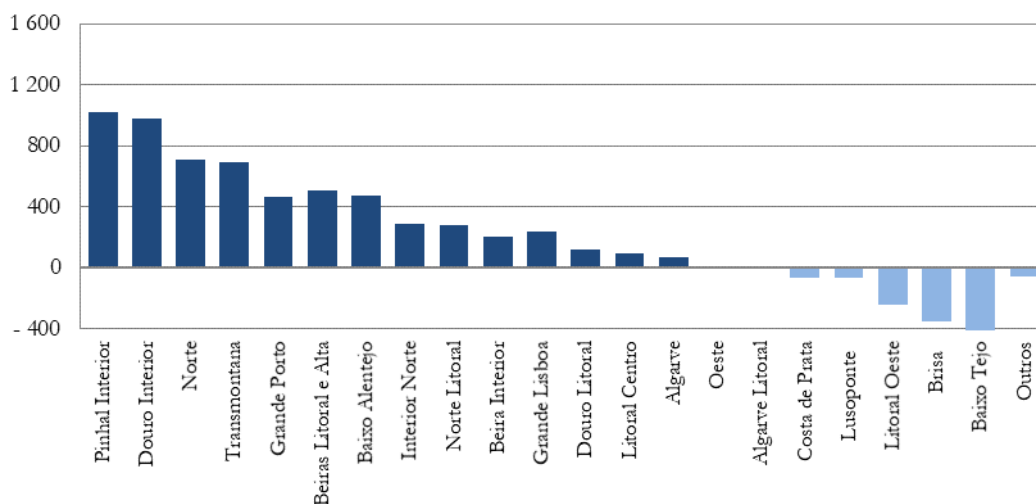


Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela IP.

Quanto ao VAL, a dezembro de 2020, dos encargos líquidos previstos entre 2021 e 2040, com as PPP rodoviárias, por contrato, mantêm-se as subconcessões do Pinhal Interior e do Douro Interior como aquelas com maior peso no total dos contratos, representando cerca de 40% do VAL dos encargos líquidos futuros (38% no Relatório do OE2020). Em conjunto com a concessão do Norte e com a subconcessão da Autoestrada Transmontana, estas parcerias representam aproximadamente 68% do VAL dos encargos líquidos futuros (65% no Relatório do OE2020) (cfr. Gráfico 4 seguinte).

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

Valores em milhões de euros, com IVA

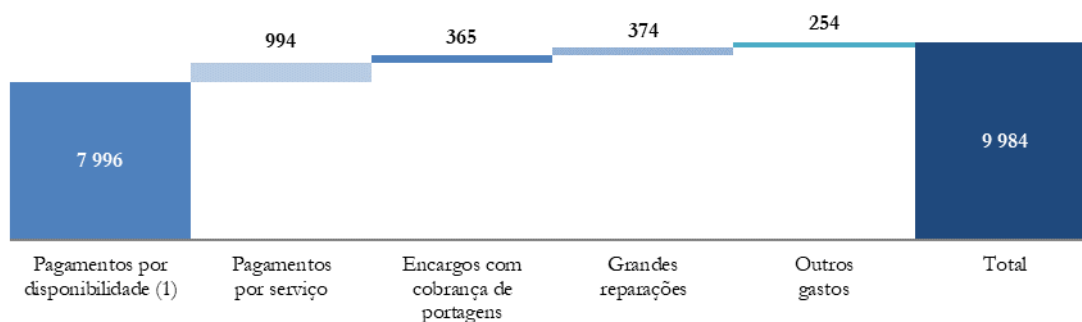


Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela IP.

Noutra perspetiva, quando analisado o VAL, a dezembro de 2020, dos encargos brutos futuros com as PPP rodoviárias, por tipologia de encargo, previstos entre 2021 e 2040, verifica-se que os pagamentos por disponibilidade apresentam um peso preponderante, representando cerca de 80% do valor total (*cf.* gráfico seguinte). Os pagamentos por disponibilidade, embora tenham tido, conforme esperado, uma redução superior à dos pagamentos por serviço face ao previstos no Relatório do OE 2020 (-9,5% e -2,4%, respetivamente), aumentaram o seu peso relativo face ao total dos encargos brutos futuros com as PPP rodoviárias (79% no Relatório do OE2020), fruto, essencialmente, da projetada significativa redução dos encargos com cobrança de portagens (à qual não será alheio o efeito da pandemia do Covid-19 sobre a projeção de tráfego).

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

Valores em milhões de euros, com IVA



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

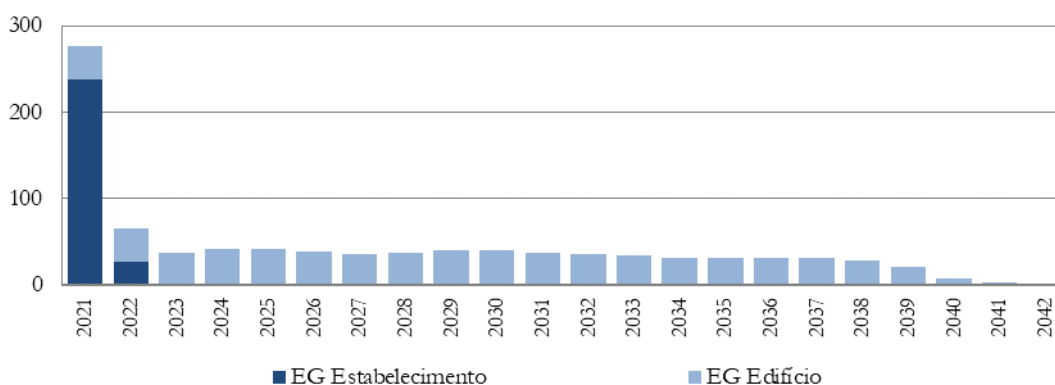
Nota: (1) Inclui pagamentos efetuados à concessionária da Beira Interior, previstos no contrato em vigor.

Quanto ao setor da saúde, estima-se uma redução dos encargos líquidos ao longo de todo o período previsional, 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 quatro 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 análise<sup>16</sup>).

Gráfico 6 – Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP do setor 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. 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 incerta<sup>17</sup>.

No que respeita ao Hospital de Cascais, o período inicial para a prestação dos serviços clínicos terminou em 31 de dezembro de 2018, tendo o respetivo contrato de gestão sido renovado até ao final do ano de 2021. Atendendo ao facto de, à data de elaboração do Relatório do OE2021, estar em curso as diligências necessárias para o lançamento da nova parceria, foi assumido que a produção de efeitos do novo contrato, no que à gestão do estabelecimento hospitalar diz respeito, apenas deverá ocorrer no início de

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Muito embora a prestação dos serviços clínicos continue, inevitavelmente, a ser geradora de encargos para o setor 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.

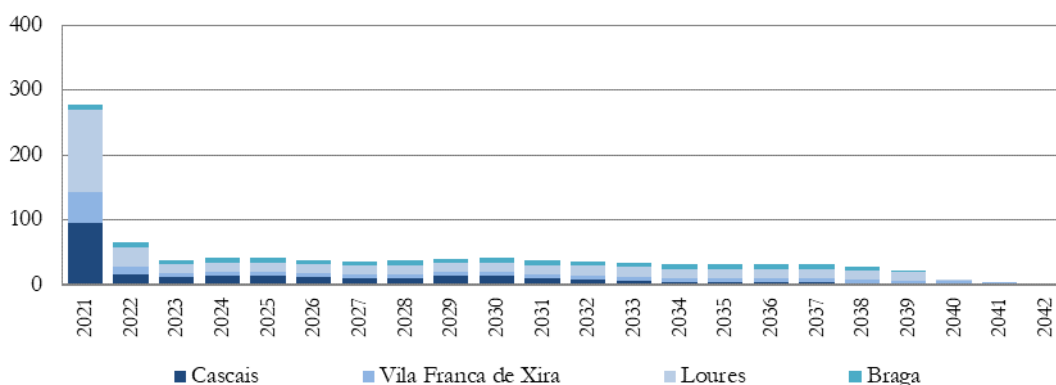
2022. Desta forma, os valores constantes do Quadro Plurianual do Relatório do OE2020 incorporam os encargos estimados, pelo respetivo gestor do contrato, relativamente a três anos adicionais do atual contrato de gestão<sup>18</sup>.

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 setor 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, uma 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.

**Gráfico 7 – Evolução dos encargos futuros das PPP do setor 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 2021, o Hospital de

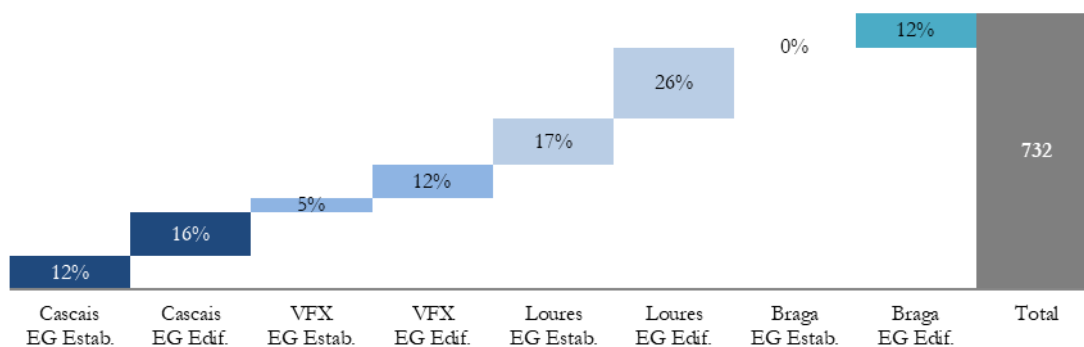
<sup>18</sup> O que implicou a consideração de encargos associados à EG Estabelecimento do Hospital de Cascais até ao final de 2021, à semelhança do que tinha sido previsto no Relatório OE2020.

Loures e o Hospital de Cascais deverão apresentar uma maior preponderância no total de encargos, contribuindo no conjunto com cerca de 81% da totalidade de encargos com as PPP do setor da saúde.

Relativamente ao VAL, a dezembro de 2020, dos encargos líquidos futuros do setor público, estimados entre 2021 e 2042, com os parceiros privados do setor 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 setor 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 2021

De acordo com a informação apresentada no Relatório do OE2021, o valor dos encargos líquidos estimados com as PPP para 2021 ascende a cerca de 1 548 milhões de euros, representando um incremento de 6 milhões de euros face às atuais estimativas de encargos para o ano de 2020, ambos a preços de 2021.

A referida variação justifica-se, sobretudo, pelo aumento dos encargos estimados para o setor rodoviário, em cerca de 88 milhões de euros, parcialmente compensados com um aumento das receitas respetivas, de aproximadamente 40 milhões de euros, e por uma redução dos encargos brutos com o setor da saúde, em 41 milhões de euros face ao valor estimado, a preços de 2021, para o ano de 2020, *cf.* Quadro 3 *infra*.

Quadro 3 – Encargos líquidos previstos para 2021 no Relatório do OE2021

Valores em milhões de euros, com IVA

Encargos líquidos previstos	OE2021			Δ Ano 2021/ Ano 2020 atualizado
	Ano 2020 <sup>(1)</sup>	Ano 2020 atualizado <sup>(2)</sup>	Ano 2021 <sup>(3)</sup>	
<b>Encargos brutos totais</b>	<b>1 831</b>	<b>1 859</b>	<b>1 904</b>	<b>46</b>
Rodoviário	1 457	1 486	1 574	88
Saúde	319	317	276	- 41
Ferrovário	55	55	54	- 2
<b>Receitas</b>	<b>310</b>	<b>316</b>	<b>356</b>	<b>40</b>
Rodoviário <sup>(4)</sup>	310	316	356	40
Aeroportuário	0	0	0	0
<b>Encargos líquidos totais acumulados</b>	<b>1 521</b>	<b>1 543</b>	<b>1 548</b>	<b>6</b>

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

Notas: (1) Valores do Relatório do OE2021 para o ano 2020, a preços de 2020.

(2) Valores do Relatório do OE2021 para o ano 2020, a preços de 2021.

(3) Valores do Relatório do OE2021 para o ano 2021, a preços de 2021.

(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 diminuição, de 2020 para 2021, dos encargos com as parcerias da saúde ascende a 41 milhões de euros e prende-se essencialmente com a redução dos encargos com as EG Estabelecimento do Hospital de Braga e de Vila Franca de Xira, em virtude do término das respetivas parcerias, efeito este que foi parcialmente mitigado pelo aumento na previsão de serviços clínicos, com particular ênfase para o Hospital de Loures.

As variações expressas nesse *Quadro 4* expõem ainda a evolução contratualmente prevista dos pagamentos a efetuar às EG Edifício, a qual corresponde a uma ligeira redução dos valores de 2020 para 2021.

## Quadro 4 – Valores previstos para 2021 no Relatório do OE2021, setor da saúde

Valores em milhões de euros, com IVA

Encargos líquidos previstos	OE2021			Δ Ano 2021/ Ano 2020 atualizado
	Ano 2020 <sup>(1)</sup>	Ano 2020 atualizado <sup>(2)</sup>	Ano 2021 <sup>(3)</sup>	
<b>Hospital de Cascais</b>	<b>96</b>	<b>96</b>	<b>95</b>	<b>0</b>
EG Estabelecimento	86	85	86	1
EG Edifício	11	10	9	- 1
<b>Hospital de Braga</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>7</b>	<b>- 15</b>
EG Estabelecimento	14	14	0	- 14
EG Edifício	9	9	7	- 1
<b>Hospital de Loures</b>	<b>118</b>	<b>117</b>	<b>128</b>	<b>10</b>
EG Estabelecimento	104	103	114	10
EG Edifício	14	14	14	0
<b>Hospital de Vila Franca de Xira</b>	<b>82</b>	<b>82</b>	<b>46</b>	<b>- 35</b>
EG Estabelecimento	74	73	38	- 35
EG Edifício	8	8	8	0
<b>Total</b>	<b>319</b>	<b>317</b>	<b>276</b>	<b>- 41</b>

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

Notas: (1) Valores do Relatório do OE2021 para o ano 2020, a preços de 2020.

(2) Valores do Relatório do OE2021 para o ano 2020, a preços de 2021.

(3) Valores do Relatório do OE2021 para o ano 2021, a preços de 2021.

Relativamente ao setor rodoviário, no qual se estima, de 2020 para 2021, um acréscimo dos respetivos encargos líquidos, de aproximadamente 48 milhões de euros, a preços de 2021, a evolução resulta de um aumento de encargos brutos, de cerca de 88 milhões de euros, parcialmente mitigado por um aumento na previsão das receitas de portagem, de cerca de 40 milhões de euros, no decorrer da esperada recuperação do nível de circulação rodoviária após os principais efeito da pandemia da doença Covid-19, que se estimou terem maior expressão durante o ano de 2020.

No que respeita ao aumento dos encargos brutos estimados com o setor rodoviário, é de salientar, por um lado:

- Um aumento significativo dos encargos associados a grandes reparações de pavimento estimados pela IP nas concessões do Estado, em cerca de 104 milhões de euros, na sequência do escalonamento previsto das intervenções nas infraestruturas, bem como do deslizamento temporal de diversas obras, inicialmente previstas serem efetuadas em 2020; e



- Aumento dos pagamentos por disponibilidade relativos às concessões e subconcessões, sobretudo, em resultado do valor (mais elevado) das tarifas anuais contratualmente fixadas para 2021, quando comparado com o ano anterior.

Por outro lado, este aumento dos encargos brutos está parcialmente mitigado, essencialmente, pela diminuição dos encargos com compensações por REF, em aproximadamente 24 milhões de euros. Esta variação deve-se, principalmente, a dois fatores: (i) a um pagamento efetuado no ano de 2020, relativo a custas de arbitragem devidas por decisão arbitral, à concessão do Douro Litoral, no montante de 9 milhões de euros, e (ii) a um pagamento de compensação efetuado à concessão do Litoral Centro, em aproximadamente 8 milhões de euros, que embora estivesse estimado para ocorrer em 2019, acabou por ser liquidado somente no início de 2020.

#### Quadro 5 – Encargos previstos para 2021 no Relatório do OE2021, setor rodoviário

Valores em milhões de euros, com IVA

Encargos líquidos previstos	OE2021			Δ Ano 2021/ Ano 2020 atualizado
	Ano 2020 <sup>(1)</sup>	Ano 2020 atualizado <sup>(2)</sup>	Ano 2021 <sup>(3)</sup>	
<b>Encargos brutos</b>	<b>1 457</b>	<b>1 486</b>	<b>1 574</b>	<b>88</b>
Pagamentos por Disponibilidade	1 270	1 296	1 313	18
Concessões do Estado <sup>(4)</sup>	732	747	755	8
Subconcessões da IP	538	549	558	9
Pagamentos por Serviço	74	76	70	- 6
Custos com serviço de cobrança de portagem	46	47	43	- 4
Grandes reparações	20	20	124	104
Compensações/REF's	47	48	24	- 24
<b>Receitas <sup>(5)</sup></b>	<b>310</b>	<b>316</b>	<b>356</b>	<b>40</b>
Concessões do Estado	282	288	324	36
Subconcessões da IP	28	28	32	4
<b>Encargos líquidos</b>	<b>1 147</b>	<b>1 170</b>	<b>1 218</b>	<b>48</b>

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

Notas: (1) Valores do Relatório do OE2021 para o ano 2020, a preços de 2020.

(2) Valores do Relatório do OE2021 para o ano 2020, a preços de 2021.

(3) Valores do Relatório do OE2021 para o ano 2021, a preços de 2021.

(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 OE2021 e do OE2020

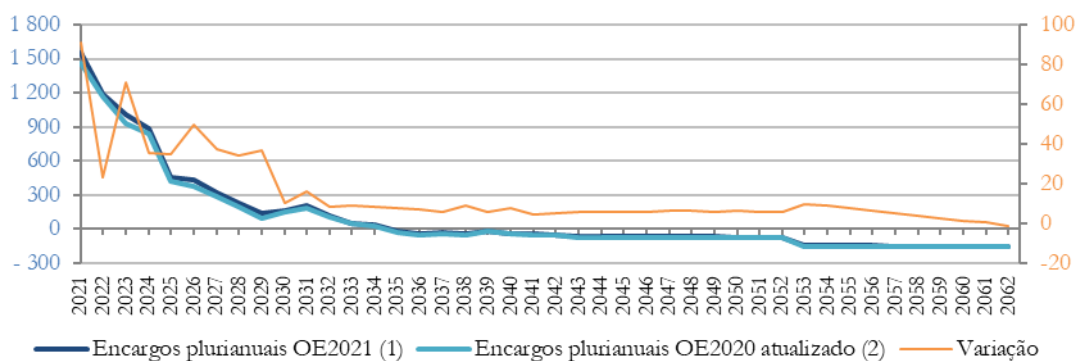
##### 4.1. Encargos líquidos plurianuais

Quando comparado o valor total dos encargos líquidos previsto no Relatório do OE2021, para o período compreendido entre 2021 e 2062, com o valor anteriormente apresentado no Relatório do OE2020 para o mesmo período, ambos a preços de 2021<sup>19</sup>, verifica-se que a estimativa mais recente é superior em cerca de 519 milhões de euros.

No gráfico seguinte é apresentada a evolução estimada do total de encargos líquidos considerada no Relatório do OE2021, por comparação com a anteriormente prevista no Relatório do OE2020, ao longo do período compreendido entre 2021 e 2062.

Gráfico 9 – Valor dos encargos líquidos previstos nos Relatórios do OE2021 e do OE2020

Valores em milhões de euros, com IVA



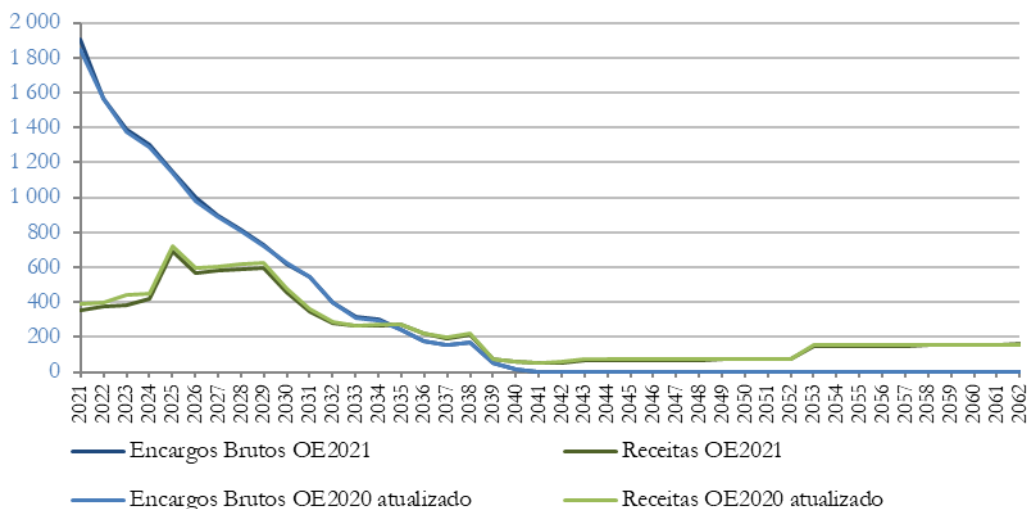
Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos gestores dos contratos.

Notas: (1) Valores do Relatório do OE2021, a preços de 2021.

(2) Para efeitos de comparação entre o OE2020 e o OE2021, os valores de encargos plurianuais estimados no Relatório do OE2020 foram ajustados mediante a atualização da remuneração de cada parceria nos termos contratualmente previstos.

<sup>19</sup> 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 OE2020 para preços de 2021 permite a identificação das variações ocorridas que não resultam diretamente da alteração do referencial em que estes foram inicialmente apresentados.

Gráfico 10 – Valor dos encargos e receitas previstos nos Relatórios do OE2021 e do OE2020  
 Valores em milhões de euros, com IVA



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

Notas: (1) Valores do Relatório do OE2021, a preços de 2021.

(2) Para efeitos de comparação entre o OE2020 e o OE2021, os valores de encargos plurianuais estimados no Relatório do OE2020 foram ajustados mediante a atualização da remuneração de cada parceria nos termos contratualmente previstos.

Em termos de VAL, apurado com referência a dezembro de 2020, dos encargos líquidos previstos com as PPP, entre 2021 e 2062, verifica-se um incremento de cerca de 439 milhões de euros, para 5 086 milhões de euros, quando comparados os valores constantes do Quadro Plurianual com os anteriormente apresentados no Relatório do OE2020.

Apresentam-se, no quadro seguinte, por setor, as variações verificadas, em termos acumulados (considerando o período compreendido entre 2021 e 2062), entre os valores previstos no Quadro Plurianual e os apresentados no Relatório do OE2020.

**Quadro 4 – Valor dos encargos plurianuais líquidos previstos no Relatório do OE2021**
*Valores em milhões de euros, com IVA*

<b>Total de encargos plurianuais acumulados 2021 - 2062</b>	<b>OE2020 <sup>(1)</sup></b>	<b>OE2020 atualizado <sup>(2)</sup></b>	<b>OE2021 <sup>(3)</sup></b>	<b>Δ OE2021/OE2020 atualizado</b>
<b>Encargos brutos totais</b>	<b>13 596</b>	<b>13 841</b>	<b>13 759</b>	<b>- 82</b>
Rodoviário	12 360	12 607	12 520	- 87
Saúde	927	924	944	20
Ferrovário	309	309	294	- 15
<b>Receitas</b>	<b>9 973</b>	<b>10 116</b>	<b>9 516</b>	<b>- 601</b>
Rodoviário <sup>(4)</sup>	7 030	7 171	6 727	- 444
Aeroportuário	2 942	2 945	2 789	- 156
<b>Encargos líquidos totais acumulados</b>	<b>3 623</b>	<b>3 725</b>	<b>4 244</b>	<b>519</b>

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

*Notas:* (1) Valores apresentados no Relatório do OE2020, a preços de 2020.

(2) Valores do Relatório do OE2020, ajustados para preços de 2021.

(3) Valores propostos para o Relatório do OE2021, a preços de 2021.

(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 aumento dos encargos líquidos está essencialmente relacionado com a diminuição estimada das receitas, em aproximadamente 601 milhões de euros, no decorrer dos efeitos da pandemia da doença Covid-19, mais especificamente o respetivo impacto negativo nas estimativas de circulação de passageiros, quer do setor rodoviário quer do setor aeroportuário.

No que respeita aos encargos brutos, a redução prevista de cerca de 82 milhões de euros, decorre de:

- Diminuição, de aproximadamente 87 milhões de euros, dos encargos brutos com as parcerias do setor rodoviário, devido à combinação de diversos fatores que se encontram elencados em seguida; e
- Redução, de cerca de 15 milhões de euros, dos encargos com as parcerias do setor ferroviário, resultado do efeito da atualização das estimativas de tráfego do Metro Sul do Tejo e do Metro do Porto;

tendo os respetivos efeitos sido parcialmente mitigados pelo incremento, de cerca de 20 milhões de euros, dos encargos previstos com as parcerias do setor da saúde, em grande medida justificado pelo aumento dos pagamentos a realizar às EG Estabelecimento, com particular ênfase para a do Hospital de Loures, por força do incremento da produção de serviços clínicos contratada e que se estima vir a contratar.

Relativamente ao setor rodoviário, a diminuição verificada ao nível dos encargos brutos deveu-se, essencialmente, aos seguintes fatores:

- Redução prevista ao nível dos pagamentos a efetuar às concessionárias e subconcessionárias a título de remuneração por disponibilidade, em cerca de 112 milhões de euros, em grande medida devido à atualização dos pressupostos de inflação, sendo que a previsão de evolução da inflação agora considerada é inferior à anteriormente assumida para efeitos do Relatório do OE2020.

Este efeito foi parcialmente mitigado pela rubrica “Redução Custos por otimização do OPEX”, dado que a IP considerou, para efeitos do Relatório do OE2021, um montante de poupanças inferiores. Sobre estas, é de referir que alguns contratos preveem a possibilidade de partilha de *upsides*, muito embora as eventuais otimizações dependam do que vier a ser acordado entre as partes e daquela que vier a ser a evolução das técnicas de operação e manutenção; e

- Redução dos encargos previstos com os pagamentos a efetuar a título de remuneração por serviço e dos custos com serviço de cobrança de portagem (cerca de 64 milhões de euros, conjuntamente), em virtude da atualização das projeções de tráfego consideradas no apuramento dos referidos encargos<sup>20</sup>;

prevendo-se, em sentido contrário, um aumento dos encargos brutos, devido a:

- Incremento dos encargos previstos com a realização de grandes reparações de pavimento, de aproximadamente 51 milhões de euros, em virtude do deslizamento temporal das intervenções nas infraestruturas que tinham sido inicialmente previstas para o ano de 2020;
- Aumento de 19 milhões de euros nos encargos com compensações por REF, em grande medida devido aos acordos alcançados com as subconcessões do Baixo Tejo e Litoral Oeste referentes aos litígios relativos aos dispositivos eletrónicos de matrícula;

Em resumo, os encargos líquidos com as parcerias do setor rodoviário registaram um aumento de aproximadamente 357 milhões de euros, tendo contribuído significativamente para esse incremento a variação negativa das projeções de receitas de portagem, quando comparados os exercícios orçamentais de 2020 e 2021.

---

<sup>20</sup> No que respeita à remuneração por serviço, as projeções consideradas pela IP foram desenvolvidas a partir dos dados de tráfego reais de 2020 (que incluem a consideração do cenário pandémico).

## 4.2. Encargos líquidos previstos para 2021

Quando comparado o valor dos encargos líquidos previsto no Relatório do OE2021 para o ano de 2021 com o valor anteriormente apresentado no Relatório do OE2020, ambos a preços constantes de 2021<sup>21</sup>, verifica-se que o mais recente é superior em cerca de 69 milhões de euros, resultado da combinação, essencialmente, de dois fatores: o incremento dos encargos brutos com as parcerias do setor rodoviário e da saúde e a significativa diminuição de receitas de portagem do setor rodoviário, decorrente do efeito da esperada redução no tráfego, em virtude da pandemia da doença do Covid-19.

### Quadro 5 – Valores previstos para 2021 nos Relatórios do OE2021 e do OE2020

Valores em milhões de euros, com IVA

Encargos líquidos previstos para 2021	OE2020 <sup>(1)</sup>	OE2020 atualizado <sup>(2)</sup>	OE2021 <sup>(3)</sup>	Δ OE2021/OE2020	Δ OE2021/OE2020 atualizado
<b>Encargos brutos totais</b>	<b>1 848</b>	<b>1 878</b>	<b>1 904</b>	<b>56</b>	<b>26</b>
Rodoviário	1 534	1 565	1 574	40	9
Saúde	260	258	276	17	18
Ferrovário	55	55	54	- 1	- 1
<b>Receitas</b>	<b>391</b>	<b>399</b>	<b>356</b>	<b>- 35</b>	<b>- 43</b>
Rodoviário <sup>(4)</sup>	391	399	356	- 35	- 43
Aeroportuário	0	0	0	0	0
<b>Encargos líquidos totais acumulados</b>	<b>1 458</b>	<b>1 479</b>	<b>1 548</b>	<b>91</b>	<b>69</b>

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

Notas: (1) Valores apresentados no Relatório do OE2020, a preços de 2020.

(2) Valores do Relatório do OE2020, ajustados para preços de 2021.

(3) Valores propostos para o Relatório do OE2021, a preços de 2021.

(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 setor rodoviário, o aumento previsto ao nível dos encargos brutos entre exercícios orçamentais deve-se, maioritariamente:

- Ao aumento dos pagamentos previstos a título de remuneração por disponibilidade, em cerca de 19 milhões de euros, para o qual contribui o aumento dos encargos com a subconcessão do Baixo Tejo, em cerca de 27 milhões de euros, não obstante a negociação com vista à reposição do equilíbrio financeiro resultante da impossibilidade

<sup>21</sup> 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 OE2020 e o OE2021, os valores de encargos plurianuais estimados no Relatório do OE2020 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.

de construção da ER 377-2 não estar ainda concluída (*cf.* referido na nota metodológica 2-f) do presente documento);<sup>22</sup>

cujos efeitos foram parcialmente mitigados pela:

- Redução da previsão dos encargos com o serviço de cobrança de taxas de portagem e dos pagamentos por serviço, em cerca de 5 milhões de euros e 4 milhões de euros, respetivamente, em resultado da revisão em baixa das estimativas de tráfego, no seguimento do efeito do cenário pandémico<sup>23</sup>.

No caso do setor da saúde, o acréscimo de encargos brutos estimado é justificado pelo aumento da produção de serviços clínicos, o qual se manifesta, fundamentalmente:

- Na revisão em alta da projeção de encargos referentes às EG Estabelecimento (com particular destaque para o Hospital de Loures), face às previsões anteriormente consideradas no âmbito do Relatório do OE2020, tendo as mesmas sido agora desenvolvidas a partir dos dados de produção reais existentes até à data; e
- No 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 2020, face ao valor anteriormente contemplado no âmbito do Relatório do OE2020, tendo os mesmos sido agora determinados a partir de estimativas de produção mais recentes.

### 4.3. Encargos líquidos previstos para 2020

Como referido anteriormente, a previsão de encargos líquidos com as PPP constante do Relatório do OE2021 para o ano de 2020 corresponde às melhores estimativas, elaboradas pelas entidades públicas gestoras de cada um dos contratos de parceria, de fecho do referido ano, já, portanto, na posse de alguns dados de execução do ano 2020.

Através do quadro seguinte, torna-se possível verificar que o valor dos encargos líquidos, constantes no Quadro Plurianual, para 2020, ascende a cerca de 1 521 milhões de euros, a

---

<sup>22</sup> A preços constantes de 2021.

<sup>23</sup> A preços constantes de 2021.

preços correntes, correspondendo a um acréscimo de cerca de 40 milhões de euros face ao valor anteriormente apresentado no Relatório do OE2020.

#### Quadro 6 – Valores previstos para 2020 nos Relatórios do OE2021 e do OE2020

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

Encargos líquidos previstos para 2020	OE2020 <sup>(1)</sup>	OE2020 revisto <sup>(2)</sup>	OE2021 <sup>(3)</sup>	Δ OE2021/OE2020
<b>Encargos brutos totais</b>	<b>1 870</b>	<b>1 868</b>	<b>1 831</b>	<b>- 37</b>
Rodoviário	1 501	1 501	1 457	- 44
Saúde	315	313	319	6
Ferrovário	54	54	55	1
<b>Receitas</b>	<b>387</b>	<b>387</b>	<b>310</b>	<b>- 77</b>
Rodoviário <sup>(4)</sup>	387	387	310	- 77
Aerportuário	0	0	0	0
<b>Encargos líquidos totais acumulados</b>	<b>1 483</b>	<b>1 481</b>	<b>1 521</b>	<b>40</b>

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

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

(2) Valores do Relatório do OE2020, a preços de 2020, tendo em consideração valores reais de evolução de inflação.

(3) Valores do Relatório do OE2021, 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.

O referido incremento dos encargos líquidos previstos para o ano de 2020 é explicado, em grande medida, pelos seguintes fatores:

- Diminuição significativa das estimativas de receitas de portagem, no decorrer da revisão em baixa das projeções de tráfego rodoviário, em virtude dos efeitos associados ao atual cenário pandémico; e
- Aumento dos encargos com as parcerias do setor da saúde, devido, essencialmente, (i) à consideração de encargos de cerca de 14 milhões de euros relativos a pagamentos de reconciliação e a prestações relativas a acordos internacionais devidos à EG Estabelecimento do Hospital de Braga pela Entidade Pública Contratante e (ii) ao incremento dos pagamentos de reconciliação verificadas nas EG Estabelecimento, nomeadamente no Hospitais de Cascais e Loures;

cujos efeitos são parcialmente contrabalançados com a redução dos encargos com as parcerias do setor rodoviário, resultado do efeito conjugado dos seguintes fatores:



- Redução estimada dos encargos com grandes reparações de pavimentos nas concessões, pelo montante de 58 milhões de euros, apesar de não haver uma redução significativa em termos acumulados plurianuais;
  - Diminuição dos pagamentos a efetuar a título de remuneração por disponibilidade, em aproximadamente 7 milhões de euros, em grande medida devido à redução da inflação efetiva face àquela que foi assumida para o Relatório do OE2020; e
  - Redução dos encargos com o serviço de cobrança de portagens, em 5 milhões de euros, em resultado da revisão em baixa das estimativas de tráfego, atendendo ao atual cenário pandémico;
- e, em sentido contrário,
- Aumento dos pagamentos de compensações para REF, em cerca de 25 milhões de euros, devido maioritariamente a (i) um pagamento efetuado no ano de 2020, relativo a custas de arbitragem devidas por decisão arbitral, à concessão do Douro Litoral, pelo montante de 9 milhões de euros, (ii) a um pagamento de compensação efetuado à concessão do Litoral Centro, de aproximadamente 8 milhões de euros, que embora estivesse estimado ocorrer em 2019, acabou por ser liquidado somente no ano de 2020 e (iii) aos acordos alcançados, já em 2020, com as subconcessões do Baixo Tejo e Litoral Oeste referentes aos litígios relativos aos dispositivos eletrónicos de matrícula, dos quais resultaram pagamentos realizados já em 2020.