

**Relatório UTAO n.º 22/2021**

## Apreciação das Parcerias Público-Privadas: janeiro a dezembro de 2020

Coleção: Acompanhamento das Parcerias Público-Privadas e do  
Sector Público Empresarial

21 de dezembro de 2021

### **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.

**Título:** Apreciação das Parcerias Público-Privadas: janeiro a dezembro de 2020

**Coleção:** Acompanhamento das Parcerias Público-Privadas e do Sector Público Empresarial

**Relatório UTAO N.º 22/2021**

**Data de publicação:** 21 de dezembro de 2021

**Data-limite para incorporação de informação:** 10/12/2021

**Disponível em:** <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>.

---

## Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas .....	i
Índice de Gráficos .....	i
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos .....	i
Sumário executivo .....	1
Investimento .....	1
Encargos líquidos .....	1
<b>1 Informação prévia .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Universo de PPP em 2020.....</b>	<b>5</b>
2.1 Alterações ao universo de parcerias incluídas no perímetro de análise .....	5
2.2 Desenvolvimentos nas parcerias do sector da saúde .....	6
<b>3 Novo regime de descontos em portagens .....</b>	<b>7</b>
<b>4 Evolução do investimento acumulado.....</b>	<b>9</b>
<b>5 Execução financeira global das PPP em 2020.....</b>	<b>13</b>
5.1 Panorama agregado .....	14
5.2 Sector rodoviário.....	17
5.3 Sector ferroviário .....	23
5.4 Sector da saúde.....	26
5.5 Sector aeroportuário .....	29
5.6 Sector portuário .....	30
<b>Anexo 1: Execução dos encargos líquidos com PPP por sector de atividade e parceria.....</b>	<b>31</b>

## Índice de Tabelas

Tabela 1 – Execução dos encargos com PPP .....	14
Tabela 2 – Execução dos encargos com PPP rodoviárias .....	19
Tabela 3 – Execução dos encargos com PPP ferroviárias .....	25
Tabela 4 – Execução dos encargos com PPP da Saúde .....	27
Tabela 5 – Execução das receitas com PPP do Sector Portuário .....	30
Tabela 6 – Execução dos encargos líquidos por sector de atividade e PPP em 2019–2020 (Jan.–Dez.) e duração dos contratos .....	31

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Investimento privado em PPP (acumulado entre 1998 e 2020).....	9
Gráfico 2 – Fluxos de investimento anuais: 2011–2020.....	10
Gráfico 3 – Encargos líquidos com PPP, 2008–2062 a preços correntes .....	16
Gráfico 4 – Encargos líquidos com PPP, 2008–2062 a preços constantes de 2020 .....	16
Gráfico 5 – Distribuição dos encargos líquidos por sectores, 2019 e 2020 .....	17
Gráfico 6 – Grau de execução e desvio dos encargos líquidos com PPP rodoviárias, 2020.....	20
Gráfico 7 – Tráfego Médio Diário: média mensal.....	21
Gráfico 8 – Tráfego Médio Diário, média anual: 2011–2020 .....	21
Gráfico 9 – Receita com portagens: 2011–2021 <sup>P</sup> .....	21
Gráfico 10 – Taxa de cobertura das PPP rodoviárias: 2019 versus 2020.....	23
Gráfico 11 – Evolução da procura na concessão Metro Sul do Tejo: 2009–2020 .....	25
Gráfico 12 – Encargos com as PPP do sector da saúde: 2010–2021 <sup>P</sup> .....	28
Gráfico 13 – Evolução da procura por infraestruturas aeroportuárias geridas pela ANA: 2017–2020 .....	29

## Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
CGE	Conta Geral do Estado

Sigla/abreviatura	Designação
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
EG	Entidade Gestora
Ex-SCUT	Autoestradas anteriormente sujeitas ao regime SCUT
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
IMTT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
MoU	Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica
OE/YYYY	Orçamento do Estado para o ano YYYY
P	Previsão
p.	Página
p.p.	Pontos percentuais
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
REF	Reposição de Equilíbrio Financeiro
SCUT	Sem Custos para os Utilizadores
SIEV	Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos
SIEV, S.A.	Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos, S.A.
SIRESP	Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal
SIRESP, S.A.	SIRESP — Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal, S.A.
TMD	Tráfego Médio Diário
TMDA	Tráfego Médio Diário Anual
TMDM	Tráfego Médio Diário Mensal
TRIR	Taxa de Regulação das Infraestruturas Rodoviárias
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

## Sumário executivo

---

**1. Este relatório avalia a execução financeira das Parcerias Público-Privadas (PPP) em 2020, comparando-a com a do período homólogo de 2019.** A execução financeira das PPP envolve tanto encargos (brutos) como receitas da titularidade do parceiro público, sendo a sua diferença designada por encargos líquidos desta entidade. Apresentam-se também dados sobre a evolução do investimento realizado sob a forma de PPP entre 1998 e 2020. Desde o início de 2020, o universo de análise passou a integrar quatro parcerias do sector portuário, motivando análise específica apresentada em secção autónoma. Os parágrafos abaixo resumem as principais conclusões da UTAO, devidamente justificadas nos capítulos seguintes.

### Investimento

**2. O investimento realizado pelos parceiros privados permaneceu em 2020 a um nível historicamente baixo.** Totalizou 190 M€, mais 24 M€ (+14,5%) do que no ano anterior. Em termos acumulados, desde 2011 e até ao final de 2020, o investimento efetuado sob a forma de PPP ascendeu a 4440 M€ a preços constantes de 2020 e a 4054 M€ a preços correntes. No prazo mais alargado de 1998 a 2020, o investimento totalizou 15 729 M€ a preços correntes.

### Encargos líquidos

**3. Os encargos líquidos para os parceiros públicos evoluíram de acordo com o previsto no Orçamento do Estado para 2020 (OE/2020).** Em 2020 os encargos líquidos com PPP ascenderam a 1448 M€, tendo registado uma redução homóloga de 42 M€ (- 2,8%). Neste período, o volume de encargos líquidos globais com todas as PPP ficou em linha com as previsões constantes no Relatório da POE/2020, tendo-se executado 99,5% da dotação orçamental prevista. Em termos nominais, registou-se um desvio favorável de 7 M€ abaixo da dotação prevista na POE/2020.

**4. A pandemia impactou no encaixe da receita de portagens rodoviárias.** No sector rodoviário, tanto os encargos brutos como as receitas com portagem situaram-se abaixo dos valores previstos na POE/2020, para o conjunto do ano. Uma vez que se trata de efeitos de sinal contrário, o desvio favorável dos encargos brutos mais do que compensou a perda de receita com portagens, mantendo os encargos líquidos muito próximos do montante previsto. Face ao ano anterior, os encargos líquidos aumentaram 69 M€ (+6,7%) em 2020, devido à quebra das receitas com portagens (- 19,8%), refletindo a diminuição da procura dirigida a estas infraestruturas, que se traduziu num grau de execução de apenas 79,6%. Um dos fatores que contribuiu para a quebra da receita com portagens foi a limitação à circulação rodoviária, implementada como uma medida de combate à pandemia de COVID-19, que se refletiu numa diminuição de 22,8% no tráfego médio diário, em 2020. A taxa de cobertura das parcerias do sector rodoviário diminuiu consideravelmente em 2020, por comparação com o registado no período homólogo, situando-se num nível muito abaixo da previsão implícita na Proposta de Orçamento do Estado para o conjunto do ano de 2020.

**5. O fim da PPP no hospital de Braga contribuiu consideravelmente para a redução nos encargos líquidos da parte pública no sector da saúde.** Em 2020, os encargos com as parcerias no sector da saúde ascenderam a 318 M€, registando-se uma redução homóloga de 25,7% (- 110 M€). Esta redução situou-se em linha com a prevista na POE/2020 para o conjunto do ano e ficou a dever-se ao efeito conjunto da diminuição dos encargos com as Entidades Gestoras dos Estabelecimentos Hospitalares (componente clínica) em 27,1% (diminuição de 103 M€), e da redução dos encargos com as Entidades Gestoras dos Edifícios Hospitalares em 14,6% (diminuição de 7 M€). O fim da PPP para a prestação de serviços clínicos no hospital de Braga, a 31 de agosto de 2019, contribuiu com 126 M€ para a redução de 110 M€ no conjunto do sector acima referida. Porém, **esta redução de despesa pública terá dado lugar a nova despesa pública**, desta feita no interior das Administrações Públicas, com a passagem daquela prestação de serviços para uma nova entidade pública empresarial entretanto criada.

**6. A concessão Metro Sul do Tejo permaneceu com níveis de tráfego muito abaixo do limiar a partir do qual a parte pública deixaria de ser obrigada a compensar financeiramente o parceiro privado.** Os encargos líquidos com as PPP do sector ferroviário registaram uma redução homóloga de 3,9%, em resultado da diminuição dos pagamentos à Concessionária do Metro Sul do Tejo (- 28,3%), em virtude de terem sido efetuados apenas três pagamentos de compensações por insuficiência de tráfego, referentes a três trimestres. Os encargos com esta parceria refletem as compensações pagas ao parceiro privado resultantes 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. Tendo em conta que, em 2020, estas compensações tiveram como referência o tráfego verificado nos 3.º e 4.º trimestres de 2019 e no 1.º trimestre de 2020, e não incluem a prestação relativa ao 4.º trimestre de 2020 (que teria como referência o tráfego verificado no 2.º trimestre de 2020), justifica-se a diminuição registada nos encargos com a concessão Metro Sul do Tejo. Contudo, este diferimento temporal no seu pagamento irá refletir-se em períodos subsequentes, bem como os impactos decorrentes da pandemia de COVID-19 que ainda não se fizeram refletir nos fluxos financeiros desta parceria (incluem apenas o impacto do mês de março de 2020).

**7. As parcerias portuárias geram receita para os concedentes públicos.** Há quatro concessões de serviço público de movimentação de carga em área portuária, atribuídas pelas Administrações dos Portos do Douro e Leixões, de Lisboa e de Sines. Neste sector, os fluxos financeiros entre a entidade pública e o parceiro privado referem-se, essencialmente, a receita do concedente. Assim, em 2020 as Administrações Portuárias registaram uma receita com as PPP deste sector no valor de 27,5 M€, uma diminuição homóloga de 2,7% (- 0,7 M€). Face à previsão para 2020, o grau de execução destas receitas foi de 97,7%.

**8. Os fluxos financeiros no sector aeroportuário foram nulos.** Em 2020 não se registaram quaisquer fluxos financeiros entre a parte pública e os parceiros privados.

## 1 Informação prévia

**9. Este relatório é dedicado às Parcerias Público-Privadas (PPP). Analisa a execução financeira das PPP em 2020, com destaque para o investimento dos parceiros privados e os encargos suportados pelo sector público líquidos de receitas por si tituladas.** 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 Anual das PPP — 2020 e no Boletim Anual das PPP — 2019, publicados pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), os relatórios da Conta Geral do Estado (CGE) referentes aos exercícios de 2019 e 2020, os relatórios das Propostas de Orçamento do Estado (POE) para 2020, 2021 e 2022, os relatórios e contas das empresas Infraestruturas de Portugal, S.A. e ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. e, ainda, os relatórios de tráfego do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P..

**10. Regista-se um atraso significativo na disponibilização de publicações por parte da UTAP.** A publicação periódica com maior detalhe informativo e maior tempestividade para as análises da UTAO nesta coleção é o Boletim Trimestral elaborado pela UTAP. Como já referido pela UTAO em relatórios anteriores, trata-se de uma publicação que, embora cubra trimestres da atividade das PPP, é disponibilizada pela entidade produtora sem regularidade. À data-limite para incorporação de informação nesta publicação, o sítio-e da UTAP apresenta como boletim mais recente o documento, sem data de publicação, que cobre a execução das PPP até final de dezembro de 2020.

**11. Este relatório centra a análise em duas variáveis com desagregação sectorial:** 1) a despesa de investimento realizada pelos parceiros privados; 2) o valor dos encargos suportados pelos parceiros públicos com a execução dos contratos de parceria. Devido a limitações da informação de base, ambos os fluxos estão mensurados na ótica de caixa. Pela sua natureza, nas parcerias que envolvem a exploração de equipamentos coletivos, os parceiros privados realizam também despesa corrente e em montantes atualmente muito mais expressivos do que a despesa de investimento. O pagamento de encargos aos parceiros privados, efetuado pelos parceiros públicos, é um fluxo amplamente analisado no Capítulo 5, sendo uma medida indireta e grosseira da despesa total realizada por estes, porquanto engloba também a remuneração das entidades privadas pelos serviços prestados e não corresponde necessariamente, numa base contemporânea, à despesa total efetuada pelos parceiros privados. Pela razão acima exposta, os encargos líquidos pagos pelos parceiros públicos englobam reembolsos de despesa corrente e despesa de capital efetuadas pelos parceiros privados.

**12. Os valores dos encargos líquidos plurianuais são apresentados a preços constantes de 2020, em linha com o referido no [Relatório do Orçamento do Estado para 2020 \(OE/2020\)](#).** O relatório em causa é o documento técnico produzido pelo Ministério das Finanças (MF) para apresentar a estimativa de execução do ano em curso e os cenários macro-orçamentais para o ano da previsão. O valor desses encargos inclui IVA, quando aplicável. A estimativa dos mesmos e os seus pressupostos são da responsabilidade das entidades gestoras dos contratos respetivos. Salienta-se que estes valores deixaram de ter implícitos os ajustamentos de tarifa e encargos decorrentes dos processos de renegociação dos contratos de PPP rodoviárias que se encontram em curso. Esta metodologia encontra-se em consonância com a que presidiu à elaboração do OE para 2020, a qual deixou de considerar quaisquer ajustamentos de tarifa e de encargos (como era usual em anos anteriores), passando a assumir-se, para efeitos do OE/2020, o enquadramento legal resultante dos contratos em vigor à data, tendo em conta os seguintes aspetos:

- A extinção da comissão de negociação relativa às subconcessões do Baixo Tejo e do Litoral Oeste e o encerramento dos trabalhos;
- A não conclusão do processo de aprovação da proposta de alteração ao contrato da subconcessão do Douro Interior;
- A decisão de recusa de visto ao contrato de subconcessão alterado da subconcessão do Algarve Litoral.

**13. Os encargos líquidos plurianuais têm por referência o período 2020–2062, prevendo-se um encaixe financeiro líquido para o sector público a partir de 2035.** A projeção dos encargos líquidos plurianuais distribui-se ao longo do período 2020–2062, tendo em conta os contratos de parceria atualmente existentes. A partir de 2035 (*inclusive*) encontram-se projetados encargos líquidos globais negativos, correspondendo a um encaixe financeiro líquido para o sector público, em resultado de as receitas previstas com as portagens rodoviárias e com a prestação da atividade de serviços aeroportuários suplantarem os encargos brutos. Refira-se que, no caso da parceria do sector aeroportuário (Concessão ANA), se prevê um encaixe financeiro para o sector público a partir de 2023 (*inclusive*), com uma tendência crescente até ao final do período de projeção.

**14. A UTAO agradece** o trabalho das entidades que produziram e publicaram as fontes de informação utilizadas neste relatório.

**15. O estudo está estruturado em cinco capítulos.** Concluído o presente, que tem natureza introdutória, segue-se o Capítulo 2 para explicar o universo de PPP existente a 31 de dezembro de 2020. O Capítulo 3 apresenta as alterações legais mais recentes em matéria de descontos em portagens, em particular na sequência das alterações, a este respeito, introduzidas na lei do OE/2021. O Capítulo 4 analisa a evolução do investimento realizado pelos parceiros privados. O Capítulo 5 apresenta, para cada um dos sectores económicos e com algum detalhe, os encargos suportados pela parte pública com as parcerias, quer em termos líquidos quer em termos brutos. No caso do sector portuário, os valores apresentados referem-se a receita dos parceiros públicos com as quatro parcerias deste sector já que os contratos não preveem fluxos financeiros no sentido contrário.



## 2 Universo de PPP em 2020

**16. Com referência a 31 de dezembro de 2020, o universo de PPP em análise inclui 38 parcerias, distribuído por cinco sectores de atividade económica.** As parcerias em análise encontram-se distribuídas por cinco sectores de atividade económica: (i) sector rodoviário (21 parcerias); (ii) sector ferroviário (três parcerias); (iii) sector aeroportuário (duas parcerias); (iv) sector da saúde (oito parcerias); (v) sector portuário (quatro parcerias). O universo de PPP encontra-se identificado na Tabela 6, apresentada em anexo, e corresponde às 37 parcerias acompanhadas pela UTAP que estavam vivas à data de 31 de dezembro de 2020, acrescidas da parceria Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Braga, excluída deste universo no decurso de 2019, mas que ainda apresenta relevância financeira em 2020.<sup>1</sup>

**17. O sector rodoviário continua a ser predominante neste universo,** destacando-se dos demais sectores, nomeadamente em termos do investimento acumulado entre 1998 e 2020 (88,7% do total) e dos encargos líquidos suportados em 2020 (76,7% do total). Estes e outros dados que caracterizam os vários sectores constam do Gráfico 1 e da Tabela 1, adiante analisados.

**18. O perímetro do universo mudou ao longo de 2020 em três sectores.** A primeira secção deste capítulo identifica as alterações ao universo de parcerias incluídas no perímetro de análise, e, a segunda secção apresenta desenvolvimentos recentes nas parcerias do sector da saúde (EG Estabelecimento Hospital de Loures, EG Estabelecimento Hospital de Cascais e Novo Hospital Lisboa Oriental).

### 2.1 Alterações ao universo de parcerias incluídas no perímetro de análise

**19. Em 2020, há a registar uma alteração do universo base de PPP face ao considerado no ano anterior.** Desapareceram duas parcerias por extinção da sua validade durante 2019 e nasceram quatro parcerias no sector portuário. Uma e outras são identificadas nos próximos parágrafos de travessão.

- **A parceria SIRESP, no sector da segurança, foi excluída do acompanhamento da UTAP a partir de 1 de dezembro de 2019.** Nos termos do Decreto-Lei n.º 81-A/2019, de 17 de junho, foram transmitidas para o Estado, a 1 de dezembro de 2019, as participações sociais dos acionistas privados da SIRESP, S.A., parceiro privado no contrato de conceção, projeto, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção do Sistema Integrado de tecnologia *trunking* digital para a Rede de Emergência e Segurança de Portugal. Pese embora este contrato continue em vigor até à data prevista para o seu termo (30 de junho de 2021), após a referida transmissão das participações sociais para o Estado (1 de dezembro de 2019) este contrato ficou dispensado das tarefas de acompanhamento, execução, modificação e fiscalização estabelecidas no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, e consequentemente do respetivo acompanhamento por parte da UTAP;
- **No sector da saúde, a parceria Entidade Gestora (EG) do Estabelecimento do Hospital de Braga, responsável pela gestão do estabelecimento hospitalar (componente clínica), terminou no decurso do 3.º trimestre de 2019 (31 de agosto de 2019).** Após esta data, os serviços clínicos anteriormente prestados em regime de PPP passaram a ser prestados pela entidade pública empresarial criada para o efeito (Hospital de Braga, E.P.E.), nos termos do Decreto-Lei n.º 75/2019, de 30 de maio.<sup>1</sup>
- **As quatro novas parcerias que integram o sector portuário referem-se a contratos de concessão do serviço público de movimentação de carga portuária,** tendo sido atribuídas pelas Administrações dos Portos do Douro e Leixões, de Lisboa e de Sines:
  - Portos do Douro e Leixões: Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões;
  - Portos do Douro e Leixões: Terminal de Contentores de Leixões;

<sup>1</sup> A parceria do sector da saúde relativa ao contrato de gestão com a EG do Estabelecimento do Hospital de Braga cessou no 3.º trimestre de 2019. Os serviços clínicos anteriormente prestados por essa entidade privada foram internalizados na entidade pública empresarial criada para o efeito (Hospital de Braga, E.P.E.). Contudo, encontravam-se ainda previstos fluxos financeiros em 2020, a favor da entidade privada, a título de reconciliação. Estes pagamentos aconteceram no decurso do 2.º semestre. Por esta razão, a PPP em causa foi integrada no universo de análise do presente relatório.

- Porto de Lisboa: Terminal de Contentores de Alcântara;
- Porto de Sines: Terminal de Contentores de Sines XXI.

## 2.2 Desenvolvimentos nas parcerias do sector da saúde

**20. Em 2020 foram tomadas decisões relativas a duas parcerias na área da saúde, ambas relativas à prestação de cuidados de saúde, uma no Hospital de Loures e outra no Hospital de Cascais.** Em concreto, foram publicadas as seguintes normas, relativas a cada uma destas parcerias:

- **PPP para a gestão e a prestação de cuidados de saúde no Hospital de Loures:** foi publicada a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/2020](#), de 20 de fevereiro, que determinou o seguinte:
  - Aprovação da proposta fundamentada apresentada ao abrigo do n.º 2 do artigo 9.º do [Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio](#), na parte referente ao objeto da parceria, aos objetivos que se pretendem alcançar, à fundamentação económica e à sua viabilidade financeira;
  - Aprovação das diligências e dos pressupostos necessários ao lançamento e adjudicação de uma nova PPP para a gestão clínica no Hospital de Loures; e,
  - A constituição de uma equipa de projeto para este efeito (ao abrigo do artigo 12.º do [Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio](#));
  - Já no decorrer de 2021, o Conselho de Ministros decidiu que o Hospital de Loures passará a ter gestão pública a partir de janeiro de 2022. Na reunião do Conselho de Ministros de 11 de novembro de 2021 foi aprovado o decreto-lei que cria o Hospital de Loures, E.P.E. ([Decreto-Lei n.º 100-A/2021 de 17 de novembro](#)). Esta entidade pública empresarial será responsável por assegurar a gestão pública do estabelecimento hospitalar a partir do dia 19 de janeiro de 2022, estabelecendo as tarefas necessárias à transição da gestão do estabelecimento hospitalar, até ao dia 18 de janeiro de 2022.
- **PPP para a gestão e a prestação de cuidados de saúde no Hospital de Cascais**
  - Foi publicado o [Despacho n.º 5188, de 15 de abril](#), através do qual os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde aprovaram: i) o lançamento da PPP para a gestão e prestação de cuidados de saúde no Hospital de Cascais, nos termos e com os fundamentos constantes do relatório fundamentado submetido pela equipa de projeto; ii) o lançamento do procedimento de concurso limitado por prévia qualificação, e as respetivas peças do procedimento anexas ao relatório mencionado no ponto anterior; e, iii) a composição do júri do procedimento.
  - Foi publicada a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2020](#), de 16 de abril, que autoriza a realização da despesa para a celebração do contrato relativo à gestão e prestação de cuidados de saúde no Hospital de Cascais, em regime de PPP, **no montante máximo de 859,6 M€**, a preços correntes, repartida por oito anos, com início previsto em 2022. Os encargos com esta despesa, ao longo dos referidos oito anos, não podem exceder, em cada ano económico compreendido entre o ano de início da parceria (previsto para 2022) e o 7.º ano subsequente, os seguintes montantes, a preços correntes: 2022: 90,8 M€; 2023: 94,7 M€; 2024: 97,7 M€; 2025: 102,9 M€; 2026: 108,4 M€; 2027: 116,5 M€; 2028: 120,4 M€; 2029: 128,3 M€.
  - O [Despacho n.º 6616/2020](#), de 9 de junho, dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, aprovou a minuta de anúncio do procedimento pré-contratual e as alterações ao relatório, acima referido, o qual havia sido aprovado anteriormente através do [Despacho n.º 5188](#), de 15 de abril.
  - Na sequência do procedimento concursal, foram apresentadas duas candidaturas, cuja apreciação, pelo júri do procedimento, culminou no dia 30 de dezembro de 2020, com a aprovação do Relatório Final da Fase de Qualificação. Este relatório, bem como os demais documentos que constituem o processo do concurso, foram enviados para o órgão competente para a tomada de decisão de contratação.

**21. Encontra-se em curso o processo de estudo e lançamento do projeto do Hospital de Lisboa Oriental.**

Em sede de audiência prévia, os concorrentes pronunciaram-se, em outubro de 2020, sobre o Primeiro Relatório Preliminar de Análise e Avaliação das Propostas. No final de 2020, as respostas dos oponentes ao concurso encontravam-se em fase de análise e avaliação por parte do júri do procedimento.

### 3 Novo regime de descontos em portagens

**22. No final de 2020 foram publicadas várias normas legais que regulam diretamente os regimes de portagem de várias concessões rodoviárias abrangidas pelo universo das PPP.** Vieram consagrar vários tipos de desconto no preçário da utilização de autoestradas. Seguem-se nos travessões abaixo a identificação das normas e do seu alcance.

- Lei do Orçamento do Estado para 2021 ([Lei n.º 75-B/2020](#), de 31 de dezembro). Os artigos 425.º e 426.º da Lei do OE/2021 instituem um regime de desconto na cobrança de portagens aos utilizadores de lanços e sublanços de autoestrada integrados nas seguintes concessões: Costa de Prata, Concessão Grande Porto, Concessão Norte Litoral, Algarve, Beira Interior, Interior Norte e Beira Litoral/Beira Alta;
  - Em síntese, os alterações introduzidas traduzem-se em: i) um desconto de 50% no valor da taxa de portagem para cada transação; ii) um desconto de 75% no valor da taxa de portagem aplicável a cada transação, para veículos elétricos e não poluentes;
  - As normas definidas nos artigos 425.º e 426.º da Lei do OE/2021 entraram em vigor a 1 de julho de 2021.
- [Portaria n.º 309-B/2020](#), de 31 de dezembro — regulamenta as medidas de uniformização e atenuação de custos para os utilizadores de autoestradas;
  - Em termos sintéticos esta Portaria introduziu: i) um novo desconto de quantidade (25% sobre o valor das taxas de portagem em vigor, a partir do 8.º dia de circulação em cada mês) para veículos das classes 1 e 2, que tenham dispositivo eletrónico; ii) uniformização dos descontos no regime base para veículos afetos ao transporte de mercadorias, classes 2, 3 e 4, através do alargamento ao transporte de passageiros (35% no período diurno; 55% no período noturno, fins de semana e feriados; mantendo-se o regime alargado, de 25%, para veículos de empresas sediadas em territórios do interior);
- [Portaria n.º 138-D/2021](#), de 30 de junho — entrou em vigor a 1 de julho de 2021, tendo procedido "à regulamentação do novo regime de desconto sobre as taxas de portagem aprovado pelos artigos 425.º e 426.º da lei que aprova o Orçamento do Estado para 2021" ([Lei n.º 75-B/2020](#), de 31 de dezembro de 2020).

**23. Em novembro de 2020, a UTAO previu o impacto orçamental de duas propostas de alteração à POE/2021 que visavam a redução das taxas de portagem.** A pedido da Comissão de Orçamento e Finanças, no decurso do processo parlamentar de aprovação do OE/2021 a UTAO procedeu à avaliação prospetiva do impacto na receita das Administrações Públicas decorrente da aprovação das Propostas de Alteração n.º 1139C e n.º 1143C à Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª (PPL n.º 61/XIV), que aprova o Orçamento do Estado para 2021 (OE/2021) — [Relatório UTAO n.º 29/2020: Impacto económico-orçamental das Propostas de Alteração n.º 1139C e n.º 1143C à POE/2021](#). Estas propostas de alteração vieram a ser aprovadas, com ligeiras diferenças, e incluídas na lei do OE/2021 com a redação dos artigos acima identificados. O impacto orçamental, ao nível da perda de receita de portagens, resultante da aprovação deste regime de descontos, deverá materializar-se no decorrer do segundo semestre de 2021.

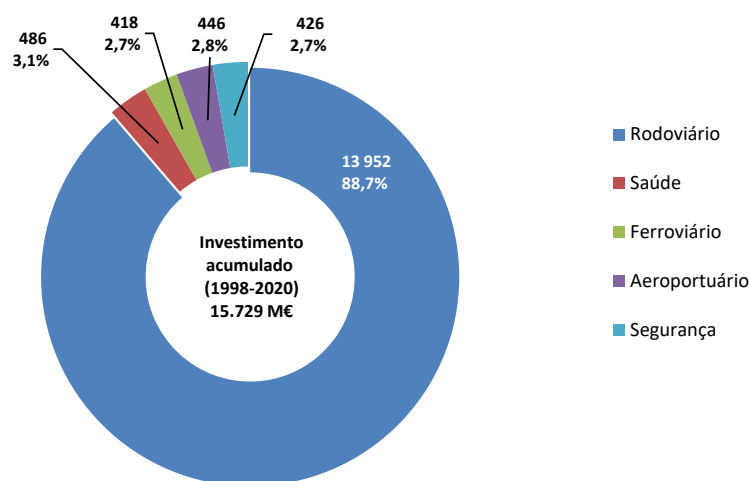


#### 4 Evolução do investimento acumulado

**24. Em 2020, o investimento realizado pelos parceiros privados ascendeu a 190 M€, a preços correntes, mais 24 M€ (+14,5%) do que no ano anterior.** Os dados mais recentes publicados com o investimento realizado sob a forma de PPP abrangem o período até 2020. Em harmonia com a ideia de que, atualmente, o investimento representa uma pequena fração da atividade económica desenvolvida pelos parceiros privados, está o facto de aquele valor representar apenas 10,7% dos encargos brutos (13,1% dos encargos líquidos) pagos em 2020 pelos concedentes públicos aos parceiros privados. Com efeito, relativamente a 2020 foi contabilizado um fluxo anual de 190 M€ de investimento, sendo que, nesse ano, os encargos líquidos suportados pelo sector público ascenderam a 1448 M€ e os encargos brutos a 1783 M€ (Tabela 1, p. 14).

**25. Em termos acumulados, desde 1998 e até ao final de 2020, o investimento realizado sob a forma de PPP ascendeu a 15 729 M€.** Este valor é uma soma a preços correntes efetuada pela UTAP, sem decomposição por anos, entre 1998 e 2010. Por este motivo, não é possível à UTAO apurar a soma equivalente a preços constantes de um determinado ano de referência. Mais adiante, é indicado o valor real do investimento num período mais curto, de 2011 a 2020. No entanto, para efeitos de avaliação da importância relativa de cada sector, é relativamente indiferente efetuar a comparação a preços correntes ou constantes. Assim, verifica-se que as PPP do sector rodoviário dominam, em absoluto, as dos demais sectores, representando 88,7% do investimento total realizado até ao final de 2020 — Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Investimento privado em PPP (acumulado entre 1998 e 2020)**  
(a preços correntes, em milhões de euros e em percentagem)



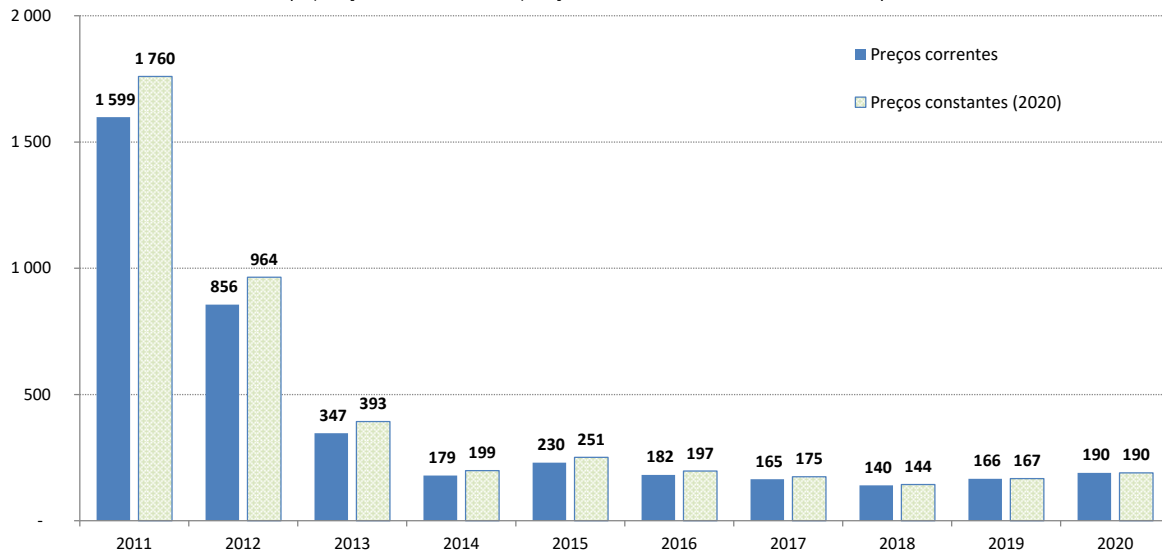
Fonte: UTAP, com base em dados dos parceiros privados.

**26. Em termos históricos, o investimento realizado com recurso a PPP registou uma quebra acentuada desde o exercício económico de 2011.** Tanto em termos relativos como em valores absolutos, as maiores contrações ocorreram no período 2012–2014. O volume de investimento realizado em 2020, 190 M€, é cerca de 11,9% do registado em 2011, pese embora esteja acima do verificado em 2019 (166 M€). Em 2015, inverteu-se a evolução registada nos anos anteriores, tendo-se registado um aumento do investimento realizado por intermédio 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, 2017 e 2018) registaram-se novas quebras, uma vez que estas duas subconcessões já se encontravam numa fase avançada de construção.

**27. A análise do investimento efetuado sob o regime de PPP a preços constantes (de 2020) não altera a natureza qualitativa das conclusões acima referidas.** O Gráfico 2 apresenta a evolução do investimento realizado sob a forma de PPP, a preços constantes de 2020, neutralizando-se assim o impacto da evolução dos preços sobre a variável investimento ao longo do período em análise. Por falta de desagregação da informação, este apuramento só é possível desde 2011. O investimento executado pelos parceiros privados no período 2011–2020 ascendeu a 4054 M€ a preços correntes e a 4440 M€ a preços

de 2020. As conclusões elencadas no parágrafo 26 acima resistem à transformação de preços correntes em preços constantes e ao período de análise mais curto.

**Gráfico 2 – Fluxos de investimento anuais: 2011–2020**  
(a preços correntes e a preços de 2020, em milhões de euros)



Fonte: UTAP (com base em dados dos parceiros privados), INE e cálculos da UTAO. | Nota: A conversão do fluxo de investimento anual executado por intermédio das PPP de preços correntes para preços constantes de 2020 teve por base o deflator da FBCF, por se considerar que, de entre as variáveis disponíveis, ser aquela que melhor se aproxima do preço desta forma de investimento.

**28. A diminuição do investimento anual realizado em regime de PPP, ocorrida no período 2012–2014 e evidenciada no Gráfico 2, resultou da combinação de vários fatores, de entre os quais se salientam:**

- **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 no PAEF/MoU (Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica) que integrou o Programa de Assistência Económica e Financeira;
- **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, consequentemente, dos encargos e do investimento associados. Desta forma, esta medida contribuiu não só para a redução do investimento realizado em regime de PPP, mas também para a diminuição dos encargos futuros suportados pelo Estado ao longo da vida do contrato de concessão;
- **Após 2012, os contratos que vieram a ser incluídos no universo das PPP registaram um contributo relativamente reduzido para o investimento,** alguns dos quais pelo facto de a fase de investimento ter ocorrido em momento anterior ao período em apreço.

**29. Os anos seguintes, 2015–2020, foram marcados pela dinâmica das obras entretanto retomadas nas subconcessões do Baixo Alentejo e Algarve Litoral e pelos investimentos da concessão ANA — Aeroportos de Portugal.** Num primeiro momento, em 2015, com a retoma das obras de construção nestas duas subconcessões rodoviárias (Baixo Alentejo e Algarve Litoral) e com o aumento do investimento realizado na ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., de acordo com o plano de desenvolvimento da capacidade instalada, registou-se uma recuperação ligeira do nível de investimento realizado com estas PPP. No entanto, nos anos seguintes, e com a conclusão das referidas obras, o investimento voltou a registar novas quebras, devido à redução no âmbito de obras futuras, determinado pelas renegociações de 2012 no sector rodoviário, e ainda ao facto de não terem expressão material significativa a contratação de novas empreitadas de obras públicas no âmbito das PPP. Por outro lado, os acordos alcançados

com as concessionárias rodoviárias, relativamente ao modelo de pagamento das grandes reparações de pavimento, levaram a que estes montantes passassem a ser registados como investimento suportado pelo Concedente e não pelo parceiro privado. Por todas estas razões, a atividade económica dos parceiros privados das PPP reflete, na sua maioria, a despesa corrente necessária à operação do ativo em causa e o serviço da dívida contraída nos anos de maior volume de investimento.





## 5 Execução financeira global das PPP em 2020

---

**30. Neste capítulo procede-se à análise dos encargos suportados, em 2020, pelo sector público com o conjunto das PPP dos diversos sectores de atividade, na ótica de caixa.** A perspetiva contabilística dos encargos com parcerias aqui analisados é a da tesouraria, a preços correntes do ano a que respeitam (exceto indicação em contrário). No caso dos encargos plurianuais futuros, os valores são apresentados a preços constantes do ano correspondente ao OE em que são apresentados, tal como é referido nos relatórios do Ministério das Finanças que acompanham cada POE. Por esta razão, a sua concatenação com a série dos valores históricos de execução, apresentados no mesmo gráfico, exigiu a transformação destes para valores a preços constantes de 2020, tal como indicado no Gráfico 4. A contabilização dos fluxos financeiros inclui IVA, quando aplicável, e estão expressos em termos líquidos das receitas que, por contrato, cabem aos parceiros públicos. Por exemplo, em algumas 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.

**31. Em termos contabilísticos os fluxos financeiros ocorrem entre a esfera da Administração Central e os respetivos concessionários (parceiros privados). Exceção fazem-se as PPP do sector portuário, recentemente incluídas no universo das PPP, em que o concedente (parceiro público) não integra o perímetro orçamental.** O sector portuário envolve contratos em que os parceiros públicos são as Administrações Portuárias, que não integram o sector institucional das Administrações Públicas, nos termos do preceituado no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais. Por este motivo, as parcerias deste sector não integram o processo de consolidação orçamental, razão pela qual não constam do Relatório do Orçamento do Estado, pelo que os valores previsionais relativos aos quatro contratos deste sector correspondem a previsões efetuadas pelas respetivas Administrações Portuárias.

**32. Os valores projetados para os encargos plurianuais têm por referência um período de tempo muito alargado, 2020–2062, são apresentados a preços constantes de 2020, e consideram as tarifas em vigor à data de realização da projeção.** Em anos anteriores, estes valores tinham em consideração os ajustamentos de tarifas resultantes do processo de renegociação em curso dos contratos das PPP rodoviárias no momento em que o exercício de projeção plurianual era realizado. No presente relatório não é esse o caso: os dados para o período 2020–2062 são os valores inscritos no relatório da POE/2020 e não incluem os ajustamentos de tarifas e encargos decorrentes dos processos de renegociação dos contratos das PPP rodoviárias que então estavam a decorrer. Assim, quer para efeitos da POE/2020, quer para o presente relatório, passou a assumir-se o enquadramento dos contratos vigentes em outubro de 2019, mês em que a POE/2020 foi apresentada. Os montantes executados (valores até 2020 *inclusive*) encontram-se expressos a preços correntes do ano a que respeitam (Gráfico 3) e a preços constantes de 2020 (Gráfico 4), para efeitos de comparação com os encargos plurianuais futuros. A contabilização dos encargos plurianuais tem por referência o período de vigência dos contratos de concessão (2020–2062), ao longo do qual se distribuem os encargos futuros do sector público com estas parcerias. É de salientar que às diferentes parcerias correspondem contratos de concessão com durações distintas, explicitadas na Tabela 6 em anexo. Refira-se também que a informação primária utilizada (relatórios das POE e relatórios periódicos sobre PPP publicados pela UTAP) não usa uma taxa de desconto intertemporal. A UTAO manteve esta hipótese na construção do Gráfico 3 e do Gráfico 4. Como se sabe, esta hipótese implica atribuir a qualquer ano futuro o mesmo peso que se atribui ao ano base (2020). Finalmente, esclarece-se que medir os fluxos monetários futuros a preços constantes de 2020 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 da economia seguramente evoluirá, até 2062, a uma taxa diferente de zero. Assim, a utilização de preços constantes simplifica a análise, mas não remove a inflação (ou deflação) futura dos encargos líquidos que o sector público irá suportar até ao fim de cada uma das parcerias.

**33. Este capítulo encontra-se organizado do seguinte modo:** a primeira secção proporciona uma visão de conjunto sobre a execução da relação contratual entre o sector privado e o sector público das PPP. Cada uma das cinco secções seguintes reporta a evidência financeira detalhada sobre um sector específico de atividade económica: rodoviário, ferroviário, saúde, aeroportuário e portuário.

## 5.1 Panorama agregado

**34. Em 2020, os encargos líquidos suportados pelo sector público com PPP situaram-se ligeiramente abaixo do ano anterior.** Os encargos líquidos com PPP ascenderam a 1448 M€ no período janeiro a dezembro de 2020, uma diminuição homóloga de 42 M€ (- 2,8%) — (Tabela 1). No sector rodoviário os encargos líquidos aumentaram 69 M€ (+ 6,7%) face ao período homólogo, tendo-se registado uma ligeira redução de 7 M€ nos encargos brutos (- 0,5%), mas uma contração acentuada nas receitas de 76 M€ (- 19,8%). No sector da saúde registou-se uma redução homóloga de 25,7% (- 110 M€), uma contração percentual próxima da prevista na POE/2020 para o conjunto do ano (- 26,4%). As concessões no sector portuário têm a singularidade de não gerar encargos para os concedentes públicos.<sup>2</sup> As secções seguintes detalham, para cada sector de atividade, as razões para a evolução dos encargos líquidos dos parceiros públicos (ou das receitas do sector público, no caso do sector portuário) no decurso de 2020.

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

Sector	Execução Janeiro - Dezembro				Referenciais Anuais				Grau de execução Jan.-Dez. 2020 (%)
	2019	2020	Variação homóloga		2019	POE 2020 <sup>2</sup>	Var. homóloga		
			M€	Tvh %			M€	Tvh %	
<b>Rodoviário</b>	1041	1110	69	6,7	1041	1114	73	7,0	99,7
Encargos brutos	1425	1418	-7	-0,5	1425	1501	76	5,3	94,5
Receitas	384	308	-76	-19,8	384	387	3	0,7	79,6
<b>Ferrovário</b>	49	47	-2	-3,9	49	54	5	10,8	86,7
<b>Saúde</b>	428	318	-110	-25,7	428	315	-113	-26,4	101,0
<b>Portuário</b>	-28,3	-27,5	1	-2,7	-28,3	-28	0,1	-0,4	97,7
<b>Aeroportuário</b>	0	0	0	-	0	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1489</b>	<b>1448</b>	<b>-42</b>	<b>-2,8</b>	<b>1489</b>	<b>1455</b>	<b>-34</b>	<b>-2,3</b>	<b>99,5</b>

Por memória (encargos líquidos)

<b>Rodoviário</b>	<b>1041</b>	<b>1110</b>	<b>69</b>	<b>6,7</b>	<b>1041</b>	<b>1114</b>	<b>73</b>	<b>7,0</b>	<b>99,7</b>
Concessões	428	526	99	23,1	428	538	110	25,6	97,9
Subconcessões	619	585	-33	-5,4	619	576	-42	-6,8	101,5
Outros <sup>1</sup>	-5,4	-1,4	4,1	-74,9	-5,4	0,0	5	-100,1	-

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2020), UTAP e cálculos da UTAO. | Notas: 1 – Para efeitos de comparabilidade, inclui receitas diretas da empresa Infraestruturas de Portugal, S.A. (concretamente, Taxas de Gestão e quiosques/EASYTOLL). 2 – Valores de acordo com o previsto no relatório da POE/2020, exceto para o sector portuário cuja previsão foi efetuada pelas respetivas Administrações Portuárias.

**35. Em termos globais, os encargos líquidos com parcerias suportados em 2020 situaram-se em linha com as previsões constantes no Relatório da POE/2020.** Em 2020, a evolução dos encargos líquidos com PPP manteve-se em linha com a previsão orçamental (POE/2020), na qual se projetava uma diminuição de 2,3%, tendo-se registado um grau de execução global de 99,5%. Em termos nominais, registou-se um desvio favorável de 7 M€ abaixo da dotação prevista na POE/2020 (Tabela 1).

<sup>2</sup> Os fluxos financeiros entre as partes nos contratos de parceria do sector portuário referem-se, essencialmente, aos pagamentos a realizar pelas entidades concessionárias às respetivas Administrações Portuárias dos Portos de Douro e Leixões, Lisboa e Sines, às quais compete a administração dos respetivos portos. Os contratos atribuem aos parceiros privados a exploração do serviço de movimentação de carga, pelo qual pagam uma contrapartida financeira aos concedentes. Esta é, pois, receita do sector público, o que explica a linha com valores negativos na Tabela 1 (um valor negativo indica uma receita líquida e um valor positivo um encargo líquido para o sector público).

**36. No sector rodoviário, tanto os encargos brutos como as receitas com portagem situaram-se abaixo dos valores previstos na POE/2020, para o conjunto do ano. Uma vez que se trata de efeitos de sinal contrário, o desvio favorável dos encargos brutos mais do que compensou a perda de receita com portagens, mantendo os encargos líquidos muito próximos do montante previsto.** Em 2020 registou-se, por um lado, uma execução de encargos brutos com PPP rodoviárias de 1418 M€, inferior em 83 M€ ao previsto para o conjunto do ano (1501 M€), de acordo com o inscrito no relatório que acompanha a POE/2020. Por outro lado, a receita de portagens arrecadada no período em análise foi de 308 M€, tendo registado uma execução 79 M€ abaixo do previsto para 220 (387 M€). Tendo em conta que se trata de desvios de sinal contrário (favorável no caso dos encargos brutos e desfavorável quanto à receita de portagens), o desvio total dos encargos líquidos deste sector, em 2020, foi diminuto (4 M€) — Tabela 1.

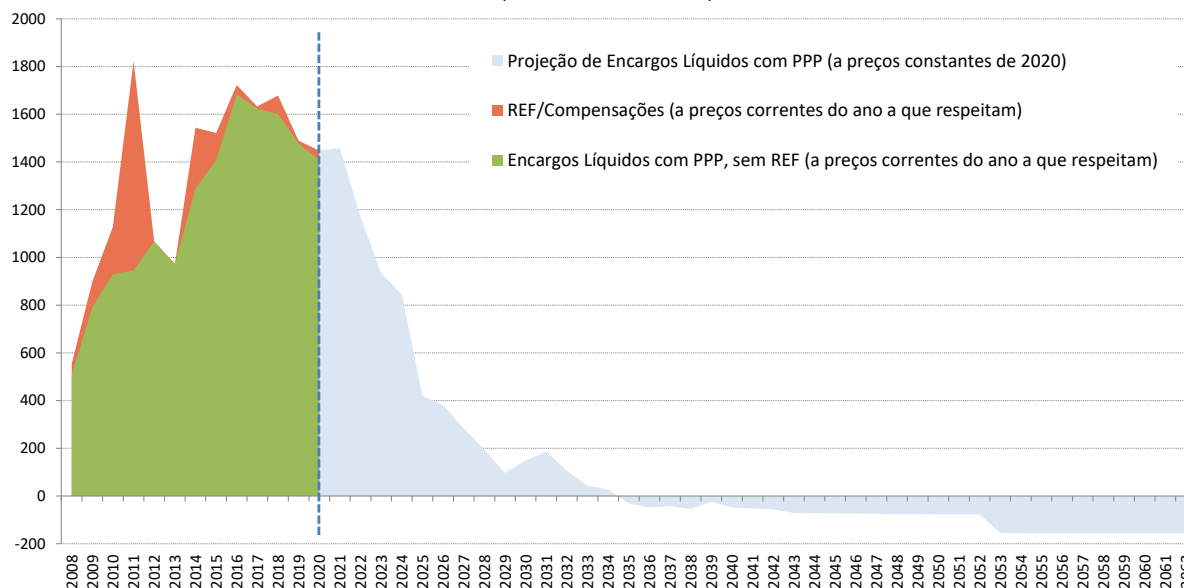
**37. O período 2014–2016 foi marcado por uma subida acentuada dos encargos suportados com PPP, a que se seguiu uma redução nos anos 2017–2020. Esta evolução torna-se mais notória quando se analisam os encargos valorizados a preços constantes de 2020 (Gráfico 4). Para 2021 projeta-se um ligeiro aumento dos encargos líquidos com PPP.** O Gráfico 3 e o Gráfico 4 abaixo apresentam a evolução dos encargos líquidos com PPP suportados pelo sector público desde o ano 2008, valorizados a preços correntes e a preços constantes de 2020, respetivamente. Entende-se oportuna a divulgação da série dos encargos líquidos com parcerias a preços constantes (neste caso 2020) por razões de comparabilidade ao longo do tempo, retirando da série o efeito da evolução dos preços. Para os anos 2021 e seguintes a projeção de encargos líquidos com PPP também se encontra valorizada a preços constantes de 2020, em ambos os gráficos. Uma vez que a análise da série a preços constantes é mais rigorosa e metodologicamente mais robusta, a UTAO privilegia esta forma de análise, salvo indicação em contrário. Assim, os encargos líquidos com PPP (excluindo REF/Compensações)<sup>3</sup> pagos em 2014, 2015 e 2016 ascenderam a 1431 M€, 1539 M€ e 1821 M€, respetivamente. Em 2017, 2018, 2019 e 2020 registou-se uma diminuição destes encargos para 1719 M€, 1644 M€, 1483 M€ e 1409 M€, respetivamente. Refira-se que em 2018 foram pagos REF/Compensações no valor de 80,2 M€ (78,1 M€ a preços correntes), em 2019 12,4 M€ (12,3 M€ a preços correntes) e em 2020 39,1 M€. Relativamente a 2021, a previsão constante no relatório que acompanhou a POE/2021 aponta para um total de encargos líquidos de 1458 M€, o que representa um crescimento homólogo de 10 M€.

**38. A evolução dos encargos com as parcerias foi determinada, em grande medida, pelo início faseado, a partir de 2014, do pagamento de encargos às subconcessionárias rodoviárias.** Este faseamento resultou, sobretudo, do adiamento da data de início dos pagamentos às subconcessionárias, de acordo com o estabelecido nos respetivos contratos de concessão. A este facto, acresce 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€, a preços correntes, e o investimento realizado em 2015 no Túnel do Marão. Assim, 2016 foi o ano em que se atingiu o valor máximo de encargos líquidos com parcerias, desde 2011 (Gráfico 3 e Gráfico 4). Relativamente à Subconcessão Algarve Litoral ainda não foram iniciados os pagamentos ao parceiro privado, existindo, desde 2019, dois diferendos entre as partes, uma ação administrativa proposta pelos bancos financiadores e uma ação arbitral, com montantes peticionados de 43 e 445 M€, respetivamente.

<sup>3</sup> REF é o acrónimo de “Reposição do Equilíbrio Financeiro”. Os pagamentos a título de REF visam reestabelecer o equilíbrio contratual do contrato, que tenha sido alterado por um evento que justifique esse pagamento, de forma a repor a remuneração do parceiro privado ao nível em que se encontrava anteriormente. Em teoria, pode ocorrer em qualquer sentido: do sector público para o parceiro privado ou vice-versa. Na prática, ocorrem, frequentemente, do sector público para o parceiro privado. É comum os pagamentos de REF estarem associados a eventos com um elevado grau de imprevisibilidade.

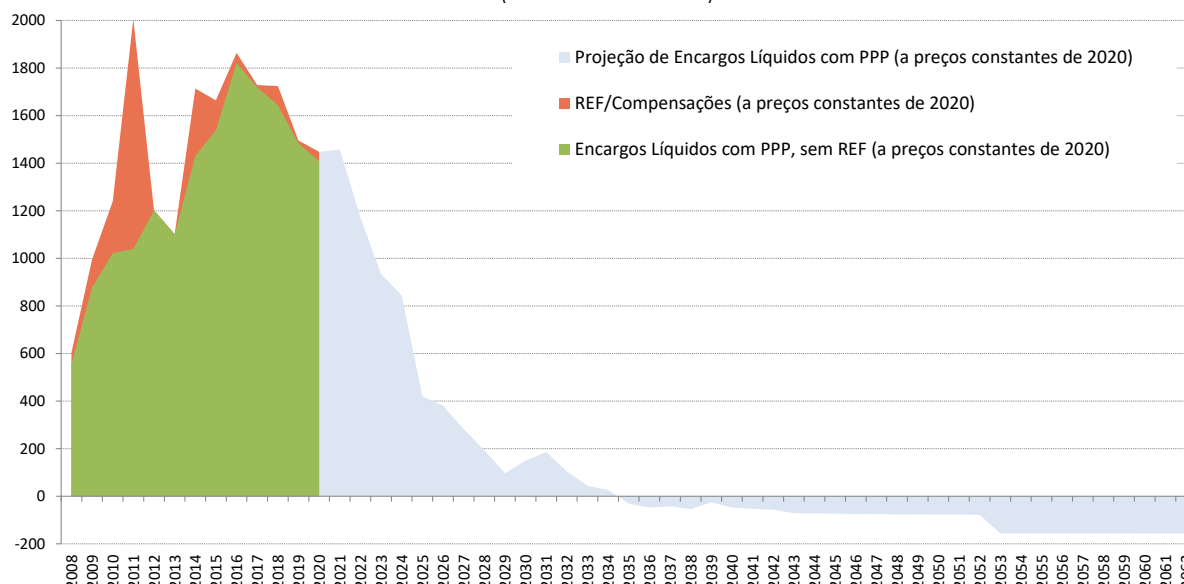
Compensações são pagamentos contratualmente previstos que visam transferir um determinado valor para uma das partes. É o caso do pagamento de compensações que se encontra previsto na concessão Metro Sul do Tejo: caso o tráfego real de passageiros se situe abaixo de um determinado nível isso significa que o concedente deve proceder ao pagamento de compensações ao parceiro privado; no caso de o tráfego real de passageiros ultrapassar um determinado nível isso implica o pagamento de compensações por parte do parceiro privado a favor do concedente. Estas compensações encontram-se previstas explicitamente no contrato de concessão.

**Gráfico 3 – Encargos líquidos com PPP, 2008–2062 a preços correntes**  
(em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças (Relatório da POE/2020 e CGE/2020), UTAP, DGTf e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os valores executados entre 2008–2020, a título de encargos líquidos com PPP e REF/Compensações, encontram-se expressos a preços correntes do ano a que respeitam. (ii) As projeções de encargos líquidos com PPP para 2021–2062 encontram-se expressas a preços constantes de 2020, incluindo IVA, quando aplicável. (iii) Não é empregue nenhum fator de desconto intertemporal entre 2008 e 2062. (iv) REF: Reposição de Equilíbrio Financeiro. (v) A série REF/Compensações 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 (v.i) Taxa de Regulação das Infraestruturas Rodoviárias (TRIR), no montante de 1,1 M€; e (v.ii) as grandes reparações de pavimento, no montante de 19,4 M€, bem como (v.iii) as compensações pagas à concessionária do Litoral Centro, no valor de 38 M€, no âmbito da execução das sentenças dos processos arbitrais; em 2016: (v.iv) 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 M€; e (v.v) 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 M€ e 8,3 M€, respetivamente; em 2018: os pagamentos parciais de compensações à (v.vi) concessionária da Douro Litoral, no valor de 65,9 M€, e à (v.vii) concessionária do Litoral Centro, em ambos os casos decorrentes da execução de decisões proferidas pelo tribunal arbitral, no seguimento de pedidos de REF apresentados pelas concessionárias; em 2019: (v.viii) o pagamento parcial de compensações à concessionária da Douro Litoral, no valor de 9,4 M€; e, em 2020: (v.ix) compensações/REF pagas às concessionárias do Douro Litoral e Litoral Centro, e às subconcessionárias do Litoral Oeste e Baixo Tejo, entre outras não especificadas.

**Gráfico 4 – Encargos líquidos com PPP, 2008–2062 a preços constantes de 2020**  
(em milhões de euros)

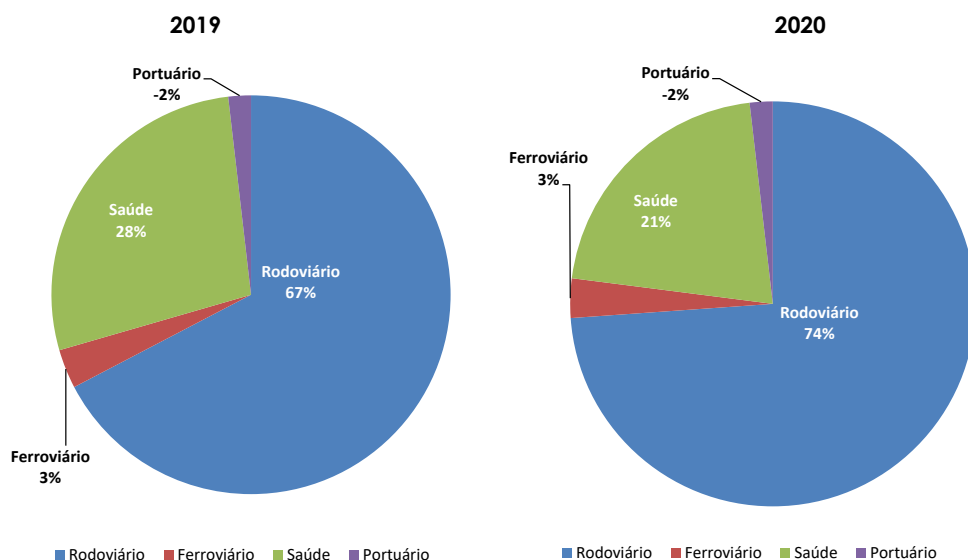


Fontes: Ministério das Finanças (Relatório da POE/2020 e CGE/2020), UTAP, DGTf e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os valores executados entre 2008–2020, a título de encargos líquidos com PPP e REF/Compensações, encontram-se expressos a preços correntes do ano a que respeitam. (ii) As projeções de encargos líquidos com PPP para 2021–2062 encontram-se expressas a preços constantes de 2020, incluindo IVA, quando aplicável. (iii) Não é empregue nenhum fator de desconto intertemporal entre 2008 e 2062. (iv) REF: Reposição de Equilíbrio Financeiro. (v) A série REF/Compensações 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 (v.i) Taxa de Regulação das Infraestruturas Rodoviárias (TRIR), no montante de 1,1 M€; e (v.ii) as grandes reparações de pavimento, no montante de 19,4 M€, bem como (v.iii) as compensações pagas à concessionária do Litoral Centro, no valor de 38 M€, no âmbito da execução das sentenças dos processos arbitrais; em 2016: (v.iv) 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 M€; e (v.v) 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 M€ e 8,3 M€, respetivamente; em 2018: os pagamentos parciais de compensações à (v.vi) concessionária da Douro Litoral, no

valor de 65,9 M€, e à (v.vii) concessionária do Litoral Centro, em ambos os casos decorrentes da execução de decisões proferidas pelo tribunal arbitral, no seguimento de pedidos de REF apresentados pelas concessionárias; em 2019: (v.viii) o pagamento parcial de compensações à concessionária da Douro Litoral, no valor de 9,4 M€; e, em 2020: (v.ix) compensações/REF pagas às concessionárias do Douro Litoral e Litoral Centro, e às subconcessionárias do Litoral Oeste e Baixo Tejo, entre outras não especificadas.

**39. Em 2020, acentuou-se a supremacia do sector rodoviário no total de encargos líquidos com PPP.** O sector rodoviário continua a ser aquele mais contribui para o total de encargos líquidos com parcerias, representando a grande maioria da despesa com PPP suportada pelo sector público. Embora o seu peso tenha descido ligeiramente nos últimos anos, face aos encargos líquidos globais com PPP (71% em 2016, 70% em 2017 e 67% em 2018 e 2019), o ano de 2020 registou uma evolução contrária, tendo aumentado para 74% (Gráfico 5).

**Gráfico 5 – Distribuição dos encargos líquidos por sectores, 2019 e 2020**  
(em percentagem)



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

## 5.2 Sector rodoviário

**40. Em 2020 o aumento dos encargos líquidos com as PPP rodoviárias ficou a dever-se à quebra das receitas com portagens (- 19,8%).** No período em análise os encargos líquidos com PPP rodoviárias ascenderam a 1110 M€, registando-se um acréscimo de 69 M€ em termos homólogos, o que representa um aumento de 6,7%. Relativamente aos encargos brutos, entre janeiro e dezembro de 2020 assistiu-se a uma redução de 0,5%, menos 7 M€ do que o registado no período homólogo. Do lado da receita verificou-se uma diminuição de 19,8%, menos 76 M€ que em 2019. A quebra na receita de portagens foi mais notória no conjunto das concessões rodoviárias, com uma redução de 21,2%, menos 73 M€ do que no ano anterior. A contração das receitas de portagens ficou a dever-se, em grande medida, às limitações à circulação impostas pelas medidas de combate à pandemia de COVID-19.

**41. A evolução homóloga dos encargos brutos foi determinada pelo efeito combinado de vários fatores com impactos distintos. Pese embora a variação homóloga dos encargos brutos tenha sido pouco expressiva (- 7 M€), identificam-se, em síntese, os fatores que contribuíram para esta evolução.** Em primeiro lugar, identificam-se os que contribuíram para o seu aumento e, de seguida, aqueles que concorreram para a sua redução homóloga. Assim, contribuíram para o crescimento homólogo dos encargos brutos os seguintes fatores:

- Aumento dos pagamentos por disponibilidade às concessionárias do Norte, de Beira Litoral e Beira Alta e do Grande Porto em cerca de +35,4 M€, e à subconcessionária do Pinhal Interior em +14,5 M€, de acordo com a evolução das tarifas contratualmente previstas — num total de 49,9 M€;

- Aumento dos pagamentos efetuados a título de REF, designadamente às concessionárias do Litoral Centro (+17,0 M€) e do Douro Litoral (+8,3 M€), decorrentes de decisões tomadas pelos Tribunais Arbitrais — num total de 25,3 M€;
- Aumento dos pagamentos de reconciliação efetuados às concessionárias do Norte e de Beira Litoral e Beira Alta (+3,7 M€) e às Subconcessionárias do Baixo Tejo, do Baixo Alentejo, Trasmontana e do Douro Interior (+11,8 M€), no valor global de +5,8 M€ — num total de 15,5 M€;
- Pagamento de 7,4 M€ às Subconcessionárias do Litoral Oeste e do Baixo Tejo, pelo acordo alcançado quanto aos litígios relacionados com o Dispositivo Eletrónico de Matrícula;
- Diminuição das deduções aos pagamentos efetuados às concessionárias do Grande Porto, da Beira Litoral e Beira Alta, da Costa de Prata e Interior Norte, em cerca de 7,0 M€, por aplicação da cláusula de neutralidade fiscal prevista contratualmente;

Em sentido contrário, os seguintes fatores contribuíram para a redução homóloga dos encargos brutos em 2020:

- Redução de 32,3 M€ nos pagamentos por disponibilidade efetuados às concessionárias da Beira Interior e do Interior Norte, de acordo com a evolução das tarifas previstas nos contratos;
- Redução dos encargos brutos com a subconcessionária do Pinhal Interior, devido ao efeito base gerado pelo facto de, em 2019, terem sido efetuados pagamentos de regularização no valor de 25,8 M€, sem equivalência no período em análise;
- Diminuição de encargos com a subconcessão do Baixo Tejo, devido ao efeito base gerado pelo facto de, em 2019, terem sido efetuados pagamentos de regularização no valor de 21,1 M€, sem equivalência no período em análise;
- Redução dos pagamentos por disponibilidade e por serviço à subconcessionária Trasmontana, em cerca de 16,3 M€, na sequência da pronúncia do Tribunal de contas a um recurso interposto pela IP, S.A., uma vez que o pagamento havia sido efetuado no terceiro trimestre de 2019;
- Diminuição de 6,7 M€ nos pagamentos de reconciliação, a título de disponibilidade, efetuados às concessionárias do Grande Porto e do Interior Norte (- 4,1 M€), e à subconcessionária do Pinhal Inteiro (- 2,6 M€);
- Alteração dos fluxos financeiros com a concessionária LUSOPONTE, com um impacto favorável para o sector público de 6,6 M€, em razão de: i) alteração do pagamento anual à IP, S.A., definido contratualmente e nos termos do acordo para a REF de 2012, tendo em conta que, a partir de 2020, se encontra previsto que os fluxos financeiros sejam apenas da concessionária para o concedente; ii) em 2020 os pagamentos de reconciliação a este parceiro privado foram inferiores aos efetuados no ano anterior;
- Aplicação de uma dedução de 2,6 M€, no período em análise, aos pagamentos efetuados à concessionária do Norte Litoral, por aplicação da cláusula de neutralidade fiscal; no período homólogo os pagamentos a esta concessionária haviam sofrido um agravamento de 2,9 M€; o efeito combinado destas duas operações gera um diferencial homólogo total de 5,5 M€.

**Tabela 2 – Execução dos encargos com PPP rodoviárias**  
(em milhões de euros e em percentagem)

	Execução Janeiro - Dezembro				Referenciais Anuais				Grau de execução Jan.-Dez. 2020 %
	2019	2020	Var. homóloga		2019	POE 2020 <sup>2</sup>	Var. homóloga		
			M€	Tvh %			M€	Tvh %	
<b>Encargos Líquidos</b>	<b>1 041</b>	<b>1 110</b>	<b>69</b>	<b>6,7</b>	<b>1 041</b>	<b>1 114</b>	<b>73</b>	<b>7,0</b>	<b>99,7</b>
<b>Encargos brutos, dos quais:</b>	<b>1 425</b>	<b>1 418</b>	<b>-7</b>	<b>-0,5</b>	<b>1 425</b>	<b>1 501</b>	<b>76</b>	<b>5,3</b>	<b>94,5</b>
Pagamentos por disponibilidade	1 297	1 265	-32	-2,5					
Concessões	721	728	7	0,9					
Subconcessões	575	537	-39	-6,7					
Pagamento por serviço	75	74	-1	-1,1					
Subconcessões	75	74	-1	-1,1					
Custos com o serviço cobrança portagem	41	40	-1	-2,0					
REF/Compensações	12	39	27	217,6					
<b>Receitas de Portagem</b>	<b>384</b>	<b>308</b>	<b>-76</b>	<b>-19,8</b>	<b>384</b>	<b>387</b>	<b>3</b>	<b>0,7</b>	<b>79,6</b>
Concessões	347	273	-73	-21,2					
Subconcessões	32	33	2	4,8					
Outros <sup>1</sup>	6	1	-4	-74,2					
<b>Taxa de cobertura (%)</b>	<b>27,0</b>	<b>21,7</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>27,0</b>	<b>25,8</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Concessões do Estado (inclui Ex-SCUT)	<b>45,5</b>	<b>35,6</b>							
Subconcessões	<b>4,9</b>	<b>5,4</b>							

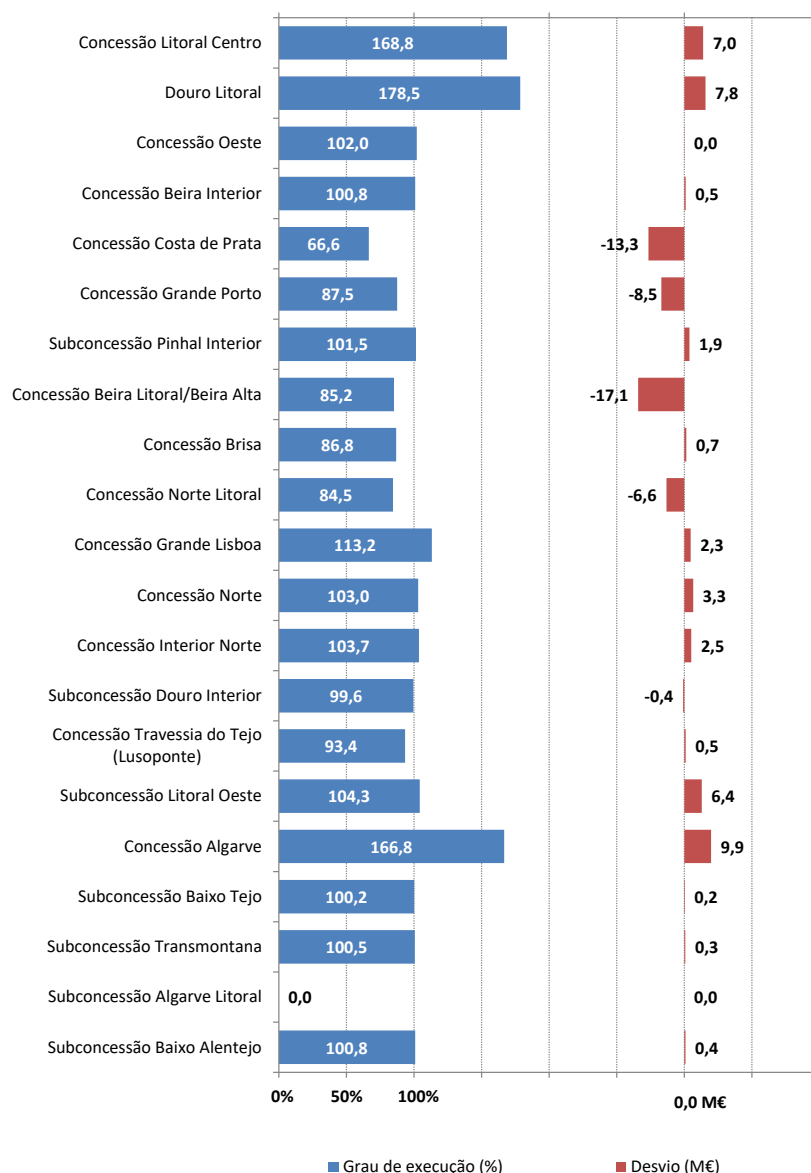
Fontes: Ministério das Finanças (POE/2020), UTAP e cálculos da UTAO. | Notas: 1 – Para efeitos de comparabilidade, inclui receitas diretas da empresa Infraestruturas de Portugal, S.A. (concretamente, Taxas de Gestão e quiosques/EASYTOLL). 2 – Valores de acordo com o previsto no relatório da POE/2020.

**42. Em 2020, a proporção dos encargos com as subconcessões rodoviárias, face ao total das PPP deste sector, diminuiu 2,6 p.p. em termos brutos e 7,4 p.p. em termos líquidos. A maioria dos encargos suportados com as subconcessionárias rodoviárias refere-se a pagamentos pela disponibilidade das infraestruturas, os quais registaram uma diminuição homóloga de 39 M€.** No período de janeiro a dezembro de 2020 os encargos brutos suportados pelo sector público com as subconcessões rodoviárias ascenderam a 611 M€ (650 M€ em 2019), dos quais 537 M€ respeitaram a pagamentos por disponibilidade e 74 M€ a pagamentos por serviço.<sup>4</sup> É de referir a diminuição dos pagamentos por disponibilidade em 2020, em particular no caso das subconcessões rodoviárias em cerca de 39 M€ (-6,7%). Face ao total de encargos brutos com todas as PPP rodoviárias, suportados em 2020 (1418 M€), os montantes despendidos com as subconcessões rodoviárias representaram 43,1% dos encargos brutos (45,6% em 2019) e 52,0% dos encargos líquidos (59,4% em 2019). Com efeito, em 2020 registou-se uma diminuição do peso dos encargos brutos (-2,6 p.p.) e dos encargos líquidos (-7,4 p.p.) com as subconcessões rodoviárias, face ao total de encargos suportado pelo sector público com as parcerias deste sector (Tabela 2).

**43. Face à previsão orçamental para 2020, a execução financeira dos encargos líquidos encontra-se em linha com o orçamentado, registando-se um desvio desfavorável com as receitas de portagem, que foi mais do que compensado por um desvio favorável nos encargos brutos.** Em 2020 os valores executados em encargos líquidos com as PPP rodoviárias situaram-se em linha com o previsto na POE/2020, tendo registado um grau de execução de 99,7%. A execução ao nível dos encargos brutos foi mais favorável do que o previsto (grau de execução de 94,5%), facto que permitiu compensar a baixa execução da receita com portagens (grau de execução de 79,6%) — (Tabela 2). Um dos fatores que contribuiu para a quebra da receita de portagens foi a limitação à circulação implementada como medida de combate à propagação da pandemia de COVID-19. No tocante ao desvio favorável na execução dos encargos brutos (-83 M€), a justificação reside no baixo grau de execução das Grandes Reparações rodoviárias, que, segundo a UTAP, se terá fixado em 4% do valor previsto na POE/2020, permitindo uma poupança de cerca de 75 M€. Os graus de execução (em %) e os respetivos desvios (em M€) na execução dos encargos líquidos são apresentados individualmente, para cada uma das parcerias, no Gráfico 6.

<sup>4</sup> Os pagamentos por serviço correspondem a uma remuneração baseada no nível de tráfego efetivamente verificado na infraestrutura rodoviária.

**Gráfico 6 – Grau de execução e desvio dos encargos líquidos com PPP rodoviárias, 2020**  
(em percentagem e em milhões de euros)

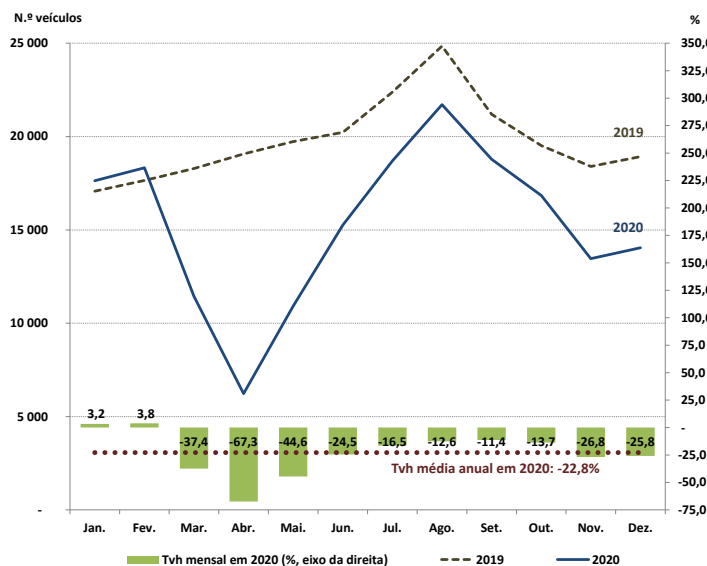


Fontes: Ministério das Finanças (POE/2020), UTAP e cálculos da UTAO. | Notas: O grau de execução é apresentado em percentagem do total previsto para os encargos líquidos na POE/2020. O desvio é a diferença entre o valor executado e a previsão, sendo apresentado em milhões de euros. O sinal negativo do desvio significa que os encargos suportados foram inferiores aos previstos. Estes valores refletem a execução de 2020, pelo que o desvio apresentado, quando negativo, representa o montante que não foi executado, face à previsão constante na POE/2020.

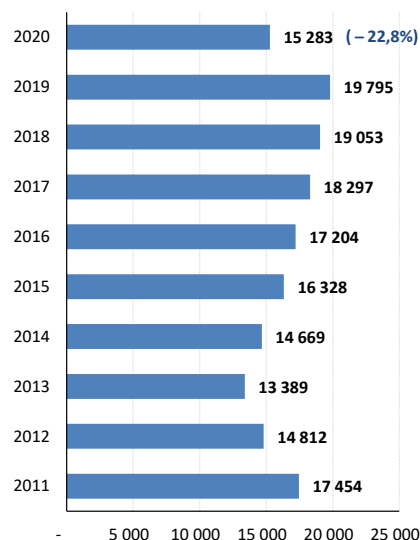
**44. O tráfego médio diário diminuiu 22,8% em 2020, invertendo a tendência de crescimento iniciada em 2014 e que perdurou até 2019, refletindo, em grande medida, as restrições à circulação impostas como medida de resposta à pandemia de Covid-19.** A evolução da procura por infraestruturas rodoviárias, 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 de declínio anteriormente registada, tendo-se verificado um aumento do TMD de 9,6%, face ao ano anterior. Nos anos seguintes, observou-se uma tendência de recuperação da procura por este tipo de infraestruturas rodoviárias, registando-se variações homólogas positivas no TMD de: +11,3% em 2015, +5,4% em 2016, +6,4% em 2017, +4,1% em 2018 e +3,9% em 2019. Contudo, 2020 foi o ano em que se inverteu esta tendência de crescimento, sobretudo a partir de março (Gráfico 7 e Gráfico 8) e com especial incidência nos meses de abril (tvh de - 67,3%) e maio (tvh de - 44,6%), registando-se uma diminuição homóloga anual de 22,8% no TMD. Tal como já referido, a diminuição do tráfego em 2020, reflete, em grande medida, as limitações à circulação implementadas como medida de resposta ao surto pandémico de COVID-19.



**Gráfico 7 – Tráfego Médio Diário: média mensal**  
(em unidades e em percentagem)



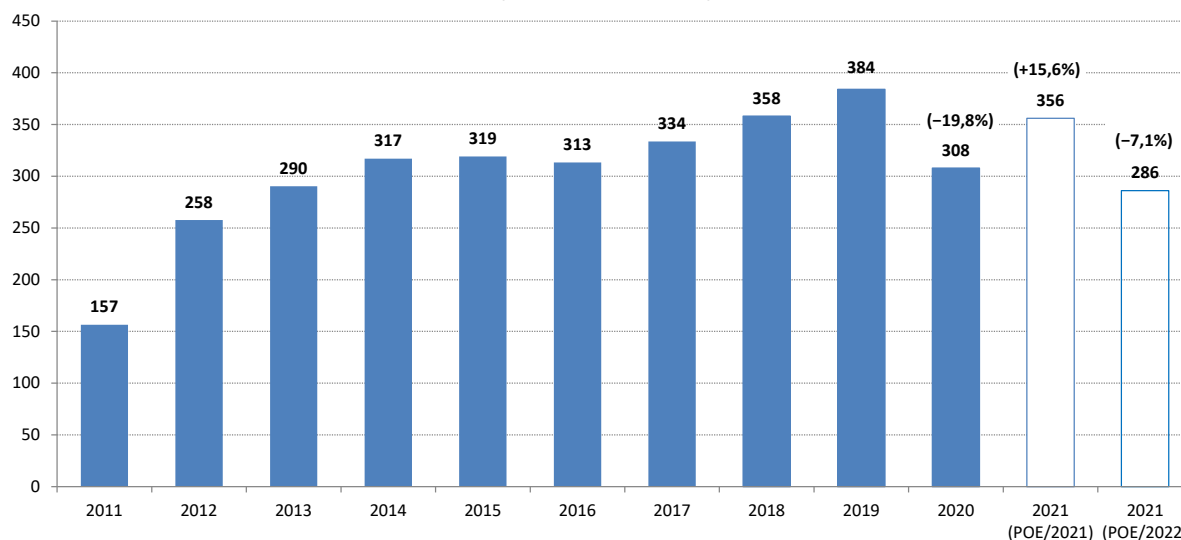
**Gráfico 8 – Tráfego Médio Diário, média anual: 2011-2020**  
(em unidades)



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

**45. Em 2020 as receitas com portagens registaram uma redução homóloga, refletindo a diminuição da procura dirigida a estas infraestruturas.** 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, com especial incidência no período 2012-2013, a justificação para este crescimento deverá residir em fatores não diretamente relacionados com a evolução do volume de tráfego (procura), sendo de referir o aumento no 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 de 2012). Com efeito, o impacto destes fatores deverá ter superado o efeito quantidade decorrente da referida redução de tráfego, registada entre 2011 e 2013. Relativamente aos anos subseqüentes, o aumento da receita de portagens justificou-se, sobretudo, pela tendência de recuperação do volume de tráfego médio diário e pela introdução de novos troços portajados (Gráfico 7, Gráfico 8 e Gráfico 9). Contudo, esta evolução inverteu-se em 2020, em resultado das restrições à circulação implementadas para combater à pandemia de COVID-19. Com efeito, em 2020 a receita com portagens gerada pelas parcerias rodoviárias foi de 308 M€, registando uma quebra de 19,8% face ao ano anterior, situando-se cerca de 79 M€ abaixo da previsão constante da POE/2020.

**Gráfico 9 – Receita com portagens: 2011-2021<sup>P</sup>**  
(em milhões de euros)

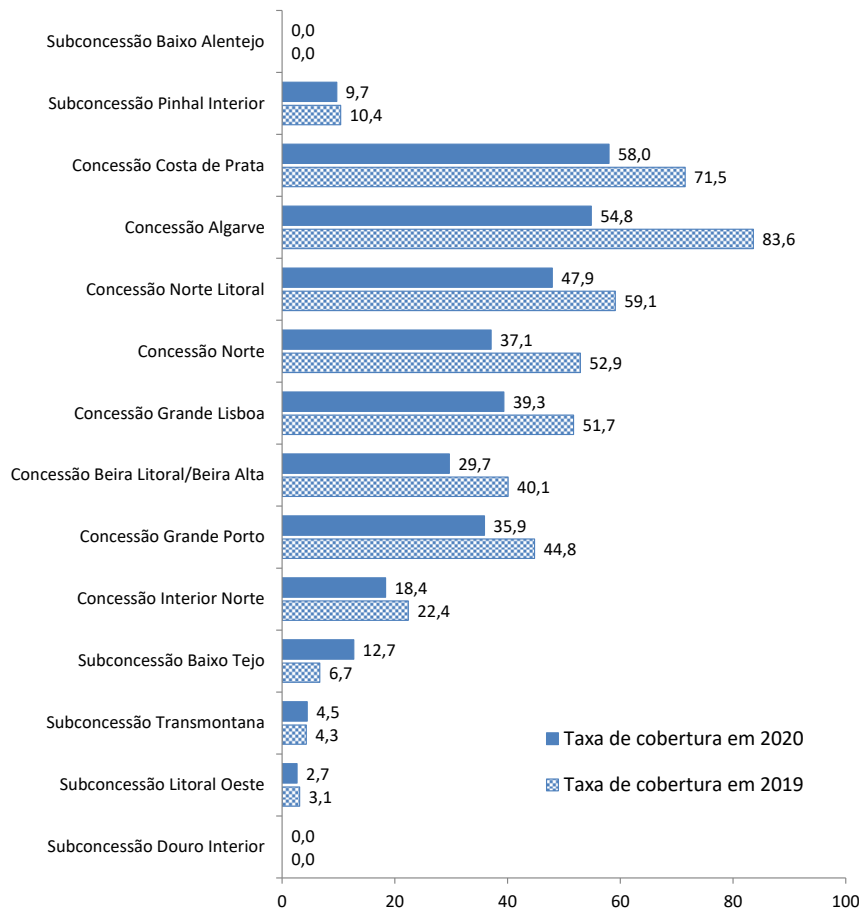


Fonte: Ministério das Finanças (GGE/2011-20 e POE/2021-22) e UTAP (a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos). | Notas: (i) Inclui proveitos diretos da Infraestruturas de Portugal, S.A. (Taxas de Gestão e quiosques/EASYTOLL). (ii) O período

2013–2015 inclui a receita relativa ao Túnel do Marão e a troços da A21 e da A23. (iii) 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€. (iv) Os valores para 2021 são previsionais e com origem nos relatórios do MF sobre as POE/2021 e POE/2022. É por isso que foi colocado o índice superior "P" junto a "2021" no título do gráfico.

**46. A taxa de cobertura das parcerias rodoviárias diminuiu consideravelmente em 2020, face ao registado no período homólogo, situando-se muito abaixo da previsão implícita na POE/2020 para o conjunto do ano.** A taxa de cobertura, no contexto das PPP, é definida pelo rácio, em percentagem, das receitas obtidas pelo parceiro público relativamente aos encargos brutos pagos por este no mesmo período. Em 2020, verificou-se uma degradação da taxa de cobertura dos encargos brutos suportados de 5,2 p.p., de 27,0% em 2019, para 21,7% em 2020. Os valores implícitos na POE/2020 consideraram uma redução da taxa de cobertura para 25,8% em 2020, motivada por um aumento previsto para os encargos brutos de 5,3% (+ 76 M€) superior à subida prevista para a receita com portagens em 0,7% (+3 M€). Contudo, a execução financeira das PPP rodoviárias em 2020 registou uma evolução distinta, uma vez que os encargos brutos diminuíram 0,5% (– 7 M€) e a receita com portagens diminuiu 19,8% (– 76 M€), gerando, face às previsões implícitas na POE/2020, um desvio favorável no caso dos encargos brutos (83 M€) que mais do que compensou o desvio desfavorável na receita de portagens (79 M€). Assim, em 2020, a taxa de cobertura alcançada pelo conjunto das parcerias rodoviárias (21,7%) veio a situar-se 4,1 p.p. abaixo do implícito na POE/2020 para o conjunto do ano (25,8%). Tal como já referido, esta evolução decorre, sobretudo, da diminuição da procura por estas infraestruturas, em resultado da pandemia de COVID-19, analisada no parágrafo 44 acima, e da correspondente perda de receita com portagens, evidenciada no parágrafo 45 acima. Salienta-se a baixa taxa de cobertura registada pelas subconcessões rodoviárias da empresa Infraestruturas de Portugal, S.A., que, em 2020 se situou em 5,4%, aumentando 0,5 p.p. face ao período homólogo (6,1% em 2014; 4,2% em 2015; 3,8% em 2016; 4,6% em 2017; 5,5% em 2018 e 4,9% em 2019). Relativamente às concessões rodoviárias, aquelas que apresentaram individualmente, em 2020, maiores taxas de cobertura (e, por conseguinte, um menor esforço financeiro para o sector público) foram as seguintes: concessão Costa de Prata (58,0%), concessão Algarve (54,8%) e concessão Norte Litoral (47,9%) — Tabela 2 e Gráfico 10.

**Gráfico 10 – Taxa de cobertura das PPP rodoviárias: 2019 versus 2020**  
(em percentagem)



Fontes: UTAP. | Notas: (i) A taxa de cobertura reflete o nível de encargos brutos suportados que se encontra coberto por proveitos gerados pela respetiva PPP; (ii) Neste gráfico não estão incluídas as concessões de portagem real uma vez que o conceito "taxa de cobertura" não faz sentido no seu modelo de remuneração, uma vez que não geram encargos recorrentes para o Estado e a receita de portagens pertence por inteiro às concessionárias.

**47. Atualmente o modelo de remuneração das parcerias rodoviárias contempla cinco concessões com portagem real: Douro Litoral, Litoral Centro, Oeste, Brisa e Travessia do Tejo (Lusoponte).** O modelo de remuneração das concessões com portagem real baseia-se nas receitas de portagem cobradas diretamente pelas concessionárias aos utilizadores finais da infraestruturas, não gerando, por conseguinte, fluxos financeiros recorrentes para o sector público. No entanto, podem ocorrer fluxos financeiros, nos dois sentidos, decorrentes da execução de eventuais multas, penalidades ou alterações contratuais ocorridas, mas que não assumem a natureza de encargos recorrentes nem de receitas de portagens, uma vez que, nestes casos, a receita de portagens é propriedade das respetivas concessionárias. Por esta razão, do ponto de vista do sector público, o conceito de taxa de cobertura não é aplicável a este tipo de concessões.

### 5.3 Sector ferroviário

**48. O sector ferroviário engloba três PPP que apresentam modelos de remuneração do parceiro privado diferenciados. O modelo de remuneração da concessionária MTS — Metro Transportes do Sul, S.A., que é a concessionária da concessão Metro Sul do Tejo (Concessão MST), assenta nos seguintes parâmetros:**

- Receitas cobradas aos utilizadores do serviço;
- 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 novembro de 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 compensações à concessionária;

- Compensações, devidas pela Área Metropolitana de Lisboa, em contrapartida das obrigações de redução tarifária nos passes assumidas por esta operadora.

**49. O modelo de remuneração definido para a subconcessão do Metro do Porto engloba uma componente fixa e uma componente variável.** A remuneração anual do parceiro privado da subconcessão do Metro do Porto (VIAPORTO, Operação e Manutenção de Transportes, Unipessoal, Lda.) é devida numa base mensal, sendo constituída por uma componente fixa, composta por duas parcelas definidas contratualmente, e por uma componente variável, calculada com base em duas parcelas, uma dependente do número de quilómetros realizados em serviço comercial e outra apurada em função do número de quilómetros percorridos em atividades de ensaio.<sup>5</sup>

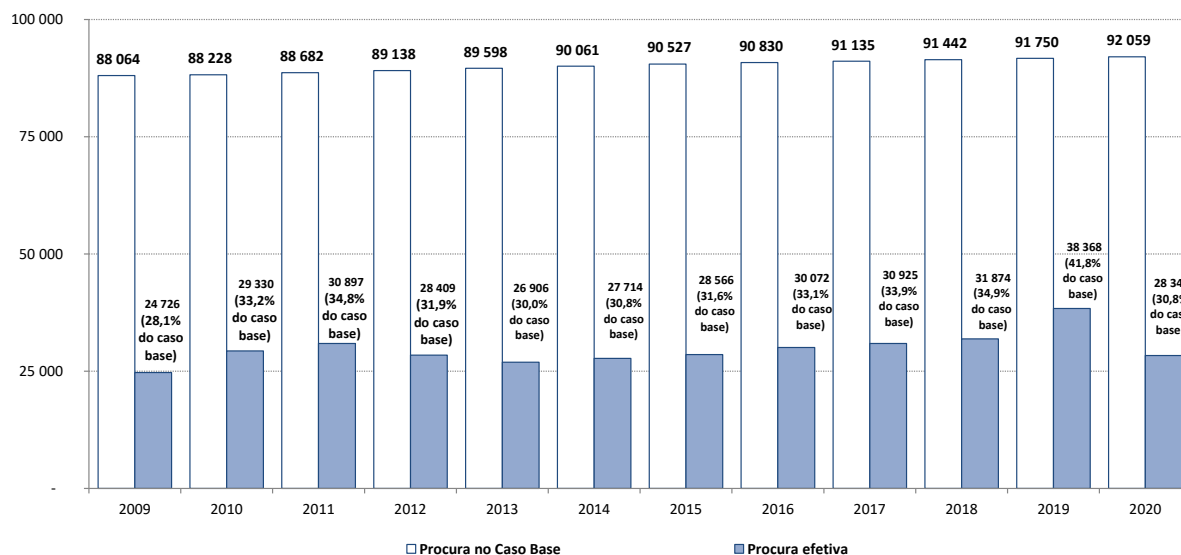
**50. O atual modelo de remuneração da Concessão Transporte Ferroviário Eixo Norte/Sul (Concessão Eixo-Norte/Sul), concessionada à FERTAGUS, Travessia do Tejo, Transportes, S.A., assenta maioritariamente nas compensações devidas pela Área Metropolitana de Lisboa, como contrapartida das obrigações de redução tarifária nos passes assumidas por esta operadora.** O modelo de remuneração atualmente em vigor contrasta com o anterior, que era baseado apenas nas receitas comerciais de exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros, através do qual a concessionária assumia totalmente o risco de procura do serviço de transporte prestado. No anterior modelo de remuneração não se encontravam previstos quaisquer encargos recorrentes para o sector público, pelo que a remuneração da concessionária privada assentava apenas nas receitas comerciais resultantes da exploração deste serviço de transporte urbano de passageiros. Contudo, desde a implementação do novo sistema tarifário na Área Metropolitana de Lisboa, no âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária, a concessionária passou a ter direito a acertos caso ocorra uma evolução negativa de determinadas variáveis consideradas críticas para a sua operação; em sentido simétrico, caso estas variáveis evoluam favoravelmente, o Estado terá direito aos acertos correspondentes. Desta forma, a concessionária deixou de assumir integralmente o risco de procura.

**51. Relativamente à Concessão do Metro Sul do Tejo, é particularmente importante acompanhar a evolução da procura efetiva, tendo em conta o mecanismo de compensação estabelecido no contrato de concessão, o qual tem obrigado ao pagamento recorrente de compensações à concessionária.** Em termos evolutivos, regista-se uma ligeira recuperação da procura no período 2014–2019. A concessão Metro Sul do Tejo é uma parceria relativamente à qual o Estado tem sido chamado a pagar compensações numa base recorrente. Este encargo surge porque o tráfego real de passageiros tem sido muito inferior ao limite mínimo da banda de tráfego de referência. Desde a entrada em funcionamento da rede de metropolitano de superfície 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 obrigação de o concedente efetuar pagamentos de compensação ao parceiro privado, os quais têm vindo a assumir um carácter permanente. Com efeito, pese embora o contrato de concessão Metro Sul do Tejo não contemple encargos diretos para o sector público, o facto de o tráfego real se ter situado sempre abaixo do valor mínimo da banda de referência, tem gerado, ao longo dos anos, encargos sistemáticos para o sector público. A procura efetivamente registada tem-se apresentado muito abaixo da procura prevista no caso-base, de que são exemplo os dados relativos ao período 2009–2020 projetados no Gráfico 11, segundo os quais a procura real situou-se sempre dentro do intervalo [28,1%; 41,8%] da procura prevista no caso-base. Entre 2014 e 2019 assistiu-se a uma ligeira recuperação da procura,

<sup>5</sup> A remuneração anual definida no Contrato de Subconcessão do Sistema de Metro Ligeiro da Área Metropolitana do Porto (Subconcessão do Metro do Porto) incorpora ainda outras componentes, como seja a “Componente Eventual Realização de Atividades de Ensaio e de Pré-Operação”.

facto que contribuiu favoravelmente para a contenção das compensações pagas pelo sector público à concessionária. Refira-se que o volume de passageiros (pax) por quilómetro (km) registado em 2019 (38,4 milhões de pax/km) cresceu 20,4% face a 2018 (31,9 milhões de pax/km), atingindo o valor máximo do intervalo em análise.<sup>6</sup> Contudo, em 2020, a procura efetiva dirigida a esta concessão alterou-se profundamente a partir de março, em virtude do impacto das medidas de combate à pandemia de COVID-19, registando-se uma quebra de 26,1% no volume de passageiros por quilómetro — Gráfico 11.

**Gráfico 11 – Evolução da procura na concessão Metro Sul do Tejo: 2009–2020**  
(em milhares de pax.km)



Fontes: UTAP, IMT e cálculos da UTAO. | Nota: Pax/km: passageiros por km.

**52. Em 2020 os encargos líquidos com as PPP do sector ferroviário registaram uma redução homóloga, em resultado da diminuição dos pagamentos à subconcessionária do Metro Sul do Tejo.** Em 2020 os encargos com as parcerias ferroviárias ascenderam a 47,2 M€, um valor inferior ao registado no período homólogo (- 3,9%). A Subconcessão Metro do Porto representa a grande maioria dos encargos com parcerias neste sector (41,5 M€ em 2020). Quanto à concessão do Metro Sul do Tejo, foram efetuados três pagamentos no valor total de 5,7 M€ a título de compensação à concessionária (parágrafos 48 e 51 acima). Estes pagamentos, efetuados no decurso de 2020, tiveram como referência o tráfego verificado no 2.º semestre de 2019 (3.º e 4.º trimestres de 2019) e 1.º trimestre de 2020, pelo que, nesta concessão, os impactos decorrentes da pandemia de COVID-19 ainda não se fizeram refletir nos fluxos financeiros (incluem apenas o impacto do mês de março de 2020). A concessão Eixo Norte/Sul não registou quaisquer encargos para o sector público no período em análise.

**Tabela 3 – Execução dos encargos com PPP ferroviárias**  
(em milhões de euros e em percentagem)

PPP Ferroviárias	Execução Janeiro - Dezembro				Referenciais anuais				Grau de execução Jan.-Dez 2020 %
	2019	2020	Variação homóloga		2019	POE 2020	Variação homóloga		
			M€	Tvh %			M€	Tvh %	
Concessão do Metro Sul do Tejo	8,0	5,7	-2,3	-28,3	8,0	8,3	0,4	4,6	68,6
Concessão Eixo Ferroviário Norte/Sul	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Subconcessão do Metro do Porto	41,1	41,5	0,3	0,8	41,1	46,1	4,9	12,0	90,0
<b>Encargos Totais</b>	<b>49,1</b>	<b>47,2</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3,9</b>	<b>49,1</b>	<b>54,4</b>	<b>5,3</b>	<b>10,8</b>	<b>86,7</b>

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2019–2020 e POE/2020), UTAP e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores da previsão orçamental para 2020 por parceria constam do relatório da UTAP e o total coincide com o valor indicado no relatório MF da POE/2020.

<sup>6</sup> 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) esteve sempre muito abaixo da procura prevista no caso-base estabelecida no contrato de concessão, sendo o ano de 2019 aquele em que atingiu a maior proporção (41,8%).

**53. Em 2020 os encargos suportados com a concessão Metro Sul do Tejo diminuiram 2,3 M€ em virtude de terem sido efetuados apenas três pagamentos de compensações por insuficiência de tráfego, referentes a três trimestres.** Estes pagamentos refletem as 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 (parágrafos 48 e 51 acima). O apuramento da compensação a pagar à concessionária MTS — Metro Transportes do Sul, S.A., tem em conta a atualização monetária anual da tarifa contratualmente prevista e o diferencial entre o tráfego real de passageiros e o limite mínimo da banda de tráfego de referência contratualmente garantida (que evolui ao longo do tempo). O crescimento do volume de passageiros por Km ocorrida em 2019, de 20,4%, permitiu, por um lado, compensar a referida atualização monetária anual da tarifa, e, por outro lado, diminuir o valor da compensação calculada, razão pela qual o valor das prestações apuradas e pagas em 2020 ascendeu a 1,9 M€ no 1.º trimestre, 1,8 M€ no 2.º trimestre e a 2 M€ no 3.º trimestre. Tendo em conta que estas compensações tiveram como referência o tráfego verificado nos 3.º e 4.º trimestres de 2019 e no 1.º trimestre de 2020, e não incluem a prestação relativa ao 4.º trimestre de 2020 (que teria como referência o tráfego verificado no 2.º trimestre de 2020), justifica-se a diminuição registada nos encargos com a concessão Metro Sul do Tejo. Contudo, este diferimento temporal no seu pagamento irá refletir-se em períodos subsequentes, bem como os impactos decorrentes da pandemia de COVID-19 que ainda não se fizeram refletir nos fluxos financeiros desta parceria (incluem apenas o impacto do mês de março de 2020).<sup>7</sup>

**54. Tendo como referência a previsão de encargos com PPP ferroviárias inserida no relatório que acompanhou a POE/2020, verificou-se um desvio favorável, registando-se um grau de execução de 86,7%.** Face à previsão inicial, a execução financeira dos encargos com as parcerias ferroviárias situou-se, em 2020, 7,2 M€ abaixo do valor inicialmente previsto na POE/2020 para o conjunto do ano, com um grau de execução global de 86,7% — Tabela 3.

#### 5.4 Sector da saúde

**55. Em 2020, registou-se uma diminuição homóloga dos encargos com as PPP do sector da saúde, em linha com a redução prevista para o conjunto do ano.** Os encargos suportados com as parcerias do sector da saúde em 2020 ascenderam a 318 M€, tendo-se registado uma redução de 110 M€ em termos homólogos (- 25,7%). Este decréscimo ficou a dever-se ao efeito conjunto da diminuição dos encargos com a atividade clínica em 27,1% (diminuição de 103 M€), e da redução dos encargos com a gestão dos edifícios hospitalares em 14,6% (diminuição de 7,1 M€). Os pagamentos contratuais efetuados em 2020, relacionados com a componente clínica, foram substancialmente inferiores aos do período homólogo (diminuição de 90 M€), representando a grande maioria da redução homóloga de encargos. Para esta redução contribuiu a conclusão, no ano anterior, da prestação de serviços clínicos pela EG Estabelecimento do Hospital de Braga, pelo que, no período em análise, apenas foram pagos cerca de 4,7 M€ a esta entidade, menos 126,4 M€ do que no período homólogo.<sup>8</sup> No mesmo sentido, e também integrados nos pagamentos relativos à componente clínica, registou-se uma redução dos pagamentos relativos a "Protocolos/Outros" (diminuição de 14 M€). Em sentido contrário, os pagamentos de reconciliação às Entidades Gestoras (EG) dos Estabelecimentos (responsáveis pela componente clínica), efetuados entre janeiro e dezembro de 2020, foram ligeiramente superiores aos do período homólogo (aumento de 1,4 M€).

**56. Relativamente às parcerias com as Entidades Gestoras dos Edifícios, a redução homóloga dos encargos suportados pelo sector público deveu-se, sobretudo, à diminuição da componente fixa dos pagamentos contratuais.** A redução de encargos com as Entidades Gestoras dos Edifícios foi de 14,6% (- 7,1 M€), é justificada, sobretudo, pela redução da componente fixa da remuneração paga à Entidade Gestora do Edifício do Hospital de Braga (- 4,8 M€), de acordo com o previsto no contrato, e pela diminuição dos pagamentos de reconciliação efetuados a esta mesma entidade (- 1,5 M€) — (Tabela 4).

<sup>7</sup> O pagamento da 4.ª prestação foi regularizado em janeiro de 2021.

<sup>8</sup> Em 2020 foi efetuado um pagamento parcial do montante que estava previsto a título de pagamento de reconciliação de contas com a EG Estabelecimento do Hospital de Braga.

**57. Para maior detalhe, e relativamente à diminuição dos encargos com as Entidades Gestoras dos Estabelecimentos (componente clínica), os principais elementos justificativos da redução homóloga, verificada em 2020, foram os seguintes:**

- Diminuição dos pagamentos à EG Estabelecimento do Hospital de Braga, em razão do *terminus* da prestação de serviços clínicos em regime de PPP: – 126,4 M€;<sup>9</sup>
- Diminuição dos pagamentos de reconciliação para com a EG Estabelecimento do Hospital de Cascais, em – 5,1 M€;
- Diminuição dos pagamentos de reconciliação para com a EG Estabelecimento do Hospital de Vila Franca de Xira, em – 6,2 M€; esta diminuição foi parcialmente mitigada pelo aumento dos pagamentos contratuais a esta entidade, em +3,2 M€;

**58. Em sentido contrário, em 2020 registaram-se alguns factos que contribuíram para atenuar a diminuição dos encargos com as PPP na saúde,** de entre os quais se destacam:

- Aumento dos pagamentos efetuados à EG Estabelecimento do Hospital de Cascais, em +2,8 M€, devido ao aumento da produção hospitalar;
- A realização, no período em análise, de pagamentos de reconciliação à Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Loures, relativos à atividade de 2018 e 2019, no valor de 13,1 M€ e 14,6 M€, respetivamente (total de 27,7 M€). No período homólogo anterior o pagamento de reconciliação foi substancialmente inferior (1,8 M€).

**59. Cerca de 4,1% do total de encargos suportados com as PPP no sector da saúde não se enquadra nos respetivos contratos de gestão (6,2% em 2019). A diminuição face ao período homólogo resulta, em grande medida, do efeito base motivado pelo pagamento, em cumprimento de sentença arbitral, relativamente ao VIH/SIDA e à esclerose múltipla, que teve um impacto de 15,8 M€ no período homólogo.**

A proporção de encargos suportados pelo sector público com parcerias do sector da saúde que não se encontram contemplados no âmbito dos respetivos contratos de gestão foi de 4,1% em 2020 (5,3% em 2015, 4,4% em 2016, 3,6% em 2017, 2,7% em 2018 e 6,2% em 2019). Estes pagamentos ascenderam a cerca de 13 M€ no período em análise (27 M€ em 2019), tendo sido efetuados ao abrigo de protocolos celebrados com as Entidades Gestoras dos Estabelecimentos e, no período homólogo, também em cumprimento de sentença proferida por tribunal arbitral, relativamente aos programas VIH/SIDA e esclerose múltipla com a EG Estabelecimento Hospital de Braga, com um impacto de 15,8 M€. Em 2020, destaca-se o pagamento efetuado à Entidade Gestora do Hospital de Cascais, ao abrigo de protocolo celebrado com esta entidade para a prestação de cuidados específicos adicionais relativos ao VIH/SIDA, no valor de 10,2 M€.

**Tabela 4 – Execução dos encargos com PPP da Saúde**  
(em milhões de euros e em percentagem)

PPP Saúde	Execução Janeiro - Dezembro				Referenciais anuais				Grau de execução Jan.-Dez. 2020 %
	2019	2020	Variação homóloga		2019	POE 2020	Variação homóloga		
			M€	Tvh %			M€	Tvh %	
<b>PPP - EG Estabelecimentos</b>	<b>379</b>	<b>276</b>	<b>-103</b>	<b>-27,1</b>	<b>379</b>	<b>273</b>	<b>-106</b>	<b>-28,0</b>	<b>101,2</b>
Pagamentos Contratuais	309	218	-90	-29,3					
Protocolos/Outros	27	13	-14	-51,3					
Pagamentos de Reconciliação	43	45	1	3,1					
<b>PPP - EG Edifícios</b>	<b>49</b>	<b>41</b>	<b>-7,1</b>	<b>-14,6</b>	<b>49</b>	<b>42</b>	<b>-6,9</b>	<b>-14,2</b>	<b>99,6</b>
Pagamentos Contratuais	43	37	-5,5	-12,9					
Pagamentos de Reconciliação	5,6	4,1	-1,5	-27,0					
<b>Encargos Totais</b>	<b>428</b>	<b>318</b>	<b>-110</b>	<b>-25,7</b>	<b>428</b>	<b>315</b>	<b>-113</b>	<b>-26,4</b>	<b>101,0</b>

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2019–2020 e POE/2020), UTAP e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os "pagamentos contratuais" incluem todos os pagamentos contratualmente previstos realizados no período em análise, exceto pagamentos de reconciliação. (ii)

<sup>9</sup> Em 2020 foram pagos 4,7 M€ relativos a uma parte do pagamento de reconciliação pela atividade de 2019; o valor remanescente deverá ser pago no exercício de 2021.

Os "protocolos/outros" incluem os pagamentos relativos a: (ii.i) ao protocolo VIH/SIDA estabelecido no Hospital de Cascais, bem como os pagamentos referentes às doenças lisossomais no Hospital de Braga, realizados ao abrigo do programa específico de financiamento, previsto no Despacho do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde, de 15 de setembro de 2009, (ii.ii) os valores pagos no âmbito do programa de financiamento (centralizado) para o tratamento da hepatite C crónica, estabelecido pelo Ministério da Saúde no ano de 2015 e (ii.iii) sentença do tribunal arbitral relativamente ao VIH/SIDA e à esclerose múltipla no Hospital de Braga (referente à atividade de 2016 e à atividade provisória de 2017 e 2018). (iii) Os "pagamentos de reconciliação" correspondem a pagamentos de acerto entre os montantes efetivamente pagos e os montantes devidos relativamente a períodos anteriores.

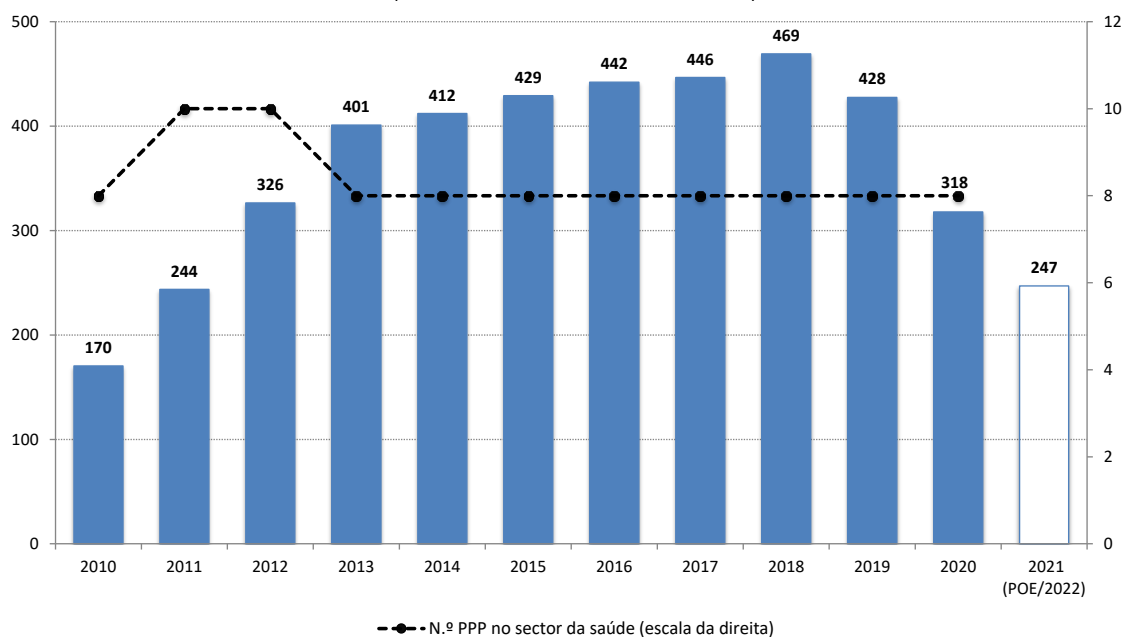
**60. Face à previsão constante na POE/2020, os encargos suportados com as PPP do sector da saúde, em 2020, situaram-se em linha com o inicialmente previsto, registando um grau de execução de 101%.**

Em 2020, a execução dos encargos com as PPP do sector da saúde não registou um desvio assinalável face à previsão constante na POE/2020, situando-se 3,1 M€ cima do previsto na POE/2020 para o ano completo, tendo-se registado um grau de execução global de 101,0% (Tabela 4).

**61. A série histórica mostra que os encargos suportados pelo sector público com as parcerias do sector da saúde registaram uma tendência de crescimento até 2018, sendo mais acentuada entre 2010 e 2013. Em 2019 e 2020 registou-se uma diminuição dos encargos com as PPP da saúde, projetando-se uma nova contração para 2021.**

Entre 2010 e 2018, os encargos com as PPP do sector da saúde, valorizados a preços correntes, registaram uma tendência de crescimento, evidenciada por uma taxa de crescimento média anual de 13,5% neste período. Num primeiro momento, esta evolução foi mais acentuada, influenciada pelo início de atividade de novas unidades hospitalares a operar em regime de PPP e, mais recentemente, pelo aumento da produção hospitalar prestada pelas Entidades Gestoras dos Estabelecimentos (componente clínica). Em 2019 registou-se uma diminuição de 42 M€ nos encargos com as PPP da saúde (- 8,9%), sendo esta a primeira quebra face à tendência verificada nos anos anteriores, justificada, sobretudo, pelo fim da parceria com a Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Braga, em 31 de agosto de 2019. Em 2020, verificou-se uma nova redução dos encargos público com as PPP da saúde (- 110 M€, - 25,7%), para 318 M€, também relacionada com o término da referida parceria, uma vez que o impacto em 2020 refere-se a um ano completo — Gráfico 12. Para 2021, encontra-se prevista uma nova redução dos encargos com as PPP da saúde (- 42 M€, - 13,1%). A concretizar-se esta previsão, no decurso de três anos o Estado terá reduzido a despesa com as PPP do sector da saúde em cerca de 193 M€. Refira-se que, em termos gerais, esta evolução não representa, necessariamente, uma diminuição da despesa pública, significa antes que a forma de prestação dos cuidados de saúde foi transferida do regime PPP, para outras formas de prestação de cuidados de saúde, nomeadamente através de entidades públicas empresariais, como é o caso do recentemente criado Hospital de Braga, E.P.E..

**Gráfico 12 – Encargos com as PPP do sector da saúde: 2010–2021<sup>P</sup>**  
(em milhões de euros e em unidades)



Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2013–2020 e POE/2021), UTAP e DGTf. | Notas: Valores a preços correntes.



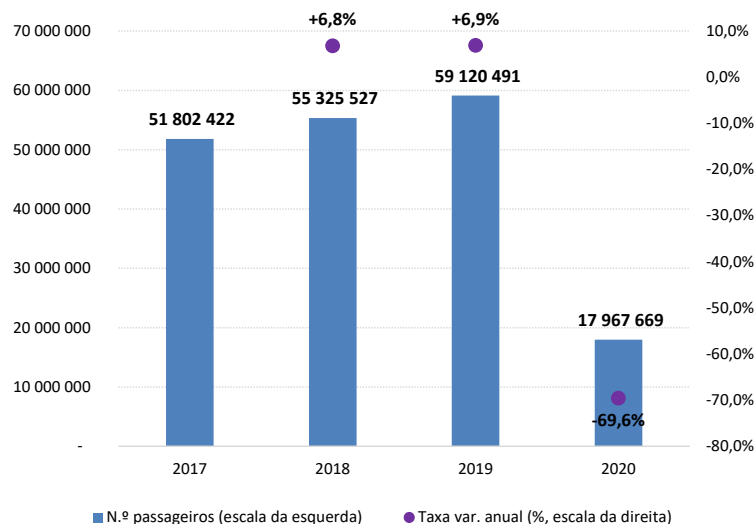
## 5.5 Sector aeroportuário

**62. O sector aeroportuário inclui duas parcerias cujos contratos de concessão de serviço público aeroportuário foram celebrados entre o Estado Português e dois parceiros privados:**

- **Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário dos Aeroportos situados em Portugal Continental e na Região Autónoma dos Açores**, celebrado entre o Estado Português e a ANA — Aeroportos de Portugal, S.A., a 14 de dezembro de 2012, por um prazo de 50 anos, prevendo-se a possibilidade de prorrogação do mesmo por força do disposto no Capítulo XI (Novo Aeroporto de Lisboa); este contrato abrange, em Portugal continental, os aeroportos de Lisboa, Porto, Faro, Terminal Civil de Beja, e, na Região Autónoma dos Açores, os aeroportos de Ponta Delgada, Santa Maria, Horta e Flores;
- **Contrato de Concessão de Serviço Público Aeroportuário dos Aeroportos situados na Região Autónoma da Madeira**, celebrado entre o Estado Português e a ANAM, S.A., a 10 de setembro de 2013, por um prazo de 50 anos (contados a partir de 14 de dezembro de 2012), prevendo-se a possibilidade de prorrogação do mesmo; incluem-se no âmbito deste contrato os aeroportos da Madeira e de Porto Santo.

**63. O modelo de remuneração contratualizado para estas duas parcerias não define quaisquer encargos financeiros para o sector público, numa base recorrente, podendo, contudo, vir a ocorrer eventuais pedidos de REF por parte da concessionária. Salienta-se que, nestes contratos o risco de procura é assumido pelo parceiro privado, tendo-se registado um crescimento da procura em 2018 e 2019, mas uma redução muito significativa em 2020.** A remuneração do parceiro privada baseia-se, exclusivamente, nas receitas provenientes da prestação de serviços e atividades aeroportuárias, atividades comerciais ou outras receitas relativas à atividade de gestão das referidas concessões. A partir do 11.º ano de concessão (2023, no caso do contrato referente a Portugal Continental e Açores, e 2024, no caso do contrato referente à Região Autónoma da Madeira), as concessionárias privadas encontram-se obrigadas a partilhar com o concedente (Estado Português) uma percentagem, contratualmente definida, da respetiva remuneração. Com efeito, não se encontram contratualmente definidos encargos recorrentes para o sector público, sendo o risco de procura totalmente assumido pelo parceiro privado. A este propósito importa referir que, nos anos mais recentes, assistiu-se a uma grande volatilidade da procura por estas infraestruturas, em resultado da emergência da pandemia de COVID-19. Com efeito, em 2018 e 2019 registou-se um crescimento no número de passageiros que viajaram através dos aeroportos concessionados ao Grupo ANA: +6,8% em 2018 e +6,9% em 2019. Contudo, esta tendência inverteu-se fortemente em 2020. Em consequência das enormes perturbações no tráfego aéreo de passageiros motivadas pelo vírus SARS-CoV-2 e pela pandemia de COVID-19, o número de passageiros transportados através dos aeroportos concessionados à ANA diminuiu 69,6% em 2020 — Gráfico 13.

**Gráfico 13 – Evolução da procura por infraestruturas aeroportuárias geridas pela ANA: 2017–2020**  
(número de passageiros, tvha em percentagem)



Fontes: Ministério das Infraestruturas e Habitação, UTAP e ANA – Aeroportos de Portugal, *Management Report and Accounts*, 2019 e 2020. Cálculos da UTAO.

**64. Em 2020 não ocorreram quaisquer fluxos financeiros entre o sector público e o parceiro privado,** nem a título de encargos para o sector público nem sob a forma de receitas partilhadas entre a concessionária privada e o concedente, as quais deverão ter início em 2023.

## 5.6 Sector portuário

**65. O sector portuário inclui quatro concessões de serviço público de movimentação de carga em área portuária.** Estas concessões foram atribuídas pelas Administrações dos Portos do Douro e Leixões, de Lisboa e de Sines, relativamente aos seguintes terminais portuários:

- Terminal de Carga Geral e de Granéis de Leixões
- Terminal de Contentores de Leixões
- Terminal de Contentores de Alcântara
- Terminal de Contentores de Sines XXI

**66. Os fluxos financeiros registados referem-se, essencialmente, aos pagamentos efetuados pelas concessionárias às respetivas Administrações Portuárias, e constituem receita destas entidades públicas, os quais integram uma parcela fixa e outra variável.** A administração destes portos encontra-se atualmente atribuída a empresas públicas não integradas no sector institucional das Administrações Públicas. O modelo de remuneração define fluxos financeiros dos parceiros privados para as Administrações Portuárias respetivas, englobando uma parcela fixa e outra variável. A parcela fixa pode ser ajustada em função da evolução do Índice de Preços no Consumidor (IPC). A parcela dita variável é calculada em função da movimentação de cargas ocorrida em cada um dos terminais, de acordo com o definido contratualmente. Estes fluxos financeiros representam receita (e não encargos) auferidos pelas Administrações Portuárias, não se encontrando contemplados quaisquer investimentos, realizados pelas Administrações Portuárias, nestas concessões.

**67. Em 2020, registou-se uma diminuição homóloga das receitas auferidas pelas Administrações Portuárias com as PPP deste sector.** As receitas recebidas pelas Administrações Portuárias, com as parcerias deste sector, ascenderam a 27,5 M€ em 2020, tendo-se registado um decréscimo de 0,7 M€ em termos homólogos (- 2,7%). Esta redução da receita concentrou-se nos Portos de Sines e Lisboa, com perdas homólogas na receita de - 11,9% (- 0,7 M€) e - 16,2% (- 0,4 M€), respetivamente.

**Tabela 5 – Execução das receitas com PPP do Sector Portuário**  
(em milhões de euros e em percentagem)

PPP Sector Portuário (Receitas das Administrações Portuárias)	Execução Janeiro – Dezembro				Referenciais anuais				Grau de execução Jan.–Dez. 2020 %
	2019	2020	Variação homóloga		2019	Previsão 2020	Variação homóloga		
			M€	Tvh %			M€	Tvh %	
<b>Porto de Douro e Leixões</b>	20,3	20,6	0,3	1,5	20,3	20,7	0,4	1,9	99,6
Terminal de contentores de Leixões	17,6	18,0	0,3	2,0	17,6	18,0	0,4	2,0	99,9
Terminal de carga a granel de Leixões	2,7	2,6	0,0	-1,5	2,7	2,7	0,0	1,2	97,4
<b>Porto de Lisboa   Terminal de contentores de Alcântara</b>	2,5	2,1	-0,4	-16,2	2,5	2,7	0,3	10,5	75,8
<b>Porto de Sines   Terminal de contentores de Sines XXI</b>	5,5	4,9	-0,7	-11,9	5,5	4,8	-0,8	-13,5	101,9
<b>Receitas Totais</b>	<b>28,3</b>	<b>27,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2,7</b>	<b>28,3</b>	<b>28,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>97,7</b>

Fontes: UTAP e cálculos da UTAO. | Nota: As previsões para 2020 foram disponibilizadas pelas respetivas Administrações Portuárias.

**68. As receitas auferidas pelas Administrações Portuárias com as PPP deste sector encontram-se em linha com a previsão para 2020, ainda que o grau de execução no Porto de Lisboa (Terminal de Contentores de Alcântara) seja relativamente baixo.** Em 2020, a receita obtida com as PPP do sector portuário não registou um desvio assinalável, situando-se apenas 0,6 M€ aquém do previsto para o ano completo, tendo-se registado um grau de execução global de 97,7% (Tabela 6).

**Anexo 1: Execução dos encargos líquidos com PPP por sector de atividade e parceria**

**Tabela 6 – Execução dos encargos líquidos por sector de atividade e PPP em 2019–2020 (Jan.–Dez.) e duração dos contratos**

(em milhões de euros, em percentagem e em pontos percentuais)

Sector/PPP	Execução Janeiro - Dezembro					POE <sup>1</sup> 2020	Grau de execução Jan.-Dez. 2020 (%)	Ano	Prazo
	2019	2020	Variação homóloga		Contributo para Tvh (p.p.)				
			M€	Tvh (%)					
<b>Total do Sector Rodoviário</b>	<b>1040,9</b>	<b>1110,3</b>	<b>69,4</b>	<b>6,7</b>	<b>4,7</b>	<b>1113,9</b>	<b>99,7</b>	-	-
Concessão Travessia do Tejo (Lusoponte)	-0,3	-6,9	-6,6	2603,5	-0,4	-7,4	93,4	1995	33
Concessão Norte	70,6	110,4	39,8	56,4	2,7	107,1	103,0	1999	30+3 <sup>3</sup>
Concessão Oeste	0,1	0,2	0,0	4,1	0,0	0,1	102,0	1998	30
Concessão Brisa	-5,4	-4,7	0,7	-12,7	0,0	-5,5	86,8	1972	63
Concessão Litoral Centro	0,0	17,1	17,0	34710,2	1,1	10,1	168,8	2004	30
Concessão Beira Interior	83,2	56,7	-26,5	-31,8	-1,8	56,2	100,8	1999	33
Concessão Costa de Prata	17,9	26,5	8,6	48,0	0,6	39,7	66,6	2000	30+3 <sup>3</sup>
Concessão Algarve	9,0	24,6	15,6	173,2	1,0	14,8	166,8	2000	30
Concessão Interior Norte	72,1	71,1	-1,0	-1,4	-0,1	68,5	103,7	2000	30
Concessão Beira Litoral/Beira Alta	76,4	98,1	21,7	28,4	1,5	115,2	85,2	2001	30+3 <sup>3</sup>
Concessão Norte Litoral	28,5	36,0	7,5	26,4	0,5	42,6	84,5	2001	30
Concessão Grande Porto	50,4	59,8	9,4	18,7	0,6	68,4	87,5	2002	30+3 <sup>3</sup>
Concessão Grande Lisboa	15,9	20,0	4,1	25,5	0,3	17,7	113,2	2007	30+3 <sup>3</sup>
Concessão Douro Litoral	9,4	17,8	8,3	88,3	0,6	10,0	178,5	2007	27
Subconcessão Transmontana	67,5	61,9	-5,6	-8,3	-0,4	61,6	100,5	2008	30
Subconcessão Douro Interior	100,0	100,6	0,6	0,6	0,0	101,0	99,6	2008	30
Subconcessão Baixo Alentejo	56,3	52,6	-3,8	-6,7	-0,3	52,1	100,8	2009	30
Subconcessão Baixo Tejo	103,2	81,4	-21,8	-21,1	-1,5	81,2	100,2	2009	30
Subconcessão Algarve Litoral	0,0	0,0	0,0	n.a.	0,0	0,0	n.a.	2009	30
Subconcessão Litoral Oeste	149,4	156,1	6,6	4,4	0,4	149,6	104,3	2009	30
Subconcessão Pinhal Interior	142,1	132,8	-9,3	-6,6	-0,6	130,9	101,5	2010	30
Outros <sup>2</sup>	-5,4	-1,4	4,1	-74,9	0,3	0,0	n.a.	-	-
<b>Ferroviário</b>	<b>49,1</b>	<b>47,2</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3,9</b>	<b>-0,1</b>	<b>54,4</b>	<b>86,7</b>	-	-
Concessão Metro Sul do Tejo	8,0	5,7	-2,3	-28,3	-0,2	8,3	68,6	2002	30
Concessão Transporte Ferroviário Eixo Norte/Sul	0,0	0,0	0,0	n.a.	0,0	0,0	-	1999	20+5 <sup>4</sup>
Subconcessão do Metro do Porto	41,1	41,5	0,3	0,8	0,0	46,1	90,0	2018	7
<b>Aeroportuário</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Concessão da ANA   ANA - Aeroportos de Portugal, S.A. (Continente e RAA)	-	-	-	-	-	-	-	2012	50 <sup>5</sup>
Concessão da ANAM, S.A. (RAM)	-	-	-	-	-	-	-	2013	50 <sup>6</sup>
<b>Saúde</b>	<b>427,5</b>	<b>317,7</b>	<b>-109,8</b>	<b>-25,7</b>	<b>-7,4</b>	<b>314,6</b>	<b>101,0</b>	-	-
Hospital de Braga - Gestão do Estabelecimento	131,1	4,7	-126,4	-96,4	-8,5	10,6	44,5	2009	10
Hospital de Braga - Gestão do Edifício	14,9	8,6	-6,3	-42,1	-0,4	8,7	98,5	2009	30
Hospital de Cascais - Gestão do Estabelecimento	85,8	83,5	-2,3	-2,7	-0,2	83,8	99,7	2008	10+3 <sup>7</sup>
Hospital de Cascais - Gestão do Edifício	11,1	10,5	-0,6	-5,7	0,0	10,5	100,1	2008	30
Hospital de Loures - Gestão do Estabelecimento	88,1	117,2	29,1	33,0	2,0	102,7	114,1	2009	10
Hospital de Loures - Gestão do Edifício	14,0	14,1	0,1	0,4	0,0	14,1	99,8	2009	30
Hospital de Vila Franca de Xira - Gestão do Estabelecimento	73,9	70,8	-3,1	-4,2	-0,2	76,0	93,3	2010	10
Hospital de Vila Franca de Xira - Gestão do Edifício	8,5	8,3	-0,2	-2,6	0,0	8,3	99,8	2010	30
<b>Portuário</b>	<b>-28,3</b>	<b>-27,5</b>	<b>0,7</b>	<b>-2,7</b>	<b>0,1</b>	<b>-28,2</b>	<b>97,7</b>	-	-
<b>Porto de Douro e Leixões</b>	<b>-20,3</b>	<b>-20,6</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,5</b>	<b>0,0</b>	<b>-20,7</b>	<b>99,6</b>	-	-
Terminal de Contentores de Leixões	-17,6	-18,0	-0,3	2,0	0,0	-18,0	99,9	2000	25
Terminal de Carga a Granel de Leixões	-2,7	-2,6	0,0	-1,5	0,0	-2,7	97,4	2001	25
<b>Porto de Lisboa</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,1</b>	<b>0,4</b>	<b>-16,2</b>	<b>0,0</b>	<b>-2,7</b>	<b>75,8</b>	-	-
Terminal de Contentores de Alcântara	-2,5	-2,1	0,4	-16,2	0,0	-2,7	75,8	1984	8
<b>Porto de Sines</b>	<b>-5,5</b>	<b>-4,9</b>	<b>0,7</b>	<b>-11,9</b>	<b>0,0</b>	<b>-4,8</b>	<b>101,9</b>	-	-
Terminal de Contentores de Sines XXI	-5,5	-4,9	0,7	-11,9	0,0	-4,8	101,9	1999	30
<b>Total</b>	<b>1489,2</b>	<b>1447,7</b>	<b>-41,5</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,8</b>	<b>1454,8</b>	<b>99,5</b>	-	-

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2019–2020 e OE/2020), UTAP e cálculos da UTAO. | Notas: (i) No universo atual, 2062 é o ano mais afastado para o qual ainda estará em vigor, pelo menos, uma das 38 PPP registadas a 31 de dezembro de 2020. Porém, as PPP mais longas (sector aeroportuário) não preveem encargos líquidos para o Estado. Assim, 2041 é o ano mais afastado para o qual a lista atual de 38 PPP prevê pagamentos líquidos por parte dos parceiros públicos. No entanto, como o critério contabilístico dos encargos líquidos é a movimentação de tesouraria, 2062 será o último ano com registo de encargos líquidos associadas a estas 38 PPP. (ii) A explicação das notas numeradas no interior da tabela segue nas próximas linhas.

1 — Os valores da previsão orçamental para 2020 estão de acordo com a informação disponibilizada no Relatório da POE/2020 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 — Encontra-se prevista a possibilidade de o contrato de concessão por 30 anos ser prorrogado por um período variável de, no máximo, três anos.

4 — A 26 de dezembro de 2019 foi outorgado um acordo de reposição do equilíbrio financeiro entre o Estado Português (na posição de concedente) e a FERTAGUS — Travessia do Tejo, Transportes, S.A. (na posição de concessionária). Nos termos deste acordo, a reposição do equilíbrio financeiro deste contrato foi efetuada através da prorrogação do seu prazo, por um período adicional de quatro anos e nove meses (até 30 de setembro de 2024).

5 — O contrato prevê a possibilidade de prorrogação do prazo (Novo Aeroporto de Lisboa).

6 — O prazo de 50 anos conta-se a partir de 14 de dezembro de 2012, pese embora tenha sido celebrado a 10 de setembro de 2013, encontrando-se prevista a possibilidade de prorrogação do mesmo.

7 — No terceiro trimestre de 2018 foi celebrado um aditamento ao contrato, do qual resulta a renovação do mesmo até ao início da produção da totalidade de efeitos do novo contrato de gestão ou até 31 de dezembro de 2020, consoante o que ocorra em primeiro lugar. Foi também acautelada a prorrogação do contrato para 2021. Esta prorrogação apenas ocorrerá mediante declaração do parceiro público e caso não se verifique a produção da totalidade de efeitos do novo contrato em 1 de janeiro de 2021. Neste cenário, manter-se-á o atual contrato até à referida produção de efeitos do novo contrato, ou até 31 de dezembro de 2021, consoante o que ocorrer primeiro.

8 — Encontra-se em curso o processo de renegociação desta concessão.





**UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL**

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

<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>