

Relatório UTAO n.º 11/2019

Apreciação das Parcerias Público-Privadas: janeiro a dezembro de 2017

Coleção: Acompanhamento dos encargos com Parcerias
Público-Privadas

1 de agosto de 2019

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este estudo, orientado e revisto por Rui Nuno Baleiras, foi elaborado por António Antunes.

Modelo de documento elaborado por António Antunes.

Título: Apreciação das Parcerias Público-Privadas: janeiro a dezembro de 2017

Coleção: Acompanhamento dos encargos com Parcerias Público-Privadas

Relatório UTAO N.º 11/2019

Data de publicação: 1 de agosto de 2019

Data-limite para incorporação de informação: 31/03/2019

Disponível em: <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIII/LEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>

ÍNDICE GERAL

1. INFORMAÇÃO PRÉVIA	1
2. UNIVERSO DE PPP EM 2017	1
3. PONTO DE SITUAÇÃO DA RENEGOCIAÇÃO DOS CONTRATOS DE PPP: CONCESSÕES E SUBCONCESSÕES RODOVIÁRIAS	2
4. EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO	2
5. EXECUÇÃO FINANCEIRA GLOBAL DAS PPP EM 2016	4
5.1. Panorama agregado	4
5.2. Sector rodoviário	7
5.3. Sector ferroviário	11
5.4. Sector da saúde	13
5.5. Sector da segurança	15
ANEXO	17

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Execução dos Encargos com PPP	5
Tabela 2 – Execução dos Encargos com PPP Rodoviárias	8
Tabela 3 – Execução dos Encargos com PPP Saúde	14
Tabela 4 – Execução dos encargos líquidos por sector e por PPP em 2016–2017	17

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Investimento privado em PPP (acumulado até 2017)	3
Gráfico 2 – Fluxos de investimento anuais	3
Gráfico 3 – Encargos líquidos com PPP	6
Gráfico 4 – Distribuição dos encargos líquidos por sectores	7
Gráfico 5 – Grau de execução e desvio dos encargos líquidos das PPP rodoviárias em 2017	9
Gráfico 6 – Tráfego Médio Diário: média ponderada	10
Gráfico 7 – Tráfego Médio Diário: 2011–2017	10
Gráfico 8 – Receita com portagens: 2011–2016	10
Gráfico 9 – Taxa de cobertura das PPP rodoviárias: 2016–2017	11
Gráfico 10 – Evolução da procura na concessão Metro Sul do Tejo: 2009-2017	12
Gráfico 11 – Encargos com as PPP do sector da saúde: 2010-2016	15

Sumário

Os encargos líquidos com PPP ascenderam a 1632 M€ em 2017, tendo registado uma redução homóloga de 90 M€ (- 5,2%), sobretudo com o contributo das PPP do sector rodoviário, cujos encargos líquidos diminuíram 94 M€ (- 7,6%) face ao ano anterior. O volume de encargos líquidos com PPP ficou abaixo do implícito à previsão orçamental, tendo-se registado um grau de execução de 97,0%. Em termos nominais, este desvio de execução representou 51 M€ abaixo do previsto no OE/2017. Em 2017 os encargos com as parcerias do sector da saúde ascenderam a 446 M€, registando-se um aumento de 1,0% face ao ano anterior. Este aumento foi próximo, mas inferior, ao previsto no OE/2017 e ficou a dever-se aos encargos com as Entidades Gestoras Estabelecimento (componente clínica) que cresceram 3,0%, uma vez que se registou uma redução de 8,4% nos encargos suportados com as Entidades Gestoras Edifícios. Os encargos líquidos com as PPP do sector ferroviário situaram-se ligeiramente abaixo do verificado no ano anterior, registando uma execução inferior ao previsto no OE/2017. No sector da segurança, registou-se em 2017 uma redução homóloga dos encargos suportados pelo sector público.

1. Informação prévia

1. No presente relatório procede-se à análise da execução financeira das Parcerias Público-Privadas em 2017, com destaque para o investimento dos parceiros privados e os encargos para o sector público líquidos de receitas do mesmo. Esta análise insere-se no âmbito das competências atribuídas à UTAO em matéria de acompanhamento das PPP e tem por base a informação disponibilizada no boletim Trimestral das PPP — 4.º Trimestre de 2017 e no Boletim Anual das PPP — 2017 publicados pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) em setembro de 2018, os relatórios da Conta Geral do Estado (CGE) referentes aos exercícios de 2016 e 2017, os relatórios das Propostas de Orçamento do Estado (POE) para 2017 e 2018, os relatórios e contas das empresas públicas Infraestruturas de Portugal, S.A. e Metro do Porto S.A. e, ainda, os relatórios de tráfego do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P..

2. A UTAO agradece o trabalho das entidades que produziram as fontes de informação utilizadas.

2. Universo de PPP em 2017

3. A informação tratada neste relatório respeita a 32 parcerias público-privadas, distribuídas por quatro sectores de atividade económica: (i) Sector rodoviário (21 parcerias); (ii) Sector ferroviário (2 parcerias); (iii) Sector da saúde (8 parcerias); (iv) Sector da segurança (1 parceria). O universo está identificado na Tabela 4, apresentada em anexo, e corresponde às parcerias acompanhadas pela UTAP que estavam vivas à data de 31 de dezembro de 2017. O sector rodoviário é predominante neste universo, destacando-se dos demais sectores, nomeadamente em termos do investimento acumulado (93% do total) e dos encargos líquidos suportados em 2017 (70% do total). Em 2017 não se registou qualquer alteração ao universo de PPP face ao considerado no ano anterior.¹

4. Nesta análise, não são consideradas quaisquer infraestruturas rodoviárias cuja responsabilidade de operação se encontra sob gestão direta da empresa Infraestruturas de Portugal, S.A., designadamente o Túnel do Marão e troços das autoestradas A21 e A23. Em análises anteriores, estas infraestruturas rodoviárias foram incluídas no universo em análise, a título transitório e por razões de comparabilidade homóloga devidamente explicitadas, quer nos boletins da UTAP quer nas análises da UTAO. Por este motivo, de forma a garantir a comparabilidade neste relatório da informação apresentada para o período em análise com a do período homólogo anterior, aquelas infraestruturas rodoviárias são excluídas do universo considerado tanto no ano de 2017 como no de 2016.

¹ Em anos anteriores terminaram duas parcerias no sector da saúde, a saber: Centro de Medicina Física e Reabilitação do Sul (CMFRS) e Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde (CA-SNS). Os contratos de concessão cessaram em novembro de 2013 e abril de 2014, respetivamente, não tendo sido contratadas novas parcerias para estes serviços. Todavia, poderão ainda existir encargos a pagar em anos seguintes, como foi o caso de 277 mil euros do CMFRS em 2016.

3. Ponto de situação da renegociação dos contratos de PPP: concessões e subconcessões rodoviárias

5. Relativamente ao processo de renegociação dos contratos das PPP rodoviárias, foi concluído, no 4.º trimestre de 2017, o processo negocial relativo à subconcessão da Autoestrada Transmontana, tendo sido obtida a aprovação das entidades financiadoras. O respetivo relatório final da renegociação foi elaborado e submetido ao Governo para aprovação.²

6. Na sequência dos acordos obtidos entre a Comissão de Negociação e as subconcessionárias do Algarve Litoral e do Pinhal Interior, os mesmos foram posteriormente aprovados pelas entidades financiadoras e pelos membros do Governo competentes. Neste seguimento, os respetivos contratos de alteração a cada um dos contratos foram assinados no decurso do 4.º trimestre de 2017.

7. No final de 2017 encontravam-se ainda em curso os processos de renegociação relativos às subconcessões Litoral Oeste, Baixo Tejo e Douro Interior, relativamente aos quais foi obtido um princípio de acordo quanto às condições financeiras, encontrando-se em fase de discussão e consensualização as cláusulas relativas às alterações contratuais. Os acordos que venham a ser alcançados ficam ainda dependentes da aprovação pelas entidades financiadoras e pelas tutelas governamentais, e, posteriormente, após a assinatura dos respetivos contratos de alteração, carecem ainda da obtenção de pronúncia, não desfavorável, do Tribunal de Contas para que as suas disposições possam tornar-se juridicamente eficazes.

4. Evolução do investimento

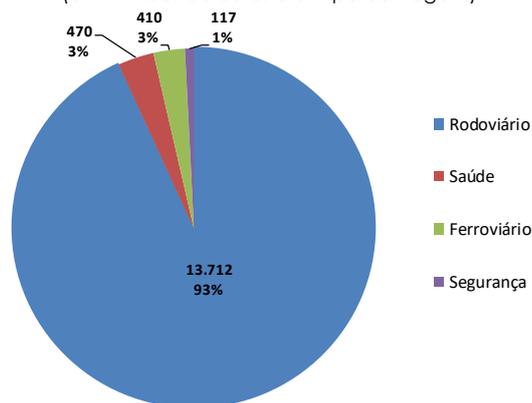
8. O volume de investimento dos parceiros privados no ano de 2017 registou um acréscimo de 100 M€ face ao período homólogo. Em termos acumulados, o investimento bruto realizado em PPP, desde 1998 e até ao final de 2017, ascendeu a 14 709 M€, sendo o sector rodoviário preponderante face aos restantes sectores, com 93,2% do total — ver Gráfico 1. Naturalmente, nas parcerias com exploração de equipamentos coletivos os parceiros privados realizam também despesa corrente e em volume atualmente muito mais expressivo do que a despesa de investimento. No entanto, a UTAO não dispõe de informação sobre a despesa corrente dos parceiros privados. O pagamento pelos parceiros públicos de encargos aos parceiros privados, fluxo amplamente analisado na Secção 5, é uma medida indireta e grosseira da despesa total realizada por estes, porquanto engloba também a remuneração pelos serviços prestados e não iguala necessariamente, numa base contemporânea, a despesa total efetuada pelos parceiros privados.

9. O investimento caiu acentuadamente desde o exercício económico de 2011. Em termos relativos e absolutos, as maiores diminuições aconteceram em 2012 e 2013. O nível em 2017, 100 M€, é cerca de 7% do registado em 2011 e está em linha com o verificado em 2016 (104 M€). Daquele total em 2017, 93 M€ dizem respeito a investimento realizado por parcerias do sector rodoviário. Em 2015, e ao contrário do sucedido no ano anterior, registou-se um aumento do investimento realizado por via das PPP, sobretudo devido ao facto de terem sido retomadas as obras nas subconcessões rodoviárias Baixo Alentejo e Algarve Litoral. Contudo, nos anos seguintes (2016 e 2017) registaram-se novas quebras, principalmente devido ao facto de o investimento efetuado nestas duas subconcessões, que à data já se encontravam numa fase avançada de construção, ter sido inferior ao executado no ano anterior (Gráfico 1 e Gráfico 2).

² A assinatura do contrato de alteração ao contrato de concessão depende de aprovação das condições contratuais pelos competentes membros do Governo. É possível informar que, à data deste relatório, as referidas condições contratuais do contrato de alteração ao contrato de concessão já se encontravam aprovadas pelos membros do Governo competentes e o respetivo contrato de alteração ao contrato de concessão já tinha sido assinado pelas partes.

Gráfico 1 – Investimento privado em PPP (acumulado até 2017)

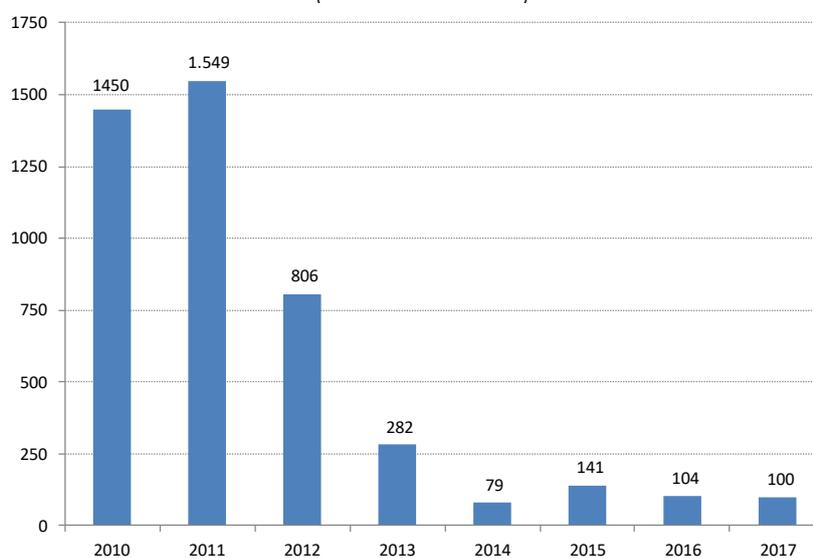
(em milhões de euros e em percentagem)



Fonte: UTAP.

Gráfico 2 – Fluxos de investimento anuais

(em milhões de euros)



Fonte: UTAP e cálculos da UTAO. | Nota: grandezas monetárias a preços correntes.

10. A contração do investimento anual realizado em regime de PPP, ocorrida no período 2012–2014, resultou da combinação de vários fatores, de entre os quais se salienta:

- **A conclusão de alguns dos projetos que se encontravam em curso, nomeadamente:** em 2012, terminaram as obras na subconcessão Douro Interior; em 2013, na subconcessão Transmontana e no novo edifício hospitalar de Vila Franca de Xira; e, em 2014, terminaram as obras na subconcessão Pinhal Interior;
- **A suspensão de todos os projetos de PPP,** que se encontravam em fase de lançamento, na sequência dos compromissos assumidos pelo Governo com o PAEF/MoU (Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica);
- **A redução do âmbito de contratos de subconcessões rodoviárias, acordada com os parceiros privados em 2012.** Em 2012 a Infraestruturas de Portugal celebrou acordos com as subconcessionárias rodoviárias com o objetivo de minimizar os investimentos que se encontravam em curso nessas subconcessões, com recurso à redução do respetivo âmbito e, conseqüentemente, dos encargos associados. Desta forma, esta medida contribuiu não só para a redução do investimento realizado em PPP, mas também para a diminuição dos encargos futuros suportados pelo Estado, diminuição que se prolonga muito para além de 2014.

11. Os anos seguintes, 2015–2017, foram marcados pela dinâmica das obras retomadas nas subconcessões do Baixo Alentejo e Algarve Litoral. Numa primeira fase, em 2015, com a retoma das obras de construção nestas subconcessões, registou-se uma recuperação do nível de investimento

realizado com estas PPP. Contudo, em 2016 e 2017, o investimento voltou a registar uma quebra, devida à contração no âmbito de obras futuras contratadas que as renegociações de 2012 no sector rodoviário determinaram, e ainda ao facto de não terem expressão material significativa a contratação de novas empreitadas de obras públicas no âmbito das PPP. Por estas razões, hoje em dia o envolvimento dos parceiros privados na economia portuguesa acontecerá, sobretudo, por via da despesa corrente e do serviço da dívida contraída nos anos de maior investimento.

5. Execução Financeira Global das PPP em 2016

12. Neste capítulo é analisada a despesa do setor público, na ótica de caixa, com o conjunto das PPP dos diversos setores de atividade. A perspetiva contabilística dos encargos aqui apresentada é a da tesouraria, a preços correntes do ano a que respeitam (exceto indicação em contrário).³ Os fluxos incluem IVA quando aplicável e estão expressos em termos líquidos das receitas que, por contrato, cabem aos parceiros públicos. Por exemplo, em muitas concessões rodoviárias, as receitas de portagem são propriedade destes, após desconto dos encargos de cobrança e transferência para os parceiros públicos. Em síntese, os encargos brutos incluem todos os pagamentos efetuados pelos parceiros públicos, designadamente remunerações e compensações contratuais, incluindo reposições de equilíbrio financeiro (REF). Os encargos líquidos correspondem à diferença entre os encargos brutos e as receitas diretas da atividade cuja titularidade pertença aos parceiros públicos. Em termos institucionais, os fluxos financeiros ocorrem entre a esfera da Administração Central e os respetivos concessionários (parceiros privados).

13. Os valores dos encargos plurianuais têm por referência o período 2017–2042, são apresentados a preços constantes de 2017 e têm implícito os ajustamentos de tarifas decorrentes do processo de renegociação dos contratos das PPP rodoviárias. Os montantes executados encontram-se expressos a preços correntes do ano a que respeitam. A contabilização dos encargos plurianuais tem por referência o período de vigência dos contratos de concessão (2017–2042), ao longo do qual se distribuem os encargos futuros do sector público com as parcerias. Salienta-se que as diferentes parcerias têm subjacente contratos de concessão com durações distintas, explicitadas na Tabela 4 em anexo. Note-se, também, que a informação primária usada (relatórios das POE e relatórios periódicos sobre PPP emitidos pela UTAP) usa uma taxa de desconto intertemporal nula. A UTAO manteve esta hipótese na construção do Gráfico 3. Como se sabe, esta hipótese implica atribuir a qualquer ano futuro o mesmo peso que se atribui ao ano presente (2017). Finalmente, esclarece-se que medir os fluxos monetários futuros a preços constantes de 2017 simplifica o reporte de informação porquanto evita trazer para a análise a incerteza inerente à evolução futura dos indexantes de preços relevantes para cada uma das categorias de encargos do sector público. Porém, importa ter presente que os contratos das PPP preveem atualizações de preços e que o nível geral de preços na economia seguramente evoluirá a uma taxa diferente de zero até 2042. Logo, usar preços constantes simplifica as contas, mas não remove a inflação (ou deflação) futura dos encargos líquidos que o sector público inevitavelmente suportará até ao fim das parcerias.

14. Esta secção é relativamente longa. Estrutura-se do seguinte modo: A subsecção inicial oferece uma visão de conjunto sobre a execução da relação orçamental entre sector privado e sector público das PPP. Cada uma das quatro subsecções seguintes reporta a evidência detalhada sobre um sector específico de atividade: rodoviário, ferroviário, saúde e segurança.

5.1. Panorama agregado

15. Em 2017 os encargos líquidos suportados pelo setor público com PPP registaram uma diminuição face ao ano anterior. Os encargos líquidos com PPP ascenderam a 1632 M€ em 2017, tendo registado uma redução homóloga de 90 M€ (– 5,2%), sobretudo com o contributo das PPP do sector rodoviário, cujos encargos líquidos diminuíram 94 M€ (– 7,6%) face ao ano anterior (Tabela 1). Relativamente aos sectores ferroviário e da segurança (SIRESP), os encargos com as respetivas parcerias em 2017 encontram-se em linha com os suportados no ano anterior. No sector da saúde registou-se um aumento homólogo de 1,0% (+4 M€). Ainda assim, verificou-se que, para todos os sectores, os encargos pagos

³ Excetuam-se os encargos plurianuais, os quais são apresentados a preços constantes do ano correspondente ao OE em que são apresentados, tal como referenciado no relatório do Ministério das Finanças que acompanha cada POE.

situaram-se abaixo dos previstos na POE/2017. As subsecções seguintes detalharão, para cada sector de atividade, as explicações para a evolução dos encargos líquidos dos parceiros públicos ao longo de 2017.

Tabela 1 – Execução dos Encargos com PPP
(em milhões de euros e em percentagem)

Setor	Execução Janeiro-Dezembro				POE 2017	Grau de execução 2017	POE/2018 (relatório) - Estimativa para 2017
	2016	2017	Variação homóloga				
			M€	Tvh %			
Rodoviário	1230	1137	-94	-7,6	1184	96,0	1181
Encargos brutos	1544	1470	-73	-4,7	1506	97,6	1503
Receitas	313	334	20	6,5	322	103,6	322
Ferroviário	8,5	8,3	-0,2	-2,0	8,5	97,5	9,0
Saúde	442	446	4	1,0	448	99,8	479
Segurança	41,2	40,8	-0,4	-1,0	44	93,2	45
Total	1722	1632	-90	-5,2	1684	97,0	1714

Por memória (encargos líquidos)

Rodoviário	1230	1137	-94	-7,6	1184	96,0	n.d.
Concessões	612	545	-67	-10,9	585	93,1	n.d.
Subconcessões	619	592	-27	-4,4	598	99,0	n.d.
Outros ¹	-0,5	-0,3	0,2	-35,7	0,1	-268,5	n.d.

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2017 e POE/2018), UTAP e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores da previsão orçamental para 2017 e a estimativa de execução em 2017 estão de acordo com o disponibilizado nos relatórios que acompanham a POE/2017 e a POE/2018, respetivamente. | 1) Para efeitos de comparabilidade, inclui os encargos líquidos de algumas receitas específicas da empresa Infraestruturas de Portugal, S.A. (concretamente, Taxas de Gestão e quiosques/EASYTOLL). Como estas superam aqueles, os encargos líquidos de Outros são negativos em 2016 e 2017.

16. Em termos globais, os encargos líquidos com parcerias suportados em 2017 situaram-se ligeiramente abaixo do previsto no Relatório da POE/2017. A diminuição dos encargos líquidos com PPP foi superior à redução implícita na previsão orçamental (OE/2017), tendo-se registado um grau de execução global de 97,0%. Em termos nominais, este desvio favorável da execução ascendeu a 51 M€ abaixo do previsto no OE/2017 (Tabela 1).

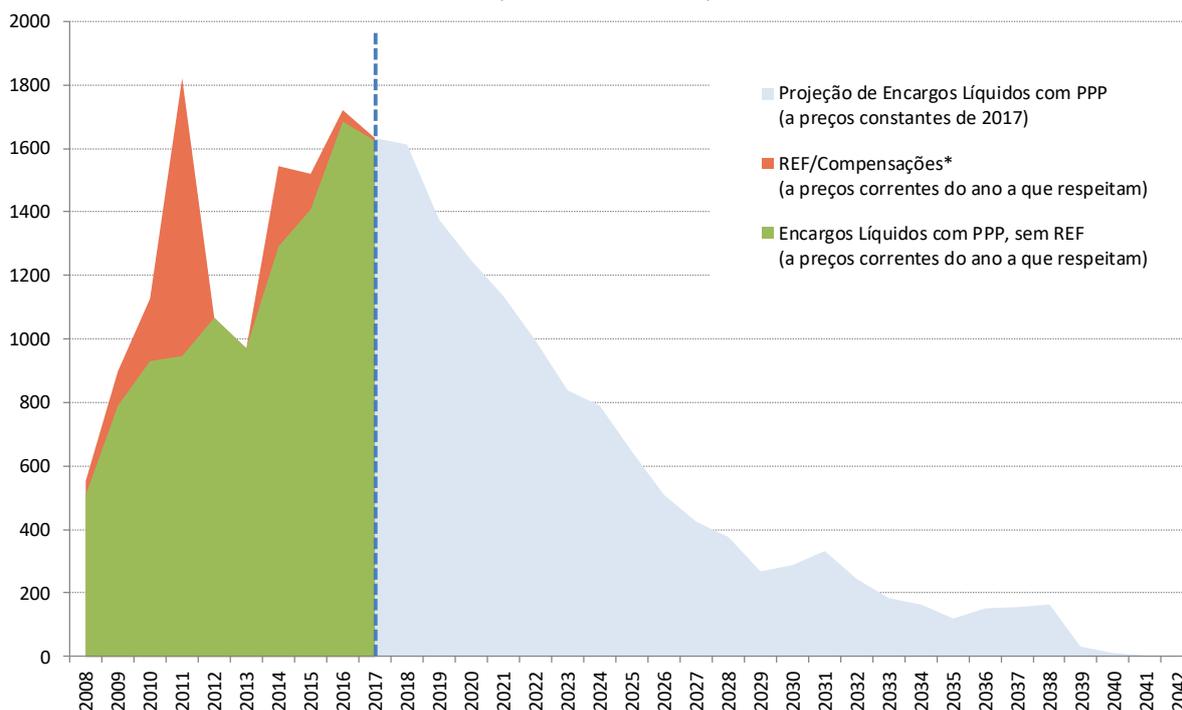
17. No sector rodoviário, os encargos brutos com PPP situaram-se abaixo e as receitas com portagem ficaram acima dos valores previstos na POE/2017. De acordo com a informação divulgada pela UTAP, em 2017 registou-se uma execução dos encargos brutos com PPP rodoviárias de 1470 M€ que se situou 36 M€ abaixo do previsto (1506 M€). Por outro lado, a receita de portagens arrecadada em 2017 ascendeu a 334 M€, tendo registado uma execução 12 M€ acima do previsto na POE/2017 (322 M€) — (Tabela 1).

18. A estimativa para 2017, constante do relatório que acompanhou a POE/2018, apresentou uma revisão em alta dos encargos com PPP, face à previsão inicial do OE/2017, justificada pelo sector da saúde. No âmbito do OE/2018, foi efetuada uma revisão em alta da estimativa de encargos para 2017, face às anteriores projeções da POE/2017, para 1714 M€. Esta revisão concentrou-se nas parcerias do sector da saúde, cuja estimativa (479 M€) se situou 31 M€ acima da previsão anterior (448 M€) constante da POE/2017. Contudo, a execução de 2017 veio a apresentar um total de encargos de 1632 M€, um valor inferior àquela estimativa (1714 M€) e à previsão inicial (1684 M€). No caso particular da receita de portagens proveniente das parcerias rodoviárias, a estimativa para 2017 efetuada no âmbito da POE/2018 (322 M€) era coincidente com a previsão inicial (322 M€); contudo, a execução efetiva de 2017 gerou 334 M€ de receita, um valor que superou quer a estimativa quer a previsão inicial.

19. No período 2014–2016 registou-se uma subida acentuada dos encargos suportados com PPP, a que se seguiu uma ligeira redução em 2017, e que deverá ter continuidade em 2018. Em termos históricos, os encargos líquidos com PPP pagos em 2014, 2015 e 2016 ascenderam a 1544 M€, 1522 M€ e 1722 M€, respetivamente. Em 2017, registou-se uma redução de encargos para 1632 M€. Para 2018, a informação disponível corresponde à estimativa constante da POE/2019, a qual aponta para um total de encargos de 1774 M€ (esta estimativa é superior à previsão constante na POE/2018, que foi de 1691 M€). Esta

evolução foi determinada, sobretudo, pelo início faseado, a partir de 2014, dos pagamentos às subconcessionárias rodoviárias, tendo-se iniciado em 2016 os pagamentos às subconcessionárias do Algarve Litoral e do Baixo Alentejo.⁴ Acrescem, ainda, o pagamento extraordinário efetuado pela Infraestruturas de Portugal, I. P. em 2014, na sequência da transferência da A21 para a Infraestruturas de Portugal (no valor de 245 M€) e o investimento realizado em 2015 no Túnel do Marão.⁵ Por outro lado, em 2016 registou-se também o pagamento extraordinário de uma compensação à concessionária do Oeste, no valor de 29,6 M€. Em 2017, a redução homóloga dos encargos líquidos com parcerias justificou-se, sobretudo, pela diminuição dos encargos brutos relativos a concessões e subconcessões rodoviárias (em parte devido ao facto de os encargos com as grandes reparações rodoviárias terem sido inferiores ao previsto na POE/2017) e pelo aumento das receitas de portagem. Neste contexto, regista-se que o ano de 2016 foi aquele em que se atingiu o valor máximo de encargos líquidos com parcerias, desde 2011 (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Encargos líquidos com PPP
(em milhões de euros)



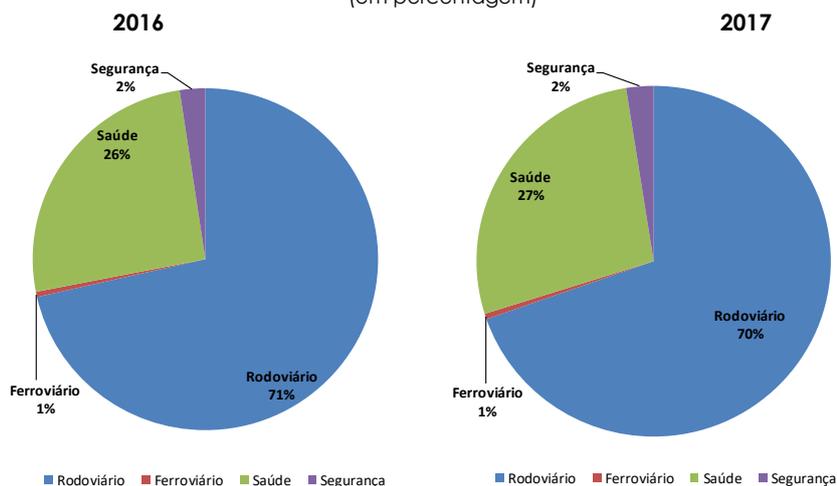
Fontes: Ministério das Finanças (relatório da POE/2019), UTAP, DGTF e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores executados entre 2008–2017, a título de encargos líquidos com PPP e REF/Compensações, encontram-se expressos a preços correntes do ano a que respeitam. As projeções de encargos líquidos com PPP para 2018–2042 encontram-se expressas a preços constantes de 2017. Não é empregue nenhum fator de desconto intertemporal entre 2008 e 2042. | *REF: Reposição de equilíbrio financeiro e Compensações; inclui, em 2015: as compensações pagas às concessionárias do Interior Norte, da Beira Litoral/Beira Alta, da Costa de Prata, do Grande Porto e do Norte, relativas a (i) TRIR, no montante de 1,1 milhões de euros; e (ii) a grandes reparações de pavimento, no montante de 19,4 milhões de euros, bem como as compensações pagas à concessionária do Litoral Centro, no valor de 38 milhões de euros, no âmbito da execução das sentenças dos processos arbitrais, e, em 2016: (i) as compensações pagas às concessionárias do Algarve, do Oeste, da Beira Interior, do Norte Litoral, do Interior Norte e do Litoral Centro, relativas a reembolsos da TRIR/SIEV, no montante de 0,6 milhões de euros; e (ii) as compensações pagas no âmbito da execução de sentenças de processos arbitrais às concessionárias do Oeste e do Litoral Centro, nos montantes de 29,6 milhões de euros e 8,3 milhões de euros, respetivamente.

20. Em 2017 a proporção do sector rodoviário nos encargos líquidos totais com PPP manteve-se largamente preponderante. O sector rodoviário continua a ser aquele que mais contribuiu para o total de encargos líquidos com parcerias, representando a grande maioria dos encargos líquidos com PPP suportados pelo sector público, pelo que o seu peso, face aos encargos líquidos globais, ascendeu a 71% em 2016 e 70% em 2017 (Gráfico 4).

⁴ Este faseamento decorre do diferimento no início dos pagamentos às subconcessionárias, de acordo com o estabelecido nos respetivos contratos de concessão.

⁵ Os encargos incorridos em 2015 com o investimento realizado pela Infraestruturas de Portugal, no Túnel do Marão, ascendeu a 131,9 M€, beneficiando de cofinanciamento por fundos comunitários no montante de 75,7 M€.

Gráfico 4 – Distribuição dos encargos líquidos por sectores
(em percentagem)



Fontes: Ministério das Finanças, UTAP e cálculos da UTAO.

5.2. Sector rodoviário

21. Em 2017 registou-se uma redução dos encargos líquidos com as PPP rodoviárias que se ficou a dever ao efeito conjugado da diminuição dos encargos brutos (-4,7%) e do aumento da receita de portagens (+6,5%). Os encargos líquidos com PPP rodoviárias ascenderam a 1137 M€ em 2017, registando-se uma diminuição de 94 M€ em termos homólogos, o que representa uma redução de 7,6%. Em termos de encargos brutos, 2017 trouxe uma redução de 4,7% face ao fecho do ano anterior. Para a diminuição nos encargos líquidos, contribuíram as seguintes razões:

- Aplicação de tarifas por disponibilidade inferiores às praticadas em 2016, na maioria das concessões e subconcessões rodoviárias, de acordo com o previsto contratualmente;
- No período homólogo foram efetuados pagamentos à Concessionária do Oeste relativos a compensações decorrentes da execução de decisões do tribunal arbitral, no valor de 29,6 M€, facto que não teve paralelo em 2017;
- O pagamento de reconciliação efetuado em 2017 à Concessionária do Interior Norte foi inferior ao efetuado no período homólogo anterior, em cerca de 14,7 M€; a diminuição do pagamento de reconciliação deveu-se ao facto de a tarifa contratual praticada em 2016 ter sido inferior à de 2015;
- Em 2017, os pagamentos efetuados à subconcessionária do Baixo Alentejo, ao abrigo do atual contrato de subconcessão, foram inferiores aos realizados em 2016, os quais tiveram por base o contrato de concessão então em vigor; esta redução de encargos ascendeu a cerca de 14,4 M€;
- A retenção, por parte das subconcessionárias, das receitas de portagem líquidas, cuja titularidade pertence à Infraestruturas de Portugal, foi inferior, em cerca de 12 M€, ao montante da retenção efetuada no período homólogo anterior. A aplicação do regime de pagamentos por conta da remuneração anual por disponibilidade encontra-se previsto nos novos contratos de concessão renegociados;⁶

22. Em contrapartida, o impacto destes fatores foi parcialmente compensado por um conjunto de efeitos de sentido contrário, nomeadamente:

- O aumento dos pagamentos por disponibilidade à concessionária do Interior Norte, em 31,3 M€, de acordo com o contrato em vigor;
- O pagamento de acerto de contas no valor de 23,4 M€, efetuado em 2017, à subconcessionária do Pinhal Interior, o qual não aconteceu no período homólogo anterior;

⁶ Com exceção do contrato de concessão da Beira Interior, uma vez que neste caso a titularidade das receitas de portagem é da própria concessionária.

- Em 2016 registou-se um fluxo financeiro de 23,3 M€, a favor da Infraestruturas de Portugal, S. A., relativo ao pagamento de reconciliação com a subconcessionária da Beira Interior, facto que não se registou em 2017;
- Em 2017, os pagamentos de reconciliação para com as subconcessionárias do Baixo Tejo, Pinhal Interior, Douro Interior e Litoral Oeste foram superiores aos efetuados no ano anterior em cerca de 13 M€; de igual forma, o pagamento de reconciliação à concessionária da Beira Litoral/Beira Alta efetuado em 2017 foi superior ao de 2016 em 8,2 M€.

23. Tendo em conta os diferentes modelos de remuneração contratualizados, os encargos com as subconcessionárias rodoviárias dizem respeito, na sua grande maioria, a pagamentos por disponibilidade das infraestruturas. Em 2017 os encargos brutos suportados com as subconcessões rodoviárias ascenderam a 621 M€ (644 M€ em 2016), dos quais 537 M€ respeitaram a pagamentos por disponibilidade e 84 M€ a pagamentos por serviço.⁷ Face ao total os encargos brutos com PPP rodoviárias, em 2017, os montantes despendidos com as subconcessões rodoviárias representaram 42,2% dos encargos brutos (41,7% em 2016) e 52,1% dos encargos líquidos (50,3% em 2016 e 46,9% em 2015). Em ambos os casos, registou-se um crescimento da proporção de encargos associados às subconcessões rodoviárias (quer brutos quer líquidos), face ao total de encargos suportado pelo sector público com as parcerias deste sector (Tabela 2).

Tabela 2 – Execução dos Encargos com PPP Rodoviárias
(em milhões de euros e em percentagem)

	Execução Janeiro-Dezembro				Referenciais Anuais				Grau de execução 2017
	2016		2017		2016		POE 2017		
	M€	Tvh %	M€	Tvh %	M€	Tvh %	M€	Tvh %	
Encargos Líquidos	1230	1137	-94	-7,6	1230	1184	-47	-3,8	96,0
Encargos brutos, dos quais:	1544	1470	-73	-4,7	1544	1506	-38	-2,5	97,6
Pagamentos por disponibilidade	1405	1338	-67	-4,8					
Concessões	820	801	-20	-2,4					
Subconcessões	585	537	-48	-					
Pagamento por serviço	59	84	24	-					
Subconcessões	59	84	24	-					
Custos com o serviço cobrança portagem	40	40	0	-0,8					
REF/Compensações	39	9	-30	-76,9					
Receitas de Portagem	313	334	20	6,5	313	322	9	2,8	103,6
Concessões	286	301	15	5,1					
Subconcessões	25	28	4	15,9					
Outros	3	5	2	63,2					
Taxa de cobertura (%)	20,3	22,7	-	-	20,3	21,4	-	-	-
Concessões do Estado (inclui Ex-SCUT)	33,2	35,8							
Subconcessões	3,8	4,6							

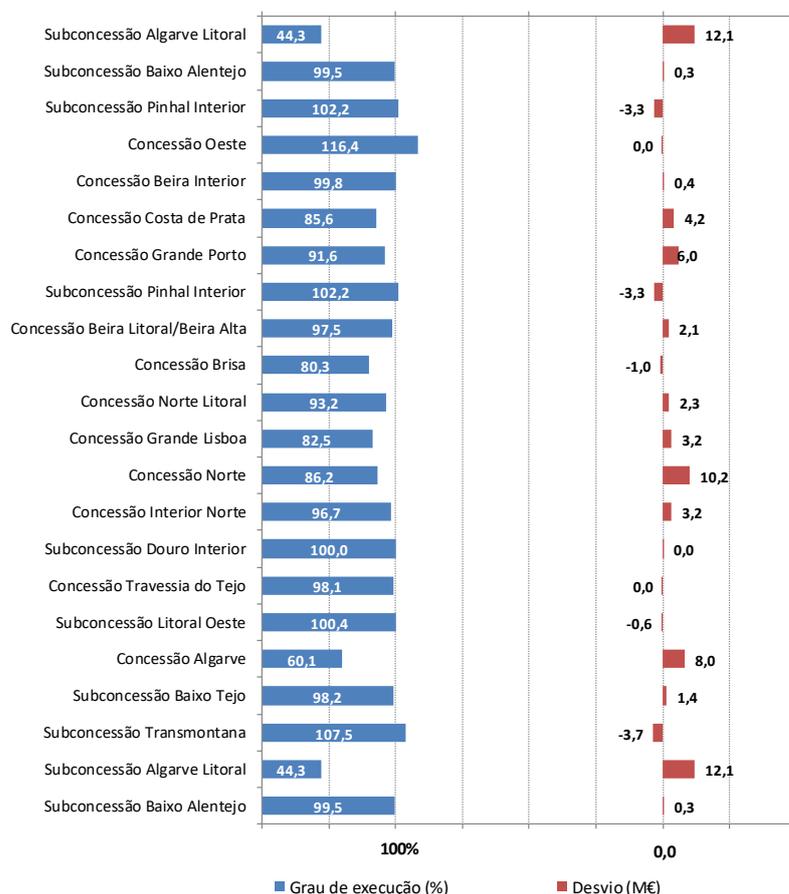
Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2016–2017 e POE/2017), UTAP e cálculos da UTAO. | Notas: Os valores da previsão orçamental para 2017 estão de acordo com o disponibilizado no Relatório da POE/2017 e nos boletins da UTAP, onde se incluem encargos líquidos de receitas específicas da empresa Infraestruturas de Portugal, S. A. (Taxas de Gestão e quiosques/EASYTOLL).

24. Face à previsão inicial para 2017, registaram-se desvios favoráveis, tanto nos encargos brutos como nos encargos líquidos. As receitas de portagem também registaram um desvio favorável face à previsão inicial. Em 2017 os valores executados em encargos com as PPP rodoviárias situaram-se abaixo do previsto na POE/2017, quer em termos brutos quer em termos líquidos, tendo-se registado um grau de execução de 97,6% e 96,0%, respetivamente (Tabela 2). O desvio orçamental registado ficou a dever-se à combinação de vários fatores. Por um lado, os encargos efetivamente suportados pelo sector público com a realização de grandes reparações rodoviárias foram inferiores aos previstos no âmbito do OE/2017. E, por outro lado, a variação do Índice de Preços no Consumidor acabou por se revelar inferior à que tinha sido considerada para efeitos de determinação do valor dos encargos apresentados no relatório da POE/2017. Acresce que, ao nível das receitas, registou-se igualmente um desvio favorável

⁷ Os pagamentos por serviço correspondem a uma remuneração baseada no nível de tráfego efetivamente verificado na infraestrutura rodoviária.

face ao valor orçamentado, tendo-se alcançado um grau de execução de 103,6%, situando a receita de 2017 cerca de 12 M€ acima do previsto.⁸ Consta-se que, no seu conjunto, os encargos líquidos suportados com as subconcessões rodoviárias situaram-se em linha com o previsto, tendo registado um grau de execução de 99,0%, e que os encargos líquidos com as concessões se situaram 40 M€ abaixo do previsto, tendo apresentado um grau de execução de 93,1% (Tabela 1). Os graus de execução e os respetivos desvios na execução dos encargos líquidos são apresentados individualmente, para cada parceria no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Grau de execução e desvio dos encargos líquidos das PPP rodoviárias em 2017
(em percentagem e em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2017 e OE/2017), UTAP e cálculos da UTAO. | Notas: O grau de execução é apresentado em percentagem do total previsto para os encargos líquidos na POE/2017. O desvio é a diferença entre a previsão e o valor executado e apresenta-se em milhões de euros. O sinal negativo do desvio significa que os encargos suportados foram superiores aos previstos.

25. Em 2017 manteve-se a tendência de recuperação do tráfego já evidenciada em anos anteriores, tendo superado o nível registado em 2011. A evolução da procura de infraestruturas rodoviárias, medida pelo valor médio do Tráfego Médio Diário (TMD), registou um declínio significativo entre 2011 e 2013 (-15,1% em 2012 e -9,6% em 2013). O ano de 2014 ficou marcado pela inversão da tendência anteriormente registada, tendo-se verificado um aumento do TMD de 9,6%, face ao ano anterior. Nos anos seguintes manteve-se a tendência de recuperação da procura, registando-se variações homólogas do TMD de: 11,3% em 2015, 5,4% em 2016 e 6,4% em 2017. Com efeito, 2017 foi o primeiro ano cujo volume de tráfego superou o anterior máximo de 2011 (Gráfico 6 e Gráfico 7).

⁸ Os pagamentos efetuados a título de grandes reparações rodoviárias inserem-se no novo modelo de pagamento, acordado no âmbito dos processos de renegociação já concluídos, e referem-se a trabalhos já realizados pelas concessionárias, com a concordância da empresa Infraestruturas de Portugal, S.A..

Gráfico 6 – Tráfego Médio Diário: média ponderada
(em unidades e em percentagem)

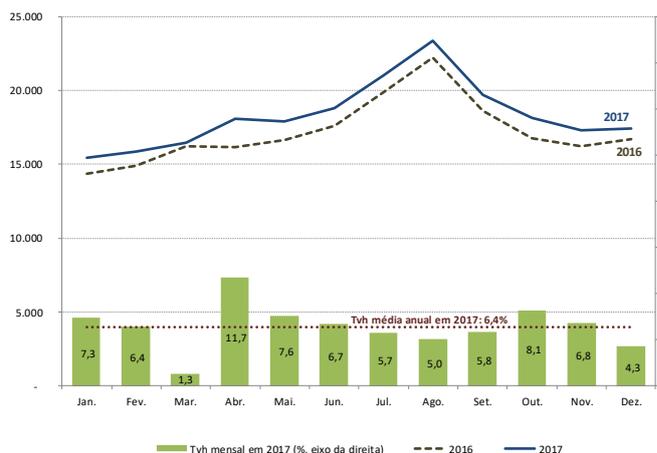
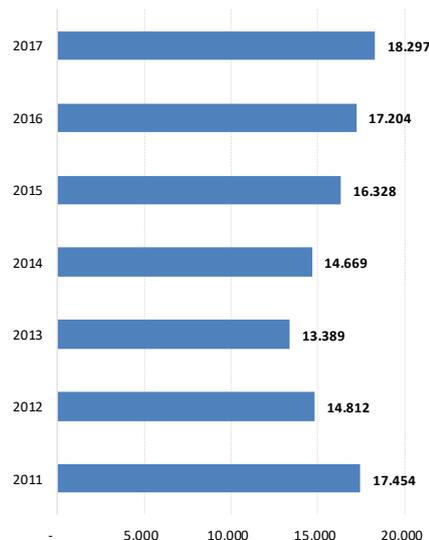


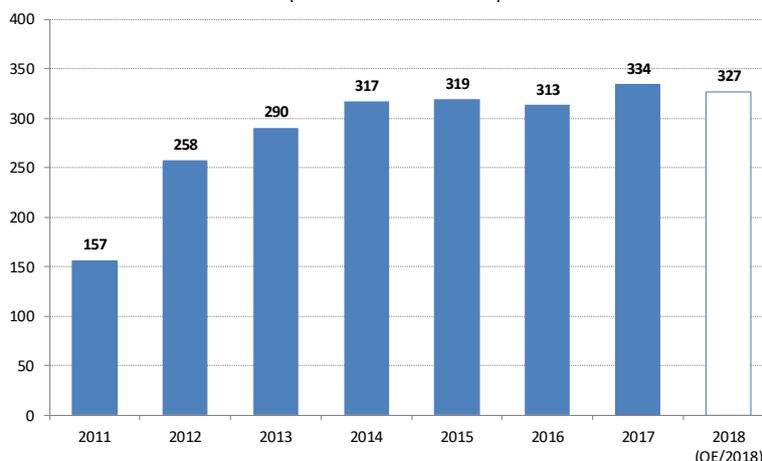
Gráfico 7 – Tráfego Médio Diário: 2011–2017
(em unidades)



Fontes: Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., Relatórios de Tráfego da Rede Nacional de Autoestradas e cálculos da UTAO.

26. Em 2017 as receitas anuais com portagens registaram um crescimento homólogo. A partir de 2011 registou-se uma tendência de crescimento na receita proveniente da cobrança de portagens nas PPP do sector rodoviário. Tendo em conta a contração dos níveis de tráfego médio diário, em particular no período 2012–2013, as razões para este crescimento deverão residir em fatores não diretamente relacionados com a evolução do tráfego, sendo de destacar o aumento do número de vias sujeitas a portagens, desde dezembro de 2011, e, o fim de medidas de discriminação positiva para os residentes em zonas de influência de algumas concessões (substituídas por redução de taxas de portagem em outubro/2012). Assim, o impacto destes fatores deverá ter suplantado o efeito decorrente da referida redução de tráfego, verificada entre 2011 e 2013. Relativamente aos anos seguintes, o aumento da receita de portagens justifica-se, sobretudo, pela tendência de recuperação do volume de tráfego médio diário e também pela introdução de novos troços portajados, nomeadamente nas subconcessões Pinhal Interior e Transmontana (Gráfico 6, Gráfico 7 e Gráfico 8).⁹ Em 2017 a receita com portagens gerada pelas parcerias rodoviárias ascendeu a 334 M€, evidenciando um crescimento homólogo de 6,5% face ao ano anterior, superando em cerca de 12 M€ a previsão constante da POE/2017. Esta evolução é justificada pela evolução favorável do volume de TMD na generalidade das concessões e subconcessões, e ainda, de acordo com a UTAP, por uma maior eficiência do sistema de cobrança (inclusivamente quanto a veículos de matrícula estrangeira) e dos processos de cobrança coerciva, para o que terá contribuído a operacionalização do processo na Autoridade Tributária.

Gráfico 8 – Receita com portagens: 2011–2016
(em milhões de euros)

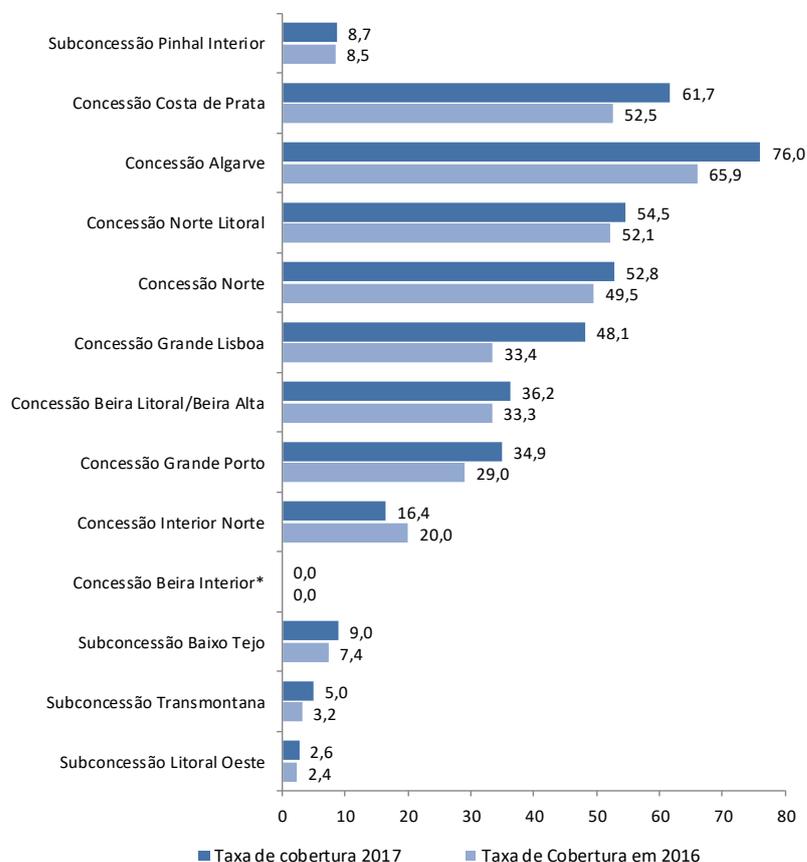


Fonte: Ministério das Finanças (GGE/2011–17 e POE/2018) e UTAP (a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos). | Notas: Inclui proveitos diretos da Infraestruturas de Portugal, S.A. (Taxas de Gestão e quiosques/EASYTOLL). O período 2013–2015 inclui a receita relativa ao Túnel do Marão e a troços da A21 e da A23.

⁹ A receita de portagens em 2015 encontra-se afetada pelo caso particular da concessão Beira Interior, dado que, no âmbito do processo de renegociação concluído em 2015, foi acordada a transferência da titularidade da receita com portagens desta concessão para o parceiro privado. O impacto deste evento implicou a devolução, em 2015, de receita de portagens à concessionária, no montante de 23 M€.

27. A taxa de cobertura das parcerias rodoviárias aumentou em 2017, face ao registado no ano anterior. Este crescimento foi superior à previsão implícita na POE/2017. A taxa de cobertura, neste contexto, é definida pelo rácio, em percentagem, das receitas obtidas pelo parceiro público relativamente aos encargos brutos pagos por ele no mesmo ano. Em 2017 verificou-se uma recuperação da taxa de cobertura dos encargos brutos suportados, de 20,3% em 2016 para 22,7% em 2017. Em termos anuais, os valores implícitos na POE/2017 consideravam um aumento da taxa de cobertura para 21,4% em 2017, motivado pela diminuição prevista para os encargos brutos de 2,5% (- 38 M€) e pelo aumento da receita com portagens em 2,8% (+9 M€). Contudo, a execução financeira das PPP rodoviárias, em 2017, registou desvios favoráveis em ambos os aspetos, uma vez que os encargos brutos diminuíram 4,7% (- 73 M€) e a receita com portagens cresceu 6,5% (+20 M€). Assim, em 2017, a taxa de cobertura alcançada (22,7%) veio a situar-se 1,3 p.p. acima do implícito na POE/2017 (21,4%). Salienta-se a baixa taxa de cobertura registada pelas subconcessões rodoviárias da empresa Infraestruturas de Portugal devido à sua natureza, que em 2017 se situou em 4,6% (6,1% em 2014; 4,2% em 2015; 3,8% em 2016). Relativamente às concessões, aquelas que apresentam maiores taxas de cobertura (e, por conseguinte, um menor esforço financeiro para o sector público) são as seguintes: concessão Algarve (76,0%), concessão Costa de Prata (61,7%), concessão Norte Litoral (54,5%) e concessão Norte (52,8%) — (Tabela 2 e Gráfico 9).

Gráfico 9 – Taxa de cobertura das PPP rodoviárias: 2016–2017
(em percentagem)



Fontes: UTAP. | Notas: A taxa de cobertura reflete o nível de encargos brutos suportados que se encontram cobertos por proveitos gerados pela respetiva PPP. Neste gráfico não estão incluídas as concessões de portagem real, sem encargos para o Estado e cuja receita de portagens pertence à concessionária. | * No caso particular da concessão Beira Interior a titularidade das receitas com portagens foi transferida para a concessionária, no âmbito do processo de renegociação do contrato concluído em 2015, pelo que a taxa de cobertura dos encargos será nula até ao final do contrato de concessão.

5.3. Sector ferroviário

28. O sector ferroviário engloba duas parcerias que apresentam modelos de remuneração do parceiro privado distintos. O modelo de remuneração da concessionária do **Metro Sul do Tejo (concessão MST)**, MTS – Metro Transportes do Sul, S.A., assenta nos seguintes elementos:

- Receitas cobradas aos utilizadores dos serviços;
- Receitas publicitárias e rendimentos da exploração de áreas comerciais e parques de estacionamento;
- Comparticipações do concedente, devidas sempre que o tráfego de passageiros seja inferior ao limite mínimo da banda de tráfego de referência, definida no contrato de concessão. Em sentido contrário, e na eventualidade de o tráfego de passageiros se vir a situar dentro ou acima da banda de tráfego de referência, a concessionária deverá entregar ao concedente uma compensação que se encontra estabelecida contratualmente. Refira-se que, em termos históricos, e

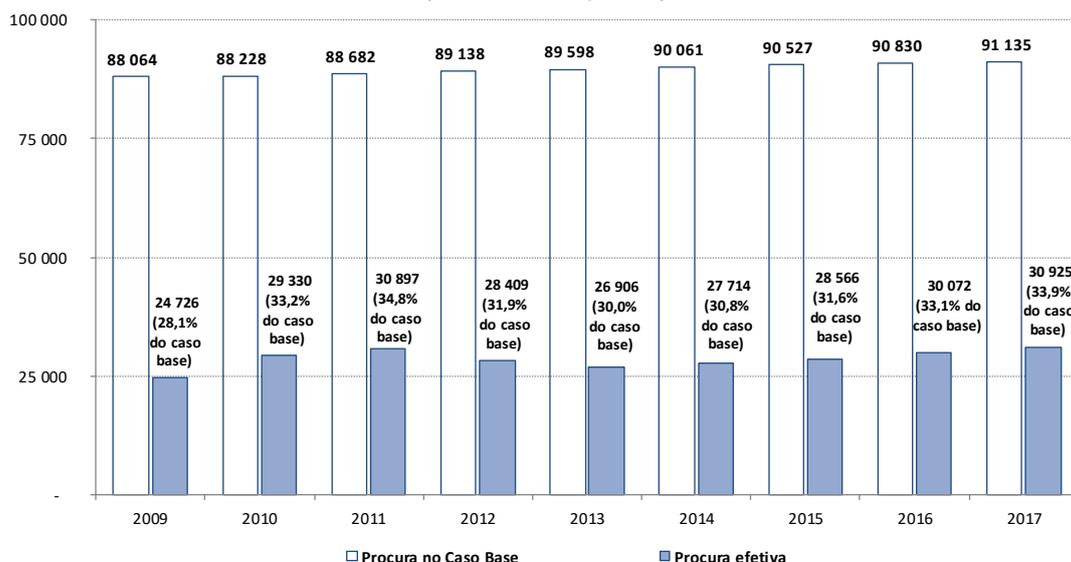
desde a sua entrada em operação em 2008, o nível de tráfego real de passageiros ficou sempre abaixo do valor mínimo da banda de tráfego de referência contratualmente garantida, pelo que, têm sido recorrentes os pagamentos de compensação à concessionária.

29. Por outro lado, o atual modelo de remuneração da concessão Transporte Ferroviário Eixo Norte/Sul (concessão Eixo-Norte/Sul), concessionada à FERTAGUS, Travessia do Tejo Transportes, S. A., baseia-se apenas em receitas comerciais de exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte/Sul. Não se encontram contratualmente previstos quaisquer encargos recorrentes para o sector público. Contudo, em ambas as parcerias ferroviárias poderão ocorrer pedidos de Reposição de Equilíbrio Financeiro (REF), por parte das concessionárias, caso se verifiquem as condições legais e contratuais que os possam vir a fundamentar.

30. No sector ferroviário, os fluxos financeiros recorrentes resultaram, sobretudo, das compensações pagas pelo concedente à concessionária do Metro Sul do Tejo, em resultado do tráfego real de passageiros ser muito inferior ao limite mínimo da banda de tráfego de referência. Desde a entrada em funcionamento da rede de metropolitano Metro Sul do Tejo, em novembro de 2008, o tráfego real de passageiros tem-se situado sempre muito abaixo do limite mínimo da banda de referência, originando a necessidade de o concedente efetuar pagamentos de compensação ao parceiro privado, os quais têm vindo a assumir um carácter recorrente. Com efeito, apesar de o contrato de concessão Metro Sul do Tejo não contemplar encargos diretos para o sector público, o facto de o tráfego real se ter situado sempre abaixo do valor mínimo da banda de referência, gerou, ao longo dos anos, encargos sistemáticos para o sector público.¹⁰ Com efeito, a procura observada tem-se apresentado inferior a um terço da procura prevista no caso base, de que são exemplo os dados relativos ao período 2013–2017, em que se registou uma procura real no intervalo [30,0%; 33,9%] da procura prevista no caso base (Gráfico 10). A ligeira recuperação da procura ocorrida desde 2014 tem vindo a ter um contributo favorável para o apuramento das compensações pagas pelo sector público à concessionária, sendo de referir que o volume de passageiros (pax) por quilómetro (km) registado em 2017 (30 925 mil pax/km) situou-se ligeiramente acima do verificado em 2011 (30 897 mil pax/km).¹¹

31. Por fim, refira-se que no caso da concessão Eixo-Norte/Sul, a concessionária efetuou um pedido de reposição de equilíbrio financeiro que ascende a cerca de 1,5 M€ por ano a partir de 2012, inclusive. Nesta parceria, o risco de procura é integralmente assumido pelo parceiro privado (FERTAGUS, S.A.), tendo-se registado uma redução homóloga no número de passageiros transportados, de 19 milhões em 2014 para cerca de 18 milhões em 2015, seguindo-se uma recuperação do volume de passageiros transportados em 2016, para cerca de 19 milhões. Em 2017 manteve-se a trajetória de recuperação do volume de passageiros transportados, tendo registado um crescimento de cerca de 4% face ao ano anterior, para cerca de 19,8 milhões de passageiros.

Gráfico 10 – Evolução da procura na concessão Metro Sul do Tejo: 2009–2017
(em milhares de pax.km)



Fontes: UTAP e IMTT. | Nota: Pax/km: passageiros por km.

¹⁰ Os valores apresentados pela concessionária para pagamento são alvo de um processo de controlo e fiscalização.

¹¹ De acordo com a informação disponibilizada pela UTAP, em termos históricos, a procura real na concessão da linha de metro de superfície de Almada (Metro Sul do Tejo) nunca superou 35% da procura prevista no caso base estabelecido no contrato de concessão, sendo o ano de 2011 aquele em que atingiu a maior proporção (34,8%).

32. Em 2017, os encargos líquidos com as PPP do sector ferroviário situaram-se ligeiramente abaixo dos registados no ano anterior, verificando-se uma execução financeira próxima, mas ainda assim inferior, à prevista na POE/2017. No exercício de 2017 os encargos com as parcerias ferroviárias ascenderam a 8,3 M€, um valor 2% inferior ao registado no ano anterior. Estes encargos referem-se exclusivamente à concessão Metro Sul do Tejo e refletem o pagamento das já referidas compensações decorrentes dos desvios verificados entre o tráfego real e o limite mínimo da banda de tráfego de referência do caso base definido no contrato de concessão.¹² A recuperação da procura real verificada em 2017 na concessão Metro Sul do Tejo, em que o volume de passageiros aumentou 5,3% face ao ano anterior, justificou a redução da compensação paga pelo sector público, cujo contributo mais do que compensou a atualização monetária anual da tarifa, contratualmente prevista. Face à previsão inicial, a execução financeira dos encargos com as PPP ferroviárias situou-se abaixo do valor inicialmente previsto na POE/2017, sendo o grau de execução de 97,5%. Este desvio favorável justifica-se pelo facto de os valores inscritos na POE/2017, em particular no que respeita à concessão Metro Sul do Tejo, considerarem estimativas de tráfego que se revelaram inferiores à procura real efetivamente verificada em 2017.

5.4. Sector da saúde

33. Em 2017 a evolução da atividade clínica nas unidades hospitalares a operar em regime de PPP foi diferenciada: no Hospital de Braga assistiu-se a um aumento generalizado da atividade clínica, enquanto que no Hospital de Vila Franca de Xira se registou uma estabilização face a 2016. Por seu lado, os Hospitais de Cascais e Loures apresentaram uma diminuição na procura de serviços clínicos. De acordo com a informação disponibilizada pela UTAP, e tendo por base os dados provisórios relativos a 2017, a evolução do nível de atividade na prestação de serviços clínicos, nas quatro unidades hospitalares que operam em regime de PPP, registou evoluções distintas, como se dá conta de seguida.¹³

- **Hospital de Braga:** em 2017 registou-se um aumento generalizado da produção, com destaque para o aumento de 83% no nível de sessões de hospital de dia, em particular as relacionadas com oncologia e hemodiálise;
- **Hospital de Vila Franca de Xira:** o nível global de produção clínica registado em 2017 permaneceu idêntico ao verificado no período homólogo; salienta-se, contudo, o aumento da procura nas consultas externas e nas urgências, compensado pela diminuição no número de doentes equivalentes e no número de sessões de hospital de dia;
- **Hospital de Cascais:** o nível de atividade registado em 2017 foi inferior ao de 2016, sendo de referir a diminuição no número de doentes equivalentes e de urgências. Registou-se, no entanto, um acréscimo na quantidade de consultas externas e no número de sessões de hospital de dia que, contudo, não foi suficiente para compensar a referida diminuição de atividade clínica;
- **Hospital de Loures:** em termos globais o ano de 2017 registou uma diminuição homóloga na atividade clínica, em particular ao nível do número de doentes equivalentes, das consultas externas e das urgências. Em sentido contrário, verificou-se um aumento no número de sessões de hospital de dia, o que contribuiu para atenuar a quebra de atividade verificada.

34. Em 2017 registou-se um ligeiro aumento dos encargos com as PPP do sector da saúde, em linha com o previsto. Os encargos suportados com as parcerias do sector da saúde em 2017 ascenderam a 446 M€, tendo-se registado um aumento de 4,4 M€ em termos homólogos (+1,0%). Este crescimento ficou a dever-se, exclusivamente, ao aumento dos encargos com às Entidades Gestoras dos Estabelecimentos hospitalares (componente clínica) em 3,0%, justificado pelo aumento da atividade hospitalar, que se traduziu num maior nível de pagamentos contratuais (aumento de 29,0 M€). Em contrapartida, registou-se uma redução dos pagamentos relativos a protocolos (redução de 3,6 M€) e de reconciliação (redução de 14,6 M€).

¹² A Concessão Eixo Norte/Sul não apresentou encargos em 2015; em 2016 e 2017 gerou proveitos de 1,6 e 1 milhares de euros, respetivamente, devido a penalidades aplicada pelo concedente, referente a supressões totais e parciais de serviço verificadas nos anos de 2015 e 2016, respetivamente.

¹³ Os dados relativos à atividade clínica dos hospitais que operam em regime de PPP são disponibilizados pelas Entidades Gestoras dos respetivos contratos. A informação relativa a 2017 tem ainda um carácter provisório, estando sujeita a um processo de validação posterior.

35. Relativamente às parcerias com as Entidades Gestoras dos Edifícios, registou-se uma redução homóloga dos encargos suportados pelo Estado de 8,4% (- 6,5 M€). Esta redução de encargos com as Entidades Gestoras dos Edifícios deveu-se à diminuição de 6,7 M€ na componente fixa devida à Entidade Gestora do Edifício do Hospital de Vila Franca de Xira, de acordo com o previsto no contrato (Tabela 3).

36. Relativamente ao aumento dos encargos com as Entidades Gestoras do Estabelecimento (componente clínica), os principais fatores justificativos deste crescimento são os seguintes:

- O aumento dos níveis de produção clínica contratada implicou a atualização em alta do valor dos duodécimos, devidos no âmbito dos contratos de gestão, em cerca de 19,2 M€;
- Aumento de 9,7 M€ nos pagamentos de acerto realizados à Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Braga, no âmbito da atualização (em alta) dos respetivos duodécimos contratuais.

37. Em sentido contrário, registaram-se alguns factos que contribuíram para mitigar o aumento dos encargos com as PPP da saúde, nomeadamente:

- O pagamento de reconciliação efetuado em 2017 à Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Loures, foi efetuado apenas parcialmente, sendo que no ano anterior foi pago na sua totalidade, deste facto resultou em pagamento inferior, em cerca 9,0 M€, face ao ano anterior;
- O pagamento de reconciliação efetuado em 2017 à Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Braga foi inferior ao efetuado em 2016, em cerca de 5,9 M€;
- Os pagamentos efetuados, em 2017, às Entidades Gestoras dos Hospitais de Cascais, de Braga e de Loures, no âmbito do programa centralizado de financiamento da hepatite C e do programa de financiamento das doenças lisossomais, foram inferiores aos efetuados em 2016, em cerca de 5,1 M€.

38. Cerca de 3,6% dos encargos com as PPP do sector da saúde suportados em 2017 diz respeito a pagamentos não contemplados nos contratos de gestão. A proporção de encargos suportados pelo sector público com parcerias do sector da saúde que não se encontram contemplados nos respetivos contratos foi de 3,6% em 2017 (5,3% em 2015 e 4,4% em 2016). Estes pagamentos ascenderam a 16 M€ em 2017 (20 M€ em 2016) sendo efetuados ao abrigo de protocolos celebrados com as Entidades Gestoras dos Estabelecimentos, sendo que os principais montantes dizem respeito a:¹⁴

- Protocolos de cuidados específicos adicionais relativos ao HIV/SIDA, no valor de 10,6 M€;
- Prestações relativas ao programa centralizado de financiamento da hepatite C crónica, no valor de 3,0 M€;
- Pagamentos relativos ao programa específico de financiamento das doenças lisossomais, no valor de 2,5 M€.

Tabela 3 – Execução dos Encargos com PPP Saúde
(em milhões de euros e em percentagem)

PPP Saúde	Execução Janeiro-Dezembro				Referenciais anuais			Grau de execução 2017
	2016	2017	Variação homóloga		OE 2017	Variação homóloga		
			M€	Tvh %		M€	Tvh %	
EG Estabelecimentos	365	376	10,9	3,0	377	11,8	3,2	99,7
Pagamentos Contratuais	296	325	29,0	9,8				
Protocolos (Hospitais PPP)*	20	16	-3,6	-18,2				
Pagamentos de Reconciliação	49	35	-14,6	-29,4				
EG Edifícios	77	70	-6,5	-8,4	71	-6,4	-8,4	99,9
Pagamentos Contratuais	70	63	-6,5	-9,3				
Pagamentos de Reconciliação	7	7	0,0	0,2				
Encargos Totais	442	446	4,4	1,0	448	5,4	1,2	99,8

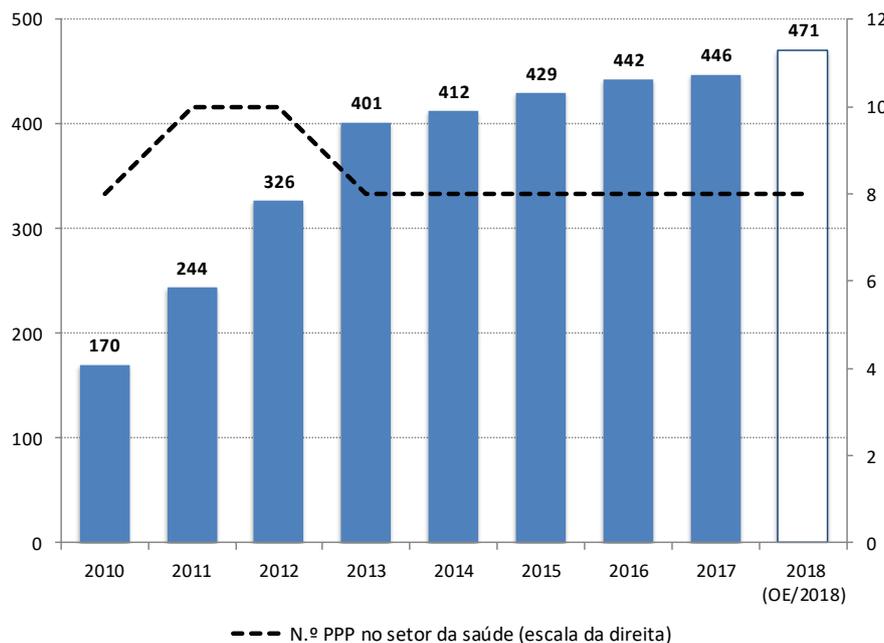
Fontes: Ministério das Finanças (OE/2017), UTAP e cálculos da UTAO. | Notas: * Inclui a despesa relativa ao protocolo VIH/SIDA estabelecido com o Hospital de Cascais (em 2016 e 2017), bem como os pagamentos referentes às doenças Lisossomais, realizados ao abrigo do programa específico de financiamento, previsto no Despacho do Secretário de Estado Adjunto da Saúde, de 15 de setembro de 2009, e os valores pagos (a partir de outubro de 2015 *inclusive*) no âmbito do programa de financiamento (centralizado) para o tratamento da hepatite C crónica, criado pelo Ministério da Saúde em 2015.

¹⁴ De acordo com a UTAP, estes protocolos não se encontram considerados no contrato de parceria, contudo são alvo de uma negociação anual e sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

39. Face à previsão constante na POE/2017, os encargos suportados com as PPP do sector da saúde em 2017 situaram-se em linha com o valor inicialmente previsto. A execução dos encargos com PPP do sector da saúde não registou desvios assinaláveis face ao orçamentado, situando-se cerca de 1 M€ abaixo do previsto no OE/2017, tendo-se registado um grau de execução de 99,8% (ver Tabela 3).

40. As parcerias do sector da saúde têm vindo a registar um crescimento gradual dos encargos totais. Entre 2010 e 2017 os encargos com as PPP do sector da saúde registaram uma tendência crescente, verificando-se uma taxa de crescimento médio anual de 14,8% neste período. Num primeiro momento esta evolução foi influenciada pelo início de atividade de novas unidades hospitalares a operar em regime de PPP e, mais recentemente, pelo aumento da produção hospitalar efetuada pelas Entidades Gestoras dos Estabelecimentos (componente clínica) — (Gráfico 11).

Gráfico 11 – Encargos com as PPP do sector da saúde: 2010-2016
(em milhões de euros e em unidades)



Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2013-2017 e POE/2018), UTAP e DGTF.

5.5. Sector da segurança

41. No sector da segurança existe uma parceria (SIRESP – Rede de Emergência e Segurança de Portugal) cujo modelo de remuneração da entidade privada corresponde a uma remuneração por disponibilidade. Os encargos com a parceria SIRESP encontram-se definidos como uma remuneração global anual, sendo devidos numa base mensal. Incorporam uma remuneração por disponibilidade composta por uma parcela não revisível (em que os montantes definidos para cada ano encontram-se definidos contratualmente, não sendo, contudo, iguais em cada um dos anos) e uma parcela revisível em função do Índice de Preços no Consumidor (IPC) e ajustável em função de deduções por falhas de disponibilidade e desempenho. Desta forma, a evolução da procura não tem impacto direto na remuneração do parceiro privado (SIRESP — Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A.), uma vez que é determinada em função da disponibilidade da rede de segurança e emergência, nem no nível de encargos do sector público. Contudo, de acordo com o modelo de remuneração *suprarreferido*, os encargos do sector público e a correspondente remuneração da concessionária, podem variar em função do nível de desempenho do parceiro privado, podendo ser aplicadas deduções caso a concessionária não cumpra os níveis mínimos de desempenho definidos contratualmente. De acordo com a informação divulgada pela UTAP, em termos históricos, não foram aplicadas quaisquer deduções à SIRESP, S.A. por violação dos níveis mínimos de desempenho.

42. Em 2017 os encargos suportados pelo sector público com a parceria SIRESP mantiveram-se em linha com o ano anterior. Os encargos suportados pelo sector público com a PPP relativa ao Sistema Integrado de Tecnologia de Informação para a Rede de Emergência e Segurança (SIRESP) ascenderam a 40,8 M€ em 2017, tendo-se registado uma diminuição de 1,0% em termos homólogos (- 0,4 M€ do que em 2016). Esta redução deveu-se à redução da remuneração por disponibilidade, paga ao parceiro privado, na sequência da alteração efetuada ao respetivo contrato. Salienta-se que a redução homóloga ocorrida teria sido superior caso não se tivesse verificado um efeito de base gerado pela ocorrência de um movimento financeiro no 2.º trimestre de 2016, a favor do parceiro público, no valor de 4,9 M€, resultante de um acerto de contas motivado pela entrada em vigor do aditamento ao contrato SIRESP.

43. Os encargos liquidados em 2017 com a parceria SIRESP situaram-se abaixo da previsão orçamental inscrita na POE/2017. Os encargos efetivamente pagos à concessionária SIRESP, S.A. em 2017 situaram-se 3 M€ abaixo da previsão constante da POE/2017, tendo-se registado um grau de execução de 93,2%. A justificação apresentada pela UTAP para este desvio reside, sobretudo, em fatores ligados à temporalidade dos pagamentos das faturas mensais (*i.e.*, a prazos de pagamento), devido ao processo de disponibilização e libertação de verbas, sendo este um fator que prejudica a comparabilidade homóloga dos encargos com a parceria SIRESP. Com efeito, os pagamentos efetuados em 2016 e em 2017 deverão ter subjacentes diferentes prazos médios de pagamento.

Anexo

Tabela 4 – Execução dos encargos líquidos por sector e por PPP em 2016–2017
(em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

Setor / PPP	Execução Janeiro-Dezembro				Contributo para Tvh (p.p.)	OE 2017 ¹	Grau de Execução 2017	Ano	Prazo
	2016	2017	Variação homóloga						
			M€	Tvh (%)					
Total do Setor Rodoviário	1230	1137	-94	-7,6	-5,4	1184	96,0	-	-
Concessão Travessia do Tejo (Lusoponte)	-0,1	-0,4	0	529,7	0,0	-0,41	98,1	1995	33
Concessão Norte	67	63	-4	-5,4	-0,2	73	86,2	1999	30+3*
Concessão Oeste	30	0,1	-30	-99,6	-1,7	0,1	116,4	1998	30
Concessão Brisa	-2	-4	-2	99,3	-0,1	-5	80,3	1972	63
Concessão Litoral Centro	8	8	0	1,6	0,0	11	80,6	2004	30
Concessão Beira Interior	149	152	3	2,0	0,2	153	99,8	1999	33
Concessão Costa de Prata	35	25	-10	-28,1	-0,6	29	85,6	2000	30+3*
Concessão Algarve	18	12	-6	-34,7	-0,4	20	60,1	2000	30
Concessão Interior Norte	75	94	18	24,2	1,1	97	96,7	2000	30
Concessão Beira Litoral/Beira Alta	99	83	-17	-16,8	-1,0	85	97,5	2001	30+3*
Concessão Norte Litoral	32	31	-1	-4,0	-0,1	33	93,2	2001	30
Concessão Grande Porto	75	66	-9	-12,4	-0,5	72	91,6	2002	30+3*
Concessão Grande Lisboa	24	15	-9	-38,1	-0,5	18	82,5	2007	30+3*
Concessão Douro Litoral	0	0	-	-	-	0	-	2007	27
Subconcessão Transmontana	76	52	-24	-31,4	-1,4	49	107,5	2008	30
Subconcessão Douro Interior	100	100	0	0,5	0,0	100	100,0	2008	30
Subconcessão Baixo Alentejo	73	59	-14	-19,7	-0,8	59	99,5	2009	30
Subconcessão Baixo Tejo	79	77	-2	-1,9	-0,1	79	98,2	2009	30
Subconcessão Algarve Litoral	18	10	-8	-46,2	-0,5	22	44,3	2009	30
Subconcessão Litoral Oeste	140	145	5	3,9	0,3	144	100,4	2009	30
Subconcessão Pinhal Interior	134	149	15	11,3	0,9	146	102,2	2010	30
Outros ²	-0,5	-0,3	0,2	-35,7	0,0	0	-268,5	-	-
Ferroviário	8,5	8	0	-2,0	0,0	8,5	97,5	-	-
Concessão Metro Sul do Tejo	8,5	8,3	0	-2,0	0,0	8,5	97,5	2002	30
Concessão Transporte Ferroviário Eixo Norte/Sul	0	0	0	n.a.	0,0	0	n.a.	1999	20
Saúde³	442	446	4	1,0	0,3	448	99,8		
Hospital de Braga - Gestão do Estabelecimento	142	158	16	11,1	0,9	144	109,9	2009	10
Hospital de Braga - Gestão do Edifício	28	28	0	0,2	0,0	28	99,8	2009	30
Hospital de Cascais - Gestão do Estabelecimento	69	71	2	2,4	0,1	73	97,8	2008	10
Hospital de Cascais - Gestão do Edifício	9	9	0	0,4	0,0	9	99,9	2008	30
Hospital de Loures - Gestão do Estabelecimento	92	85	-7	-7,6	-0,4	95	89,7	2009	10
Hospital de Loures - Gestão do Edifício	14	14	0	0,7	0,0	14	99,9	2009	30
Hospital de Vila Franca de Xira - Gestão do Estabelecimento	61	61	1	1,1	0,0	65	94,2	2010	10
Hospital de Vila Franca de Xira - Gestão do Edifício	27	20	-7	-24,9	-0,4	20	100,2	2010	30
Segurança (SIRESP)	41	41	0	-1,0	0,0	44	93,2	2006	15
Total	1722	1632	-90	-5,2	-5,2	1684	97,0	-	-

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2016-2017 e OE/2017), UTAP e cálculos da UTAO. | Notas: 1) Os valores da previsão orçamental para 2017 estão de acordo com o disponibilizado no Relatório do OE/2017 e nos boletins da UTAP. 2) Inclui encargos líquidos de receitas da empresa Infraestruturas de Portugal, S. A. (Taxas de Gestão e quiosques/EASYTOLL). 3) Em 2016 foram pagos cerca de 0,3 M€ de encargos relativos a uma parceria do setor da saúde extinta em novembro de 2013 (CMFRS) referentes a acordos pendentes, razão pela qual esta parceria não integra a tabela com o universo de PPP existentes à data de referência deste relatório. 4) No universo atual, 2041 é o ano mais afastado para o qual ainda estará em vigor, pelo menos, uma das 32 PPP registadas a 31 de dezembro de 2017. No entanto, como o critério contabilístico dos encargos líquidos é a movimentação de tesouraria, 2042 será o último ano com registo de encargos líquidos associadas a estas 32 PPP. *Encontra-se prevista a possibilidade de o contrato de concessão por 30 anos ser prorrogado por um período variável de, no máximo, três anos.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

AV. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

<http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIII/LEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>