

Relatório UTAO n.º 3/2023

Apreciação das Parcerias Público-Privadas: janeiro a junho de 2023

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

5 de março de 2024

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 junho de 2023

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

Relatório UTAO N.º 3/2024

Data de publicação: 5 de março de 2024

Data-limite para incorporação de informação: 1 de março de 2024

Disponível em: https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_Unidade-TecnicadeApoioOrcamental.aspx

Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas	i
Índice de Gráficos	i
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	i
Sumário executivo	1
1 Informação prévia	3
2 Universo de PPP e factos relevantes para a apreciação do primeiro semestre de 2023	5
3 Execução financeira global das PPP no 1.º semestre de 2023.....	7
3.1 Panorama agregado	8
3.2 Sector rodoviário.....	10
3.3 Sector ferroviário	16
3.4 Sector aeroportuário	18
3.5 Sector da saúde.....	19
3.6 Sector portuário	21
3.7 Oceanário de Lisboa.....	22
Anexo 1: Execução dos encargos líquidos com PPP por sector de atividade e parceria	25

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Execução dos encargos com PPP	8
Tabela 2 – Execução dos encargos com PPP rodoviárias	11
Tabela 3 – Execução dos encargos com PPP ferroviárias	17
Tabela 4 – Execução das receitas com PPP do Sector Aeroportuário	19
Tabela 5 – Execução dos encargos com PPP da Saúde	20
Tabela 6 – Execução das receitas com PPP do Sector Portuário	22
Tabela 7 – Execução das receitas com a PPP Oceanário	23
Tabela 8 – Execução dos encargos líquidos por sector de atividade e PPP em 2022–2023 (Jan.–Jun.)	25

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Distribuição dos encargos líquidos por sectores, 1.º semestre de 2022 e 1.º semestre de 2023.....	9
Gráfico 2 – Grau de execução e desvio dos encargos líquidos com PPP rodoviárias, 1.º semestre de 2023	13
Gráfico 3 – Tráfego Médio Diário: média mensal, 2021–2022.....	14
Gráfico 4 – Tráfego Médio Diário, média anual: 2011–2022	14
Gráfico 5 – Receita com portagens: 2011–2023 ^p	15
Gráfico 6 – Taxa de cobertura das PPP rodoviárias: 2022 versus 1.º semestre de 2023	16
Gráfico 7 – Evolução da procura por infraestruturas aeroportuárias geridas pela ANA: 2017–2022	19
Gráfico 8 – Encargos com as PPP do sector da saúde: 2010–2023 ^p	21

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
§	Parágrafo
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
cf.	Conforme
CGE	Conta Geral do Estado
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças

Sigla/abreviatura	Designação
EG	Entidade(s) Gestora(s)
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
OE/YYYY	Orçamento do Estado para o ano YYYY
P	Previsão
p.	Página
p.p.	Pontos percentuais
POE	Proposta de Orçamento do Estado
POE/AAAA	Proposta de Orçamento do Estado para o ano AAAA
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.
TMD	Tráfego Médio Diário
TMDA	Tráfego Médio Diário Anual
TMDM	Tráfego Médio Diário Mensal
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Sumário executivo

1. **O presente relatório avalia a execução financeira das Parcerias Público-Privadas (PPP) no 1.º semestre de 2023, comparando-a com a do período homólogo de 2022.** 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. Os parágrafos abaixo resumem as principais conclusões da UTAO, devidamente justificadas nos capítulos seguintes.
2. **Existiam 39 parcerias em operação à data de 30 de junho de 2023.** Distribuam-se por seis sectores de atividade económica.
3. **No 1.º semestre de 2023, os encargos líquidos suportados pelo sector público com PPP situaram-se abaixo do total observado no período homólogo mas acima do duodécimo correspondente, tendo em conta as previsões constantes no Relatório da POE/2023.** Os encargos líquidos com PPP ascenderam a 741 M€ no período de janeiro a junho de 2023, uma diminuição homóloga de 59 M€ (- 7,4%). O grau de execução global dos encargos líquidos situou-se acima do duodécimo correspondente ao período em análise (50%), face à previsão orçamental (POE/2023) para o conjunto do ano, tendo-se registado uma diminuição homóloga de 6,4% e um grau de execução global de 59,7%.
4. **A estimativa para 2023, constante do relatório que acompanhou a POE/2024, apresentou uma revisão em alta dos encargos com PPP, face à previsão constante da POE/2023, justificada pelo sector rodoviário, contemplando um acréscimo de encargos brutos muito superior ao da receita com portagens.** Nas parcerias do sector rodoviário, face à previsão de outubro de 2022, a estimativa um ano depois para encargos brutos e receitas com portagens aumentou 51 M€ e 9 M€, respetivamente, o que representa um acréscimo dos encargos líquidos de 43 M€. No sector ferroviário os encargos líquidos foram revistos em alta (+ 5 M€) e no sector da saúde foi apresentada uma revisão em baixa dos encargos líquidos (- 14 M€). No tocante ao sector aeroportuário e ao Oceanário de Lisboa, as estimativas de receita excedem as previsões de um ano antes em cerca de 9 M€ e 1 M€, respetivamente.
5. **No sector rodoviário, a diminuição homóloga dos encargos líquidos com as PPP rodoviárias ficou a dever-se ao efeito conjunto da contração dos encargos brutos (- 2,7%) e do aumento das receitas com portagens (+ 12,0%).** A redução homóloga nos encargos brutos foi determinada pela redução no valor dos pagamentos por disponibilidade relativamente às subconcessões Litoral Oeste (- 48,5 M€) e Baixo Tejo (- 21,7 M€).
6. **Contudo, face às previsões inscritas na POE/2023, os encargos brutos situaram-se acima e as receitas com portagem situaram-se abaixo do duodécimo correspondente.** Uma vez que se trata de efeitos de sinal contrário, o desvio foi desfavorável em ambas as situações, impulsionando o grau de execução dos encargos líquidos. Com efeito, os encargos líquidos deste sector registaram um grau de execução de 62,9% nos primeiros seis meses de 2023, 12,9 p.p. acima do duodécimo de referência.
7. **No 1.º semestre de 2023, a receita com portagens cresceu em termos homólogos, refletindo dois fatores: o efeito preço, decorrente da atualização tarifária em vigor desde 1 de janeiro de 2023, e o efeito quantidade, por via do aumento da procura dirigida a estas infraestruturas rodoviárias.** O aumento registado na receita de portagens ascendeu a 12%, uma evolução mais favorável que a prevista para o conjunto do ano de 2023 (+7,7%).
8. **A taxa de cobertura das parcerias rodoviárias recuperou no 1.º semestre de 2023,** face ao registado no período homólogo, situando-se, contudo, abaixo da previsão implícita na POE/2023 para o conjunto do ano.
9. **No 1.º semestre de 2023, a proporção dos encargos com as subconcessões rodoviárias, face ao total das PPP deste sector, diminuiu 6,7 p.p. em termos brutos e 7,3 p.p. em termos líquidos.** A maioria dos

encargos suportados com as parcerias rodoviárias refere-se a pagamentos pela disponibilidade das infraestruturas, tendo-se registado uma diminuição homóloga de 73 M€ no caso das subconcessões e um acréscimo de 28 M€ nas concessões.

10. No sector da saúde, registou-se no 1.º semestre de 2023 uma diminuição homóloga dos encargos com as PPP, superior à redução prevista para o conjunto do ano. Os encargos suportados com as parcerias do sector da saúde, no período de janeiro a junho de 2023, ascenderam a 65 M€, tendo-se registado uma redução de 18 M€ em termos homólogos (- 22,0%). Este decréscimo ficou a dever-se à diminuição dos encargos com a atividade clínica em 33,9% (diminuição de 22 M€). Face à previsão constante da POE/2023, os encargos suportados com as PPP do sector da saúde situaram-se abaixo do duodécimo de referência, registando um grau de execução global de 41,5%. Cerca de 2,5% do total de encargos suportados com as PPP no sector da saúde, no 1.º semestre de 2023, não se enquadra nos respetivos contratos de gestão (31,7% no período homólogo). Relativamente às parcerias com as Entidades Gestoras dos Edifícios, registou-se um acréscimo homólogo dos encargos suportados pelo sector público, que se situa abaixo do implícito no relatório que acompanhou a POE/2023.

11. No sector ferroviário, os encargos líquidos com as PPP suportados no 1.º semestre de 2023 registaram um crescimento homólogo, em resultado do aumento, acima do previsto, dos pagamentos efetuados à subconcessionária do Metro do Porto e à concessionária do Metro Sul do Tejo. Tendo como referência a previsão de encargos com PPP ferroviárias inscrita no relatório que acompanhou a POE/2023, registou-se um grau de execução próximo do duodécimo de referência para o período em análise.

12. No sector aeroportuário os primeiros fluxos financeiros entre o sector público e o parceiro privado ocorreram no 1.º semestre de 2023, tendo ascendido a 4,2 M€, a título de receitas partilhadas entre a concessionária privada e o concedente. Este valor encontra-se em validação pelo parceiro público. A previsão orçamental era relativamente diminuta (0,3 M€), razão pela qual o grau de execução é muito elevado.

13. No 1.º semestre de 2023, as receitas auferidas pelas Administrações Portuárias com as PPP deste sector mantiveram-se em linha com o período homólogo. As receitas recebidas pelas Administrações Portuárias, com origem nas parcerias deste sector, ascenderam a 15,2 M€ nos primeiros seis meses de 2023, um valor próximo do auferido no período homólogo. Face à previsão para 2023, o grau de execução destas receitas, no primeiro semestre de 2023, fixou-se em 46,0%.

14. A parceria relativa ao Oceanário de Lisboa registou, no 1.º semestre de 2023, um crescimento homólogo das receitas acima do previsto na Proposta de Orçamento do Estado para 2023. As receitas obtidas com a parceria Oceanário ascenderam a 1,3 M€ nos primeiros seis meses de 2023, um valor que se situou acima do auferido em igual período de 2022 (+ 42,5%), um crescimento superior à previsão orçamental para 2023. O grau de execução global foi de 60,2%.

1 Informação prévia

15. O presente relatório examina a execução financeira das Parcerias Público-Privadas (PPP) no 1.º semestre de 2023. É dada particular atenção aos encargos suportados pelo sector público, líquidos de receitas por si tituladas, e ao investimento dos parceiros privados. Esta análise insere-se no âmbito das competências atribuídas à UTAO em matéria de acompanhamento das PPP e tem por base a informação disponibilizada no Boletim Trimestral das PPP — 1.º semestre de 2023 publicado pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), no relatório da Conta Geral do Estado (CGE) referente ao exercício de 2022, nos relatórios das Propostas de Orçamentos do Estado (POE) para 2023 e 2024, nos relatórios e contas das empresas Infraestruturas de Portugal, S.A. e ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. e, ainda, nos relatórios de tráfego do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.. Foi também utilizada informação quantitativa solicitada diretamente à UTAP pela UTAO.

16. Este relatório centra a análise em duas variáveis com desagregação por sector de atividade: i) A despesa de investimento realizada pelos parceiros privados; ii) O valor dos encargos suportados pelos parceiros públicos com a execução dos contratos de parceria. Devido a limitações na informação de base, ambos os fluxos encontram-se avaliados na ótica de caixa. Dada a natureza da atividade desenvolvida em parcerias que envolvem a exploração de equipamentos coletivos, os parceiros privados efetuam também uma componente de despesa corrente, em montantes muito mais expressivos do que a despesa de investimento. O pagamento de encargos aos parceiros privados, efetuado pelos parceiros públicos, é analisado no Capítulo 3, 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 *supra* referida, os encargos líquidos pagos pelos parceiros públicos englobam reembolsos de despesa corrente e despesa de capital efetuadas pelos parceiros privados.

17. Os valores dos encargos líquidos plurianuais são apresentados a preços constantes de 2023, em linha com o referido no [Relatório que acompanha a proposta de Orçamento do Estado para 2023 \(POE/2023\)](#). O relatório em causa é o documento técnico elaborado pelo Ministério das Finanças (MF) que, entre outros conteúdos, contém a estimativa de execução orçamental para o ano em que o relatório foi escrito (2022) e os cenários macro-orçamentais para o ano da previsão (2023). O apuramento dos encargos líquidos para o sector público é da responsabilidade das Entidades Gestoras (EG) dos respetivos contratos de parceria. Há parcerias que apenas geram encargos para os parceiros públicos e há outras em que estes também recebem dinheiro dos respetivos parceiros privados; daí, a expressão “encargos líquidos” para os parceiros públicos.

18. Os encargos líquidos plurianuais têm por referência o período 2023–2063, prevendo-se um encaixe financeiro líquido para o sector público a partir de 2036. A projeção dos encargos líquidos plurianuais neste documento distribui-se ao longo do período 2023–2063, tendo em conta os contratos de parceria atualmente existentes. A partir de 2036 (*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 e do oceanário suplantarem os encargos brutos globais com PPP. Refira-se que, no caso da parceria do sector aeroportuário (Concessão ANA), prevê-se um encaixe financeiro para o sector público em 2023 (*inclusive*), com uma tendência crescente até ao final do período de projeção. No mesmo sentido, a parceria relativa ao Oceanário também apresenta uma projeção de receita para o sector público, valorizada em cerca de 2 M€ por ano, até 2045.

19. O texto encontra-se estruturado em três capítulos. Concluído o presente, que tem natureza introdutória, segue-se o Capítulo 2: explicita o universo de PPP existente no final de junho de 2023 e os factos mais relevantes ocorridos no decurso do 1.º semestre de 2023. O Capítulo 3 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. Salienta-se que, no caso do Oceanário e das quatro parcerias do sector portuário, os valores apresentados referem-se a receita dos parceiros públicos

uma vez que os respetivos contratos não preveem fluxos financeiros no sentido contrário. Apenas no número desta coleção referente a um ano económico completo é possível escrever um capítulo sobre o investimento realizado pelos parceiros privados, uma vez que os dados sobre esta variável só surgem nas fontes primárias com frequência anual.

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

2 Universo de PPP e factos relevantes para a apreciação do primeiro semestre de 2023

21. O universo de PPP objeto de análise neste documento tem 30 de junho de 2023 como data de referência: inclui 39 parcerias, distribuídas por seis sectores de atividade económica. As parcerias em análise encontram-se distribuídas por seis 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); (vi) outros serviços (Oceanário).¹ O universo de PPP encontra-se identificado na Tabela 8, apresentada em anexo, e corresponde às parcerias acompanhadas pela UTAP que se encontravam vivas à data de 30 de junho de 2023, acrescidas das quatro parcerias relativas aos antigos contratos de gestão no sector da saúde (Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Braga, Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Vila Franca de Xira, Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Loures e Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Cascais) que apresentam relevância financeira no período em análise. Relativamente ao Hospital de Cascais, o novo contrato para a gestão e prestação de cuidados de saúde, em regime de parceria-público privada, entrou em vigor no decurso do 4.º trimestre de 2022.

22. Continua em preparação uma nova parceria no sector da saúde. Está em curso a fase pós-adjudicatória do procedimento administrativo destinado à celebração do contrato de parceria público-privada para o futuro Hospital de Lisboa Oriental. O concurso público internacional em curso visa a conceção, construção e manutenção do Hospital de Lisboa Oriental, em regime de Parceria Público-Privada.

23. Foi constituída a equipa de projeto para a construção do novo Hospital Central do Algarve. Através do Despacho n.º 4538/2023, de 5 de abril, foi constituída a equipa de projeto para dar início ao estudo e à preparação do lançamento da parceria público-privada para a construção do novo Hospital Central do Algarve.

24. Entrou em vigor o regime excecional de atualização das tarifas e taxas de portagem para o ano de 2023 ([Decreto-Lei n.º 87-A/2022, de 29 de dezembro](#)). Este diploma determina a subida das tarifas e portagens em 4,9% face aos níveis vigentes em 2022. Atribui em 2023 às concessionárias um subsídio a pagar pelo Estado correspondente à diferença entre a atualização a 4,9% imposta pelo diploma e a atualização a 7,7% a que teriam direito este ano nos termos contratuais (indexação à taxa de inflação verificada no ano de 2022). Este subsídio será descontinuado de modo progressivo ao longo de anos futuros em troca do aumento suplementar de tarifas e portagens a suportar pelos utilizadores. Esta novidade será desenvolvida nos parágrafos 38 e 39.

25. O sector rodoviário continua a ser preponderante no universo das PPP, destacando-se dos demais sectores, quer em termos do investimento acumulado desde 1998, quer quanto ao nível dos encargos líquidos suportados. Estes e outros dados que caracterizam as PPP em operação nos vários sectores de atividade constam dos capítulos seguintes, que os analisam em maior detalhe.

¹ Relativamente ao Oceanário de Lisboa, a parceria encontra-se dividida em duas componentes, uma relativa à remuneração mensal e outra à componente variável.

3 Execução financeira global das PPP no 1.º semestre de 2023

26. Neste capítulo procede-se à análise dos fluxos financeiros no 1.º semestre de 2023 entre os parceiros públicos e os parceiros privados no âmbito de todas as PPP nos diversos sectores de atividade, usando a ótica de caixa. Os fluxos são apresentados na perspetiva dos entes públicos, os concedentes. Assim, encargos são as despesas por estes suportadas e que decorrem da execução dos contratos (como pagamento de rendas por disponibilidade do serviço) ou de renegociação dos mesmos (reequilíbrios financeiros das concessões, por exemplo). Podem também existir receitas dos parceiros públicos com origem em variados eventos contratuais, como portagens cobradas aos utilizadores das infraestruturas e penalidades por incumprimentos de obrigações dos concessionários. A ótica contabilística dos fluxos financeiros aqui analisados é a da tesouraria, usando-se preços correntes do ano a que respeitam (exceto indicação em contrário). A contabilização dos fluxos financeiros, sejam eles encargos ou receitas dos parceiros públicos, inclui o valor do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), quando este é exigível nos termos legais e contratuais.² Como se disse acima, os encargos são expressos em termos líquidos das receitas devidas aos parceiros públicos. Por exemplo, em algumas concessões rodoviárias, as receitas de portagem são propriedade destas entidades, após desconto pelos parceiros privados dos encargos que tiverem com a cobrança e a transferência de verbas 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.

27. Em termos contabilísticos, os fluxos financeiros ocorrem entre a esfera da Administração Central e os respetivos concessionários (parceiros privados). Excetuam-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 dos Relatórios do Orçamento do Estado, pelo que os valores previsionais relativos aos quatro contratos deste sector correspondem a previsões efetuadas pelas respetivas Administrações Portuárias.

28. Este capítulo encontra-se organizado da seguinte forma: a primeira secção proporciona uma visão de conjunto sobre a execução financeira da relação contratual entre o sector público e os parceiros privados das PPP. Cada uma das seis secções seguintes reporta a evidência financeira detalhada sobre um sector específico de atividade: rodoviário, ferroviário, saúde, aeroportuário, portuário e oceanário de Lisboa.

² As transações económicas entre os parceiros de cada concessão geram receita de IVA para o Estado de acordo com o respetivo código e a natureza das operações envolvidas. A informação nas fontes primárias não permite à UTAO identificar e relatar os montantes de IVA que afluem à Autoridade Tributária e Aduaneira. Sabe-se que tanto os encargos brutos como as receitas dos parceiros públicos podem incluir parcelas de IVA, eventualmente a taxas diferentes, mas não é possível saber quanto é que elas valem. A dificuldade em calcular o valor líquido desta receita fiscal para o Estado é ainda maior pelo facto de o imposto pago por um parceiro ser dedutível no imposto por ele cobrado aos agentes a jusante no circuito económico. Afinal de contas, o IVA é um tributo sobre o valor acrescentado e não sobre o valor de cada transação.

3.1 Panorama agregado

29. No 1.º semestre de 2023, os encargos líquidos suportados pelo sector público com PPP situaram-se abaixo do total observado no período homólogo. Os encargos líquidos com PPP ascenderam a 741 M€ no período de janeiro a junho de 2023, uma diminuição homóloga de 59 M€ (-7,4%) — Tabela 1. No sector rodoviário, os encargos líquidos diminuíram 41 M€ (-5,8%) face ao período homólogo, tendo-se registado uma redução de 23 M€ nos encargos brutos (-2,7%) e um aumento nas receitas de portagens de 18 M€ (+12,0%). No sector da saúde, registou-se uma redução homóloga de 22,0% (-18 M€), uma diminuição superior à prevista na POE/2023 para o conjunto do ano (-4,2%, correspondendo a -7 M€ em valor nominal). As concessões no sector portuário e a do Oceanário de Lisboa têm a particularidade de não gerar encargos para os concedentes públicos.³ As secções seguintes detalham, para cada sector de atividade, a evolução dos encargos líquidos dos parceiros públicos (ou das receitas do sector público, no caso do sector portuário e do Oceanário de Lisboa) no decurso do 1.º semestre de 2023.

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

Sector	Execução Janeiro - Junho				Referenciais Anuais				Grau de execução Jan.-Jun. 2023 (%)	POE/2024 (Relatório) Estimativa para 2023
	2022	2023	Variação homóloga		2022	POE 2023 ²	Var. homóloga			
			M€	Tvh %			M€	Tvh %		
Rodoviário	710	669	-41	-5,8	1137	1062	-75	-6,6	62,9	1105
Encargos brutos	858	835	-23	-2,7	1464	1414	-49	-3,4	59,0	1465
Receitas	148	166	18	12,0	327	352	25	7,7	47,2	361
Ferroviário	24	29	5	21,7	58	58	0	0,1	49,4	63
Saúde	83	65	-18	-22,0	163	156	-7	-4,2	41,5	142
Portuário	-15	-15	0,0	-0,1	-29,8	-33	-3,3	11,0	46,0	n.d.
Oceanário	-0,9	-1,3	-0,4	42,4	-1,8	-2,1	-0,3	15,6	60,2	-3
Aeroportuário	-	-4,2	-4,2	-	-	-0,3	-0,3	-	1456,6	-9
Total	800	741	-59	-7,4	1326	1241	-85	-6,4	59,7	1298

Por memória (encargos líquidos)

Rodoviário	710	669	-41	-5,8	1137	1062	-75	-6,6	62,9	n.d.
Concessões	367	394	28	7,5	582	648	66	11,4	60,9	n.d.
Subconcessões	344	275	-69	-20,1	556	414	-142	-25,5	66,3	n.d.
Outros ¹	-0,7	-0,5	0,2	-28,5	-1,1	-	1,1	-	-	n.d.

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023 e POE/2024), UTAP e cálculos da UTAO. | Notas (números no corpo da tabela): 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/2023, exceto para o sector portuário cuja previsão foi efetuada pelas respetivas Administrações Portuárias.

30. Em termos globais, os encargos líquidos com parcerias suportados no 1.º semestre de 2023 situaram-se acima do duodécimo correspondente, tendo em conta as previsões constantes no Relatório da POE/2023. No 1.º semestre de 2023, a execução global dos encargos líquidos com PPP situou-se acima do duodécimo correspondente ao período em análise (50%), face à previsão orçamental (POE/2023) para o conjunto do ano, tendo-se registado uma diminuição homóloga de 6,4% e um grau de execução global de 59,7% — Tabela 1.

31. No sector rodoviário, os encargos brutos situaram-se acima e as receitas com portagem situaram-se abaixo do duodécimo correspondente, face às previsões inscritas na POE/2023. Uma vez que se trata de efeitos de sinal contrário, o desvio foi desfavorável em ambas as situações, impulsionando o grau de execução dos encargos líquidos. No 1.º semestre de 2023 registou-se, por um lado, uma execução de encargos brutos com PPP rodoviárias de 835 M€, correspondente a um grau de execução de 59,0%, face ao previsto para o conjunto do ano (1414 M€), de acordo com o inscrito no relatório que

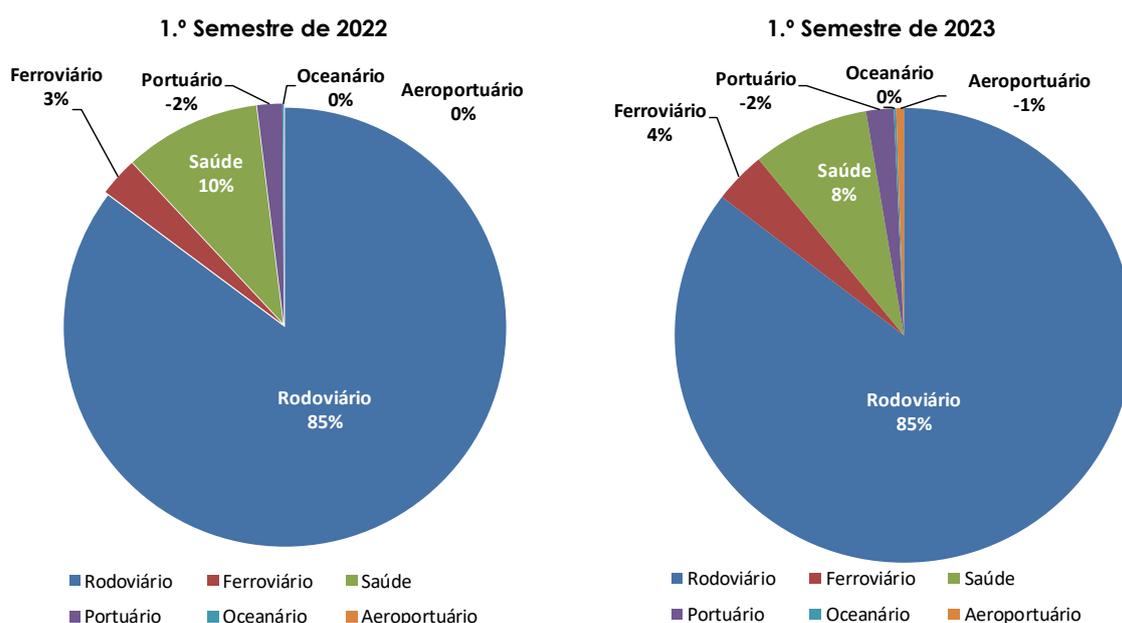
³ Os fluxos financeiros entre as partes contratantes nas parcerias do sector portuário referem-se, essencialmente, aos pagamentos a realizar pelas entidades concessionárias às respetivas Administrações Portuárias dos Portos de Douro e Leixões, Lisboa e Sines, às quais compete a administração dos respetivos 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 uma 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 representa um encargo líquido para o sector público).

acompanha a POE/2023. Por outro lado, a receita de portagens arrecadada no período em análise foi de 166 M€, tendo registado um grau de execução de 47,2%. Tendo em conta que se trata de desvios de sinal contrário, sendo desfavoráveis ao parceiro público em ambos os casos, verifica-se que os encargos líquidos deste sector registaram um grau de execução de 62,9% nos primeiros seis meses de 2023, 12,9 p.p. acima do duodécimo de referência — Tabela 1.

32. A estimativa para 2023, constante do relatório que acompanhou a POE/2024, constituiu uma revisão em alta dos encargos com PPP, face à previsão constante da POE/2023, justificada pelo sector rodoviário, contemplando um acréscimo de encargos brutos muito superior ao da receita com portagens. A POE/2024 apresentada em outubro de 2023 contém uma revisão em alta da estimativa de encargos líquidos com PPP para 2023, face às anteriores projeções da POE/2023, para 1298 M€ — acréscimo de 57 M€ ou 4,6%. Esta revisão em alta concentrou-se nas parcerias do sector rodoviário, cuja estimativa para encargos brutos e receitas com portagens aumentou 51 M€ e 9 M€, respetivamente, de que resulta um acréscimo dos encargos líquidos em 43 M€. No sector ferroviário, os encargos líquidos foram revistos em alta de 5 M€. O sector da saúde apresenta uma revisão em baixa dos encargos líquidos de 14 M€. No tocante ao sector aeroportuário e ao Oceanário de Lisboa, a estimativa de receita é superior à previsão constante da POE/2023 em cerca de 9 M€ e 1 M€, respetivamente. A POE/2024 não apresenta qualquer previsão ou estimativa para o sector portuário, uma vez que as entidades concedentes são as Administrações Portuárias, as quais não integram o sector institucional das Administrações Públicas. Finalmente, informa-se que esta estimativa do MF não divulgou parcelas, i.e., novas previsão de encargos líquidos por parceria. Por isso, a apreciação nas secções seguintes aos desenvolvimentos nas parcerias de cada sector não compara os fluxos executados com a estimativa de outubro de 2023.

33. O sector rodoviário manteve a supremacia no total de encargos líquidos com PPP. Pela sua dimensão financeira, o sector rodoviário é aquele que mais contribui para o total de encargos líquidos com parcerias, representando a grande maioria da despesa em PPP suportada pelo sector público. Embora o seu peso tenha descido ligeiramente até 2018, face aos encargos líquidos globais com PPP (71% em 2016, 70% em 2017, 67% em 2018 e 2019), os anos seguintes registaram um reforço da parcela de encargos com origem no sector rodoviário (74% em 2020, 80% em 2021 e 82% em 2022). No 1.º semestre de 2023, este rácio situou-se em 85%, em linha com o semestre homólogo, encontrando-se influenciado por um grau de execução dos encargos líquidos no sector rodoviário superior aos dos restantes sectores de atividade — Gráfico 1 e Tabela 1.

Gráfico 1 – Distribuição dos encargos líquidos por sectores, 1.º semestre de 2022 e 1.º semestre de 2023
(em percentagem)



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

3.2 Sector rodoviário

34. No 1.º semestre de 2023, a diminuição dos encargos líquidos com as PPP rodoviárias ficou a dever-se ao efeito conjunto da contração dos encargos brutos (- 2,7%) e do aumento das receitas com portagens (+ 12,0%). No período em análise, os encargos líquidos com PPP rodoviárias ascenderam a 669 M€, registando-se uma diminuição de 41 M€ em termos homólogos, o que representa uma contração de 5,8%. Relativamente aos encargos brutos, entre janeiro e junho de 2023 assistiu-se a uma redução de 2,7%, menos 23 M€ do que o registado no período homólogo. Do lado da receita, verificou-se um aumento de 12,0%, mais 18 M€ do que no 1.º semestre de 2022. Em termos absolutos, a recuperação da receita de portagens foi mais expressiva no conjunto das concessões rodoviárias, com um aumento de 16 M€ (+ 12,1%), face às subconcessões rodoviárias, que registaram um acréscimo de 2 M€ (+ 13,2%). O crescimento das receitas de portagens ficou a dever-se, sobretudo ao impacto de dois fatores:

- A atualização tarifária anual, a partir de 1 de janeiro de 2023, que definiu um regime excecional de atualização das tarifas e taxas de portagem para 2023, fixado em 4,9%;⁴
- Crescimento homólogo do nível de tráfego, justificado, em parte pelo facto de o tráfego registado no início de 2022 ainda ter sido afetado por restrições impostas pela situação pandémica, nomeadamente quanto à recomendação de teletrabalho, facto que não se registou em 2023 — cf. Tabela 2.

35. A redução homóloga nos encargos brutos foi determinada pela redução no valor dos pagamentos por disponibilidade relativamente às subconcessões Litoral Oeste (- 48,5 M€) e Baixo Tejo (- 21,7 M€). Esta diminuição decorreu da evolução contratualmente prevista para as tarifas por disponibilidade nestas subconcessões. Em sentido contrário, os seguintes fatores contribuíram para mitigar a redução homóloga dos encargos brutos no 1.º semestre de 2023:

- Aumento dos pagamentos por disponibilidade (previsto contratualmente), em 28,2 M€, nas seguintes parcerias: Concessão Norte (+ 10,7 M€), Concessão Norte Litoral (+ 8,2 M€), Concessão Grande Lisboa (+ 4,9 M€) e Concessão Beira Litoral/Beira Alta (+ 2,5 M€);
- Aumento dos pagamentos por serviço nas subconcessões rodoviárias, em 6,9 M€, com particular relevância na subconcessão do Baixo Alentejo (+ 2,1 M€) e na subconcessão do Baixo Tejo (+ 1,8 M€), em resultado do aumento do tráfego registado em 2022;⁵
- Pagamento efetuado à Concessão Litoral Centro, no valor de 9,6 M€, a título de compensação anual (este pagamento deveria ter sido efetuado no 4.º trimestre de 2022).

⁴ Decreto-Lei n.º 87-A/2022, de 29 de dezembro, disponível nesta [hiperligação](#).

⁵ A parcela da remuneração do parceiro privado designada por "Pagamento por Serviço" corresponde a uma remuneração baseada no nível de tráfego efetivamente verificado na infraestrutura rodoviária no ano anterior. Os pagamentos realizados em 2023 foram determinados pelo nível de tráfego registado em 2022. Em 2021, estes pagamentos foram afetados pela quebra de tráfego verificada em 2020, devido à pandemia da doença COVID-19 e as respetivas medidas restritivas à circulação de pessoas.

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

	Execução Janeiro - Junho				Referenciais Anuais				Grau de execução Jan.-Jun. 2023 %
	2022	2023	Var. homóloga		2022	POE 2023 ²	Var. homóloga		
			M€	Tvh %			M€	Tvh %	
Encargos Líquidos	710	669	-41	-5,8	1 137	1 062	-74,6	-6,6	62,9
Encargos brutos, dos quais:	858	835	-23	-2,7	1 464	1 414	-49	-3,4	59,0
Pagamentos por disponibilidade	771	727	-45	-5,8	1 298	1 178	-120	-9,3	61,7
Concessões	456	484	28	6,2	777	808	30	3,9	59,9
Subconcessões	316	243	-73	-23,1	521	370	-151	-28,9	65,6
Pagamento por serviço	45	52	7	15,2	73	80	7	9,5	65,1
Subconcessões	45	52	7	15,2	73	80	7	9,5	65,1
Custos com o serviço cobrança portagem	21	24	3	16,2	38	44	6	17,2	54,6
REF/Compensações	4	15	10	246,6	4	16	12	297,4	91,9
Grandes reparações	16	17	1	4,9	51	96	45	89,2	17,9
Receitas de Portagem	148	166	18	12,0	327	352	25	7,7	47,2
Concessões	130	145	16	12,1	287	315	28	9,9	46,1
Subconcessões	18	20	2	13,2	39	37	-2	-4,2	54,5
Outros ¹	0,7	0,5	-0,2	-24,9	1,3	-	-1,3	-100,0	-
Taxa de cobertura (%)	17,3	19,9	-	-	22,3	24,9	-	-	-
Concessões (inclui Ex-SCUT)	27,2	28,6	-	-	35,2	37,0	-	-	-
Subconcessões	5,0	6,9	-	-	6,6	8,3	-	-	-

Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023), 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/2023.

36. No 1.º semestre de 2023, a proporção dos encargos com as subconcessões rodoviárias, face ao total das PPP deste sector, diminuiu 6,7 p.p. em termos brutos e 7,3 p.p. em termos líquidos. A maioria dos encargos suportados com as parcerias rodoviárias refere-se a pagamentos pela disponibilidade das infraestruturas, tendo-se registado uma diminuição homóloga de 73 M€ no caso das subconcessões e um acréscimo de 28 M€ nas concessões. No período de janeiro a junho de 2023, os encargos brutos suportados pelo sector público com as subconcessões rodoviárias ascenderam a 295 M€ (361 M€ no período de janeiro a dezembro de 2022), dos quais 243 M€ respeitaram a pagamentos por disponibilidade e 52 M€ a pagamentos por serviço. É de referir a diminuição dos pagamentos por disponibilidade no 1.º semestre de 2023, no caso das subconcessões rodoviárias, em 73 M€ (- 23,1%). Em contrapartida, os pagamentos por disponibilidade relativos às concessões rodoviárias registaram um acréscimo de 28 M€ (+ 6,2%). Face ao total de encargos brutos com todas as PPP rodoviárias, suportados no 1.º semestre de 2023 (835 M€), os montantes despendidos com as subconcessões rodoviárias representaram 35,3% dos encargos brutos (42,1% no 1.º semestre de 2022) e 41,1% dos encargos líquidos (48,3% no 1.º semestre de 2022). Assim, no 1.º semestre de 2022 registou-se uma diminuição do peso dos encargos brutos (- 6,7 p.p.) e dos encargos líquidos (- 7,3 p.p.) com as subconcessões rodoviárias, face ao total de encargos suportado pelo sector público com as parcerias deste sector (Tabela 2).

37. Face à previsão orçamental para 2023, a execução financeira dos encargos líquidos encontra-se acima do duodécimo de referência (50%), registando-se um desvio desfavorável ao sector público nos encargos brutos e nas receitas de portagem. No 1.º semestre de 2023, os valores executados em encargos líquidos com as PPP rodoviárias situaram-se acima do duodécimo de referência, tendo em conta a previsão constante na POE/2023, registando-se um grau de execução de 62,9%. A execução ao nível dos encargos brutos diminuiu menos do que o previsto para o conjunto do ano, registando um grau de execução de 59,0%. Relativamente à receita de portagens, o 1.º semestre registou um crescimento acima do previsto para o conjunto do ano, pese embora tenha encerrado o semestre com um grau de execução de 47,2%, abaixo do respetivo duodécimo — Tabela 2. As razões para a recuperação da receita de portagens decorrem da atualização anual das tarifas de portagem, em 4,9%, e do crescimento homólogo do nível de tráfego, mencionados acima no parágrafo 34. 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 2.

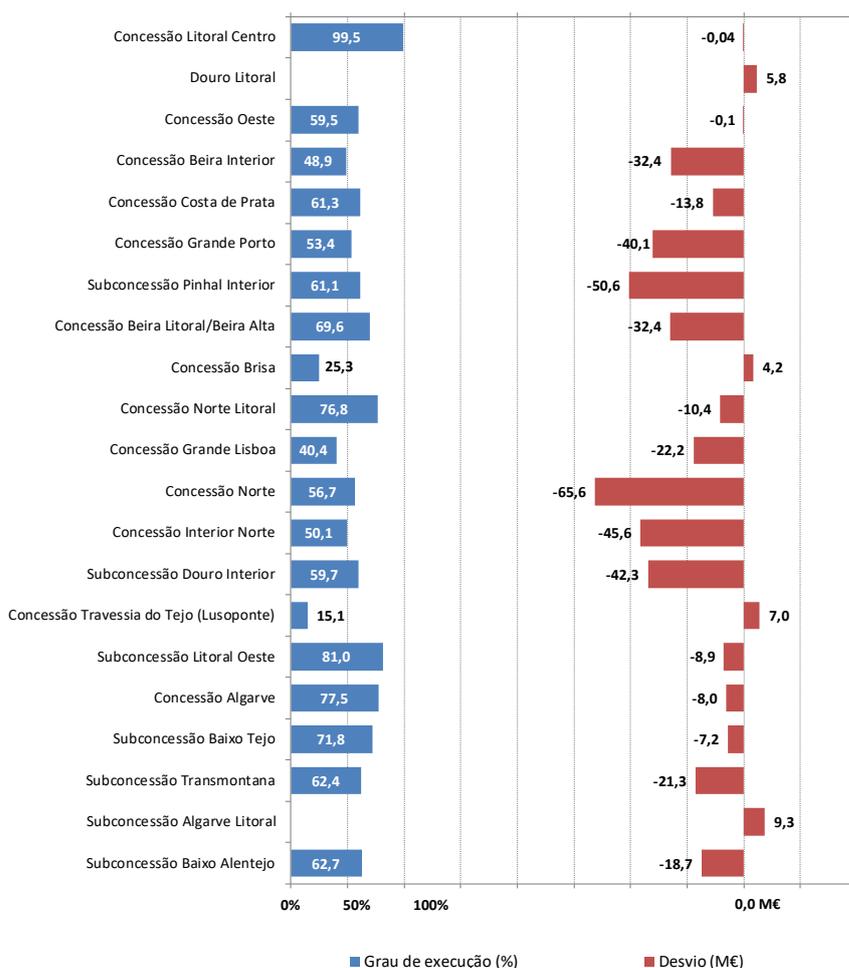
38. A decisão política de não permitir a repercussão integral da inflação nas tarifas de 2023 será paga pelos contribuintes e pelos automobilistas ao longo de um número ilimitado de anos. A opção do Governo em não permitir a subida das portagens em 2023 até à taxa máxima prevista nos contratos de

parceria (tipicamente 7,7%, o valor apurado pelo INE para o Índice de Preços no Consumidor em 2022, *i.e.*, a referência habitual nos contratos) determinou um encargo para os contribuintes em 2023. Trata-se de um subsídio pago pelo Estado aos parceiros privados em 2023 cujo montante resulta da diferença entre as duas taxas, 7,7% e 4,9%. Este ónus ficou estabelecido no [Decreto-Lei n.º 87-A/2022, de 29 de dezembro](#). Para os anos seguintes, haverá uma partilha de custos do efeito de base entre contribuintes e automobilistas. A partir de 2024 (*inclusive*) e por um número indefinido de anos, o montante do apoio suportado pelo Estado será reduzido no montante de uma atualização suplementar das tarifas e taxas de portagem a suportar pelos utilizadores. Esta subida, a somar à atualização regular, pode ocorrer por uma das seguintes formas ou por ambas (número 2 do art. 3.º do referido diploma):

- Sempre que o aumento tarifário proposto pelos parceiros privados de acordo com o contrato seja inferior a 2%, a atualização tarifária suplementar corresponderá a essa diferença — por outras palavras, as portagens subirão 2%, sendo a diferença entre 2% e a percentagem proposta pelos concessionários nos termos contratuais o motor da atualização suplementar;
- Por decisão discricionária dos concedentes públicos, comunicada aos respectivos parceiros privados.

39. O apoio às concessionárias não se fica por aqui. Para além do mecanismo descrito no parágrafo anterior, os parceiros privados terão direito, nas primeiras quatro mudanças tarifárias após a de 2023, a acrescentar o aumento de 0,1 pontos percentuais à atualização anual regular, *i.e.*, a que está definida nos contratos (determinação no número 3 do mesmo artigo). Como é evidente, tanto a atualização suplementar descrita no § 38 como o aumento opcional explicado neste parágrafo, embora diminutos em termos de variação relativa de um ano para o seguinte, serão permanentes, assim impactando a base dos acréscimos tarifários para todos os anos seguintes. Como não se conhece *ex ante* o volume de tráfego em cada via e, portanto, a variação na receita cobrada aos utilizadores com os preços atualizados por estas vias, o diploma encarrega a Inspeção-Geral de Finanças de auditar oportunamente (*vide* art. 6.º) as eventuais alterações no equilíbrio económico-financeiro dos contratos de concessão por forma a que, posteriormente, se proceda ao acerto de contas entre o concedente público e as concessionárias.

Gráfico 2 – Grau de execução e desvio dos encargos líquidos com PPP rodoviárias, 1.º semestre de 2023
(em percentagem e milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças (POE/2023), UTAP e cálculos da UTAO. | Notas: (i) O grau de execução é apresentado em percentagem do total previsto para os encargos líquidos na POE/2023. (ii) O desvio é a diferença entre o valor executado e a previsão, sendo apresentado em milhões de euros. (iii) O sinal negativo do desvio significa que os encargos suportados foram inferiores aos previstos. (iv) Estes valores refletem a execução no 1.º semestre de 2022, pelo que o desvio apresentado, quando negativo, representa o montante que não foi executado, face à previsão constante na POE/2023, e que se encontrava disponível para execução no 2.º semestre de 2023.

40. O tráfego médio diário aumentou 15,6% em 2022, recuperando para um nível ligeiramente superior ao registado em 2019, antes do impacto da pandemia de COVID-19, refletindo, em grande medida, a eliminação das restrições à circulação impostas durante a pandemia e a recuperação da atividade económica. 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. 2020 foi um ano de inversão desta tendência de crescimento, registando-se uma diminuição homóloga anual de 22,8% no TMD. A diminuição do tráfego em 2020 refletiu, em grande medida, as limitações à circulação implementadas como medida de resposta ao surto pandémico de COVID-19. Os anos seguintes, 2021 e 2022, assinalaram uma recuperação do TMD, refletindo a eliminação das restrições à circulação anteriormente impostas, bem como o processo gradual de recuperação da atividade económica. Em 2022, o TMD superou o nível alcançado em 2019, antes do impacto da pandemia de COVID-19 — Gráfico 3 e Gráfico 4. Ainda não há dados sobre circulação em 2023.

Gráfico 3 – Tráfego Médio Diário: média mensal, 2021–2022
(em unidades e percentagem)

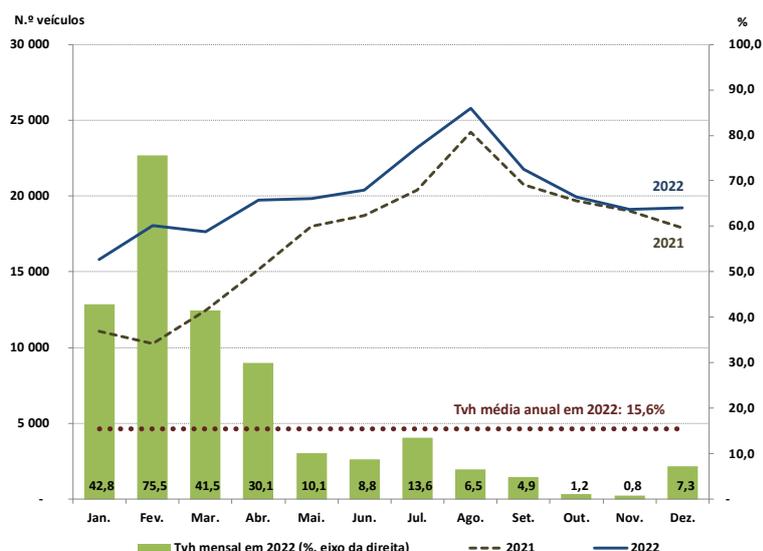
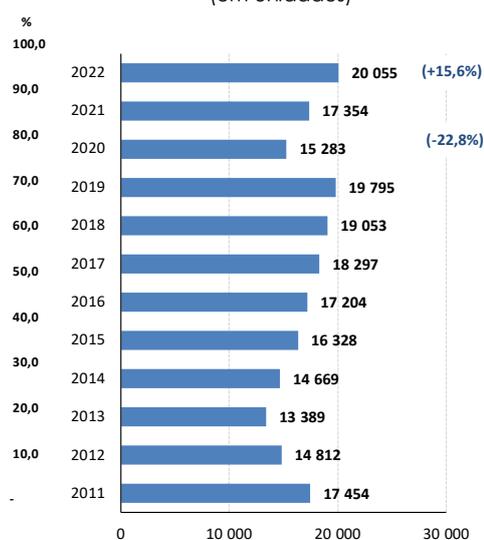


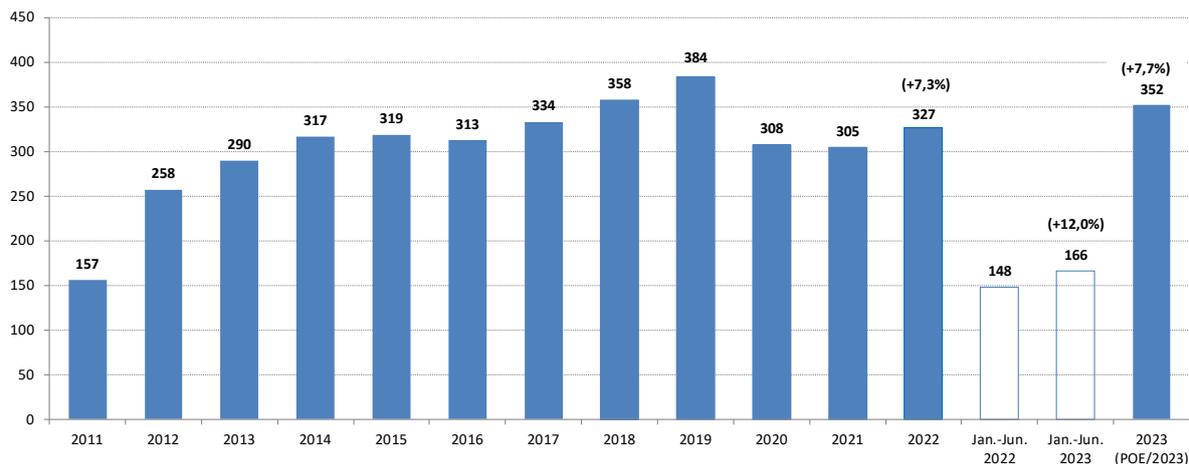
Gráfico 4 – Tráfego Médio Diário, média anual: 2011–2022
(em unidades)



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

41. No 1.º semestre de 2023, a receita com portagens cresceu em termos homólogos, refletindo dois fatores: o efeito preço, decorrente da atualização tarifária em vigor desde 1 de janeiro de 2023, e o efeito quantidade, por via do aumento da procura dirigida a estas infraestruturas rodoviárias. A partir de 2011, assistiu-se a 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 biénio 2012–2013, a justificação para este crescimento terá residido 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 subsequentes, 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 3, Gráfico 4 e Gráfico 5). Esta evolução inverteu-se em 2020, em resultado das restrições à circulação implementadas para combater a pandemia de COVID-19. Nesse ano, a receita com portagens gerada pelas parcerias rodoviárias foi de 308 M€, registando uma quebra de 19,8% face ao ano anterior. A recuperação da receita de portagens só se fez sentir em 2022, embora para um nível que ainda se situou abaixo da receita obtida no período pré-COVID-19. Com efeito, a receita em 2022 com portagens gerada pelas parcerias rodoviárias foi de 327 M€, uma subida de 7,3% face ao ano anterior, situando-se cerca de 68 M€ acima da previsão constante da POE/2022. No 1.º semestre de 2023 registou-se um aumento de 12% na receita de portagens, uma evolução mais favorável que a prevista para o conjunto do ano de 2023 (+7,7%, para cerca de 352 M€).

Gráfico 5 – Receita com portagens: 2011–2023^P
(em milhões de euros)

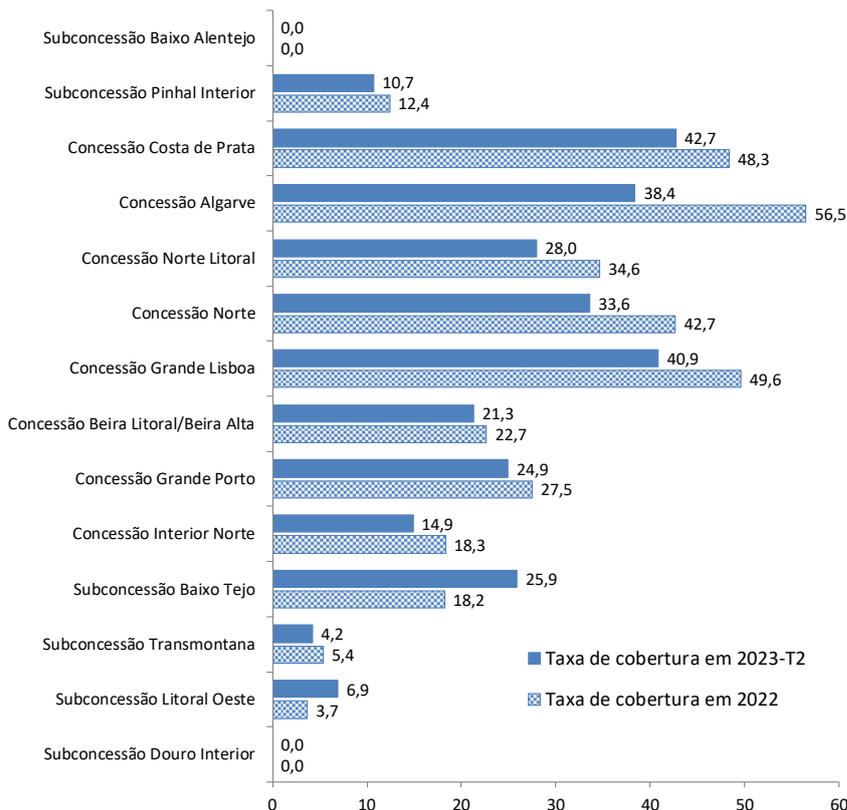


Fonte: Ministério das Finanças (GGE/2011–22 e POE/2023) e UTAP (a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos). | Notas: (i) Inclui proveitos diretos da Infraestruturas de Portugal, S.A. (Taxas de Gestão e quiosques/EASYTOLL). (ii) O período 2013–2015 inclui a receita relativa 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 o conjunto do ano 2023 são previsionais e com origem no relatório do Ministério das Finanças que acompanha a POE/2023 (identificação através da indicação do índice superior "P" junto a "2023" no título do gráfico).

42. A taxa de cobertura das parcerias rodoviárias recuperou no 1.º semestre de 2023, face ao registado no período homólogo, situando-se abaixo da previsão implícita na POE/2023 para o conjunto do ano.

No âmbito das PPP, a taxa de cobertura é definida pelo rácio, em percentagem, das receitas obtidas pelo parceiro público relativamente aos encargos brutos pagos por este num mesmo período. No 1.º semestre de 2023, verificou-se uma melhoria de 2,6 p.p. na taxa de cobertura dos encargos brutos suportados, de 17,3% no 1.º semestre de 2022, para 19,9% no período homólogo de 2023. Os valores implícitos na POE/2023 consideraram uma recuperação da taxa de cobertura para 24,9% em 2023, motivada pelo crescimento previsto das receitas de portagem de + 7,7% (+ 25 M€) e por uma redução dos encargos brutos de – 3,4% (– 49 M€). A execução financeira das PPP rodoviárias no 1.º semestre de 2023 registou uma evolução neste sentido, uma vez que os encargos brutos diminuíram 2,7% (– 23 M€) e a receita com portagens aumentou 12,0% (+ 18 M€), situando-se, contudo, aquém do objetivo traçado na POE/2023 para o conjunto do ano. Os resultados por parceria são desiguais. Salienta-se a baixa taxa de cobertura registada pelas subconcessões rodoviárias da empresa Infraestruturas de Portugal, S.A., que, no 1.º semestre de 2023, se situou em 6,9%, aumentando 1,9 p.p. face ao período homólogo. Relativamente às concessões rodoviárias, aquelas que apresentaram individualmente, no período em análise, maiores taxas de cobertura (e, por conseguinte, um menor esforço financeiro para o sector público) foram as seguintes: concessão Costa de Prata (42,7%), concessão Grande Lisboa (40,9%), concessão Algarve (38,4%) e concessão Norte (33,6%) — Tabela 2 e Gráfico 6.

Gráfico 6 – Taxa de cobertura das PPP rodoviárias: 2022 versus 1.º semestre de 2023
(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, na medida em que não geram encargos recorrentes para o Estado e a receita de portagens pertence por inteiro às concessionárias.

43. 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 infraestrutura, não gerando 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, 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.

3.3 Sector ferroviário

44. O sector ferroviário engloba três PPP, as quais apresentam modelos de remuneração do parceiro privado distintos. O modelo de remuneração da concessionária MTS — Metro Transportes do Sul, S.A., concessionária do 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 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.

45. 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 subparcelas, uma dependente do número de quilómetros realizados em serviço comercial e outra apurada em função do número de quilómetros percorridos em atividades de ensaio.⁶

46. 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. Assim, a concessionária deixou de assumir integralmente o risco de procura.

47. No 1.º semestre de 2023, os encargos líquidos com as PPP do sector ferroviário registaram um crescimento homólogo, em resultado do aumento, acima do previsto, dos pagamentos efetuados à subconcessionária do Metro do Porto e à concessionária do Metro Sul do Tejo. No período em apreço, os encargos com as parcerias ferroviárias ascenderam a 28,7 M€, um valor superior ao registado no período homólogo (+ 21,7%). A Subconcessão Metro do Porto representa a grande maioria dos encargos com parcerias neste sector (25,0 M€ no período janeiro a junho de 2023). No tocante à concessão Metro Sul do Tejo, foram efetuados pagamentos no valor total de 3,8 M€ a título de compensação à concessionária (parágrafo 44 acima). No período em análise, a concessão Eixo Norte/Sul registou uma receita residual para o sector público (cerca de dez mil euros), resultante da aplicação de penalidades à concessionária.

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

PPP Ferroviárias	Execução Janeiro - Junho				Referenciais anuais				Grau de execução Jan.-Jun. 2023 %
	2022	2023	Variação homóloga		2022	POE 2023	Variação homóloga		
			M€	Tvh %			M€	Tvh %	
Concessão do Metro Sul do Tejo	2,0	3,8	1,8	94,0	7,5	8,3	0,9	43,8	45,4
Concessão Eixo Ferroviário Norte/Sul	0,00	-0,01	0,0	-	0,0	0,0	0,0	-	-
Subconcessão do Metro do Porto	21,7	25,0	3,3	15,2	50,6	49,8	-0,8	-3,6	50,1
Encargos Totais	23,6	28,7	5,1	21,7	58,1	58,2	0,1	0,4	49,4

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2022 e POE/2023), UTAP e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores da previsão orçamental para 2023, por parceria, constam do relatório da UTAP e o total coincide com o valor indicado no relatório do Ministério das Finanças que acompanha a POE/2023.

⁶ 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".

48. O aumento homólogo dos encargos com a subconcessão Metro do Porto (+ 3,3 M€) ficou a dever-se a dois fatores:

- Pagamento de 1,9 M€, a título de revisão anual de preços do ano de 2022, o qual não teve correspondência no período homólogo; e,
- No 1.º semestre de 2022 ocorreu o recebimento de 1,1 M€, relativo à aplicação de penalidades, no âmbito da avaliação de desempenho do serviço prestado pela Subconcessionária relativamente às atividades de Operação e Manutenção do Sistema de Metro Ligeiro; no 1.º semestre de 2023, o valor recebido a este respeito foi de 0,2 M€.

49. Tendo como referência a previsão de encargos com PPP ferroviárias inscrita no relatório que acompanhou a POE/2023, registou-se um grau de execução próximo do duodécimo de referência para o período em análise. Face à previsão inicial, a execução financeira dos encargos com as parcerias ferroviárias situou-se, no 1.º semestre de 2023, em linha com o duodécimo de referência para este período, apresentando um grau de execução de 49,4% — Tabela 3.

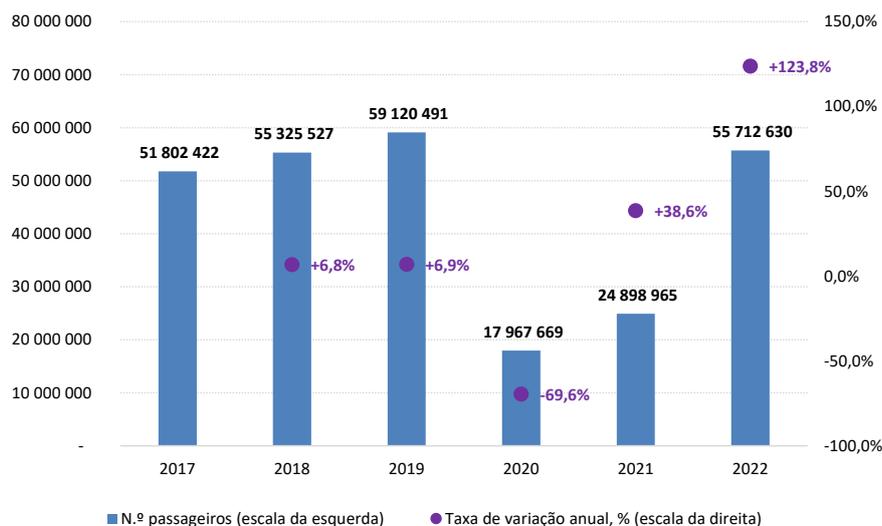
3.4 Sector aeroportuário

50. 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 e 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. (ANAM — Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, 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.

51. O modelo de remuneração contratualizado para estas duas parcerias não estabelece quaisquer encargos financeiros para o sector público, numa base recorrente, podendo, contudo, ocorrer eventuais pedidos de REF por parte da concessionária. Salieta-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, que recuperou progressivamente nos anos seguintes. 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. 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 — atente-se no Gráfico 7. Com efeito, em 2018 e 2019 registou-se um crescimento no número de passageiros nos 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. Nos anos seguintes, assistiu-se a uma recuperação da procura por estas infraestruturas (+ 38,6% em 2021 e + 123,8% em 2022). Em 2022, o nível de procura atingiu um nível próximo do verificado no ano anterior à eclosão da pandemia de COVID-19.

Gráfico 7 – Evolução da procura por infraestruturas aeroportuárias geridas pela ANA: 2017–2022
(número de passageiros, tvha em percentagem)



Fontes: Ministério das Infraestruturas e Habitação, UTAP e ANA – Aeroportos de Portugal, *Relatórios de Gestão e Contas*, 2019–2022. Cálculos da UTAO.

52. No 1.º semestre de 2023 ocorreram os primeiros fluxos financeiros entre o sector público e o parceiro privado, no valor de 4,2 M€, a título de receitas partilhadas entre a concessionária privada e o concedente. Este valor encontra-se em validação pelo parceiro público. A previsão orçamental era relativamente diminuta (0,3 M€), razão pela qual o grau de execução é muito elevado.

Tabela 4 – Execução das receitas com PPP do Sector Aeroportuário
(em milhões de euros e em percentagem)

PPP Aeroportuário	Execução Janeiro - Junho				Referenciais anuais				Grau de execução Jan.-Jun. 2023 %
	2022	2023	Variação homóloga		2022	POE 2023	Variação homóloga		
			M€	Tvh %			M€	Tvh %	
ANA - Aeroportos de Portugal, S.A. (Continente e RAA; RAM)	0,0	4,2	4,2	-	0,0	0,3	0,3	-	1 456,0
Encargos Totais	0,0	4,2	4,2	-	0,0	0,3	0,3	-	1 456,0

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2022 e POE/2023), UTAP e cálculos da UTAO.

3.5 Sector da saúde

53. No 1.º semestre de 2023, registou-se uma diminuição homóloga dos encargos com as PPP do sector da saúde, superior à redução prevista para o conjunto do ano. Os encargos suportados com as parcerias do sector da saúde, no período janeiro a junho de 2023, ascenderam a 65 M€, tendo-se registado uma redução de 18 M€ em termos homólogos (-22,0%). A POE/2023 previra um encargo total de 156 M€. Aquele decréscimo ficou a dever-se à diminuição dos encargos com a atividade clínica em 33,9% (diminuição de 22 M€). Para esta redução contribuiu o término do contrato de prestação de serviços clínicos com a Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Loures, no 1.º trimestre de 2022, não sendo devidos pagamentos contratuais recorrentes, no âmbito de respetivo contrato de gestão hospitalar, no 1.º semestre de 2023. Estes pagamentos ascenderam a 4,6 M€ em 2022. Por outro lado, no período homólogo de 2022 foi efetuado um pagamento relativo à decisão do tribunal arbitral referente ao protocolo tratamento VIH/SIDA, no valor de 18,3 M€, facto sem correspondência no período em análise — Tabela 5.

54. Relativamente às parcerias com as Entidades Gestoras dos Edifícios, registou-se um acréscimo homólogo dos encargos suportados pelo sector público. Esta subida situa-se abaixo do implícito no relatório que acompanhou a POE/2023. No 1.º semestre de 2023, o aumento de encargos com as Entidades

Gestoras dos Edifícios ascendeu a 22,4% (+ 3,9 M€). Para o conjunto do ano, a previsão implícita no OE aponta para um crescimento superior, de cerca de 43,2% (+ 17 M€) — Tabela 5.

55. A proporção de encargos suportados com as PPP no sector da saúde que não se enquadra nos respetivos contratos de gestão diminuiu. Cerca de 2,5% do total de encargos suportados com as PPP no sector da saúde, no 1.º semestre de 2023, não se enquadra nos respetivos contratos de gestão (31,7% no período homólogo). Esta evolução resulta, em grande medida, do pagamento efetuado em 2022 à Entidade Gestora do Hospital de Loures, em cumprimento de decisão arbitral, no âmbito do protocolo celebrado com esta entidade para a prestação de cuidados médicos relativos ao VIH/SIDA, e que teve um impacto de 18,3 M€. Por outro lado, o novo contrato de gestão clínica do Hospital de Cascais passou a integrar, na componente contratual mensal, alguns custos que não estavam incluídos no anterior contrato de gestão clínica e que eram suportados ao abrigo dos protocolos.

Tabela 5 – Execução dos encargos com PPP da Saúde
(em milhões de euros e percentagem)

PPP Saúde	Execução Janeiro - Junho				Referenciais anuais				Grau de execução Jan.-Jun. 2023 %
	2022	2023	Variação homóloga		2022	POE 2023	Variação homóloga		
			M€	Tvh %			M€	Tvh %	
PPP - EG Estabelecimentos	65	43	-22	-33,9	124	101	-23	-18,8	42,8
Pagamentos Contratuais	39	41	3	6,8	73	81	8	11,3	51,0
Protocolos/Outros	26	2	-25	-93,9	35	3	-33	-92,7	62,0
Pagamentos de Reconciliação	0	0	0	-48,0	16	17	1	7,4	0,6
PPP - EG Edifícios	18	22	3,9	22,4	38	55	17	43,2	39,2
Pagamentos Contratuais	17	19	2,5	14,8	35	37	3	7,7	51,2
Pagamentos de Reconciliação	0,9	2,4	1,5	162,9	4	4	0	10,2	59,8
Outros pagamentos	0,0	0,0	0,0	-	0	14	14	-	0,0
Encargos Totais	83	65	-18	-22,0	163	156	-7	-4,2	41,5

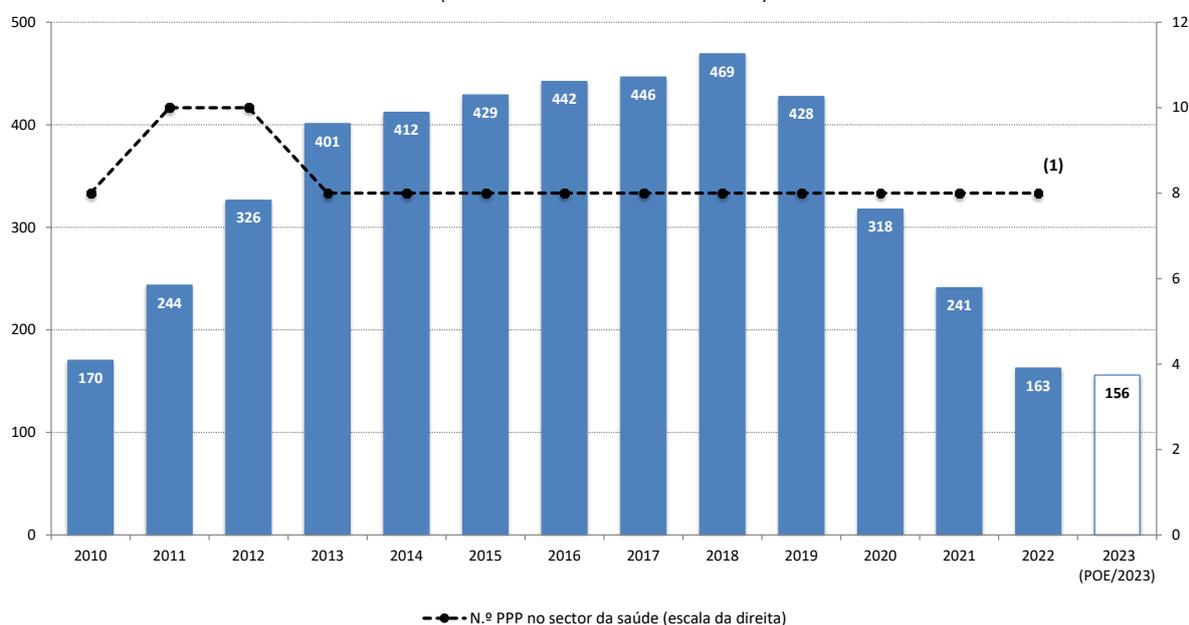
Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2022 e POE/2023), UTAP e cálculos da UTAO. | Notas: (i) Os "pagamentos contratuais" incluem todos os pagamentos contratualmente previstos realizados no período em análise, exceto pagamentos de reconciliação. (ii) A rubrica "protocolos/outros" inclui os pagamentos relativos a: (ii.i) protocolo VIH/SIDA, (ii.ii) os valores pagos relativos a medicamentos de dispensa obrigatória em Farmácia Hospitalar, e (ii.iii) outros pagamentos. (iii) Os "pagamentos de reconciliação" correspondem a pagamentos de acerto entre os montantes efetivamente pagos e os montantes devidos relativamente a períodos anteriores.

56. Face à previsão constante na POE/2023, os encargos suportados com as PPP do sector da saúde situaram-se abaixo do duodécimo de referência, registando um grau de execução global de 41,5%. No 1.º semestre de 2023, a execução dos encargos com as PPP do sector da saúde registou um desvio favorável face à previsão constante na POE/2023, tendo-se registado um grau de execução global de 41,5% (Tabela 5).

57. A série histórica mostra que os encargos suportados pelo sector público nas parcerias do sector da saúde registaram uma tendência de crescimento até 2018, sendo mais acentuada entre 2010 e 2013. Desde 2019, regista-se uma diminuição destes encargos, projetando-se uma nova contração para 2023. 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, em razão do início de atividade de novas unidades hospitalares a operar em regime de PPP e, posteriormente, pelo aumento da produção hospitalar prestada pelas Entidades Gestoras dos Estabelecimentos (componente clínica). Em 2019, registou-se 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. Nos anos seguintes, manteve-se a tendência de contração dos encargos nas PPP da saúde: 2020: - 110 M€ (- 25,7%); 2021: - 77 M€ (- 24,2%); 2022: - 78 M€ (- 32,5%). Esta sequência de contração de encargos com as PPP da saúde encontra-se relacionada com o término das várias parcerias com as Entidades Gestoras

do Estabelecimento (componente clínica) dos hospitais, que operavam em regime PPP.⁷ Neste momento, encontra-se em operação uma única parceria de prestação de serviços clínicos (EG do Hospital de Cascais) cujo contrato começou a produzir efeitos em 2022. Relativamente às Entidades Gestoras dos Edifícios, encontram-se em vigor quatro parcerias, a saber: EG Edifício do Hospital de Braga (desde 2009), EG Edifício do Hospital de Cascais (desde 2008), EG do Edifício do Hospital de Loures (desde 2009) e EG do Edifício do Hospital de Vila Franca de Xira (desde 2010). Os contratos celebrados com as EG dos Edifícios têm a duração de 30 anos. Para 2023, encontrava-se prevista uma pequena redução dos encargos com as PPP da saúde (– 7 M€, – 4,2%). A concretizar-se esta previsão, no decurso de cinco anos (2019 a 2023) o Estado terá reduzido a despesa com as PPP do sector da saúde em 313 M€. Salienta-se que, em termos consolidados, esta redução não representa, necessariamente, uma diminuição da despesa pública em saúde; 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 são o caso dos recentemente criados Hospital de Braga, E.P.E., Hospital de Vila Franca de Xira, E.P.E. e Hospital de Loures, E.P.E.. — Gráfico 8.

Gráfico 8 – Encargos com as PPP do sector da saúde: 2010–2023^P
(em milhões de euros e unidades)



Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2013–2022 e POE/2023), UTAP e DGTF. | Notas: Valores a preços correntes. (1) Embora os antigos contratos de gestão clínica (Gestão do Estabelecimento) dos Hospitais de Braga, Vila Franca de Xira e Loures tenham terminado, os mesmos foram considerados para efeitos de acompanhamento financeiro até 2022, uma vez que foram efetuados pagamentos relativos a períodos anteriores e ainda se encontram pendentes litígios relacionados com a execução financeira desses contratos. Relativamente ao Hospital de Cascais, entrou em vigor um novo contrato de gestão, em regime PPP, em 2022; por outro lado, ainda se encontram pendentes pagamentos de acerto e reconciliação, decorrentes da execução contratual da parceria iniciada em 2008.

3.6 Sector portuário

58. 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.

⁷ Os contratos de gestão com as Entidades Gestoras do Estabelecimento (componente clínica) dos quatro hospitais que operavam em regime PPP cessaram em 2019 (EG Hospital de Braga), 2021 (EG Hospital de Vila Franca de Xira) e 2022 (EG Hospital de Loures e EG Hospital de Cascais). No caso particular do Hospital de Cascais, foi celebrado um novo contrato, com a natureza de PPP, que entrou em vigor ainda em 2022.

59. 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 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.

60. No 1.º semestre de 2023, as receitas auferidas pelas Administrações Portuárias com as PPP deste sector mantiveram-se em linha com o período homólogo. As receitas recebidas pelas Administrações Portuárias, com origem nas parcerias deste sector, ascenderam a 15,2 M€ nos primeiros seis meses de 2023, um valor próximo do auferido no 1.º semestre de 2022.

Tabela 6 – Execução das receitas com PPP do Sector Portuário
(em milhões de euros e em percentagem)

PPP Sector Portuário (Receitas das Administrações Portuárias)	Execução Janeiro – Junho				Referenciais anuais				Grau de execução Jan.–Jun. 2023 %
	2022	2023	Variação homóloga		2022	Previsão 2023	Variação homóloga		
			M€	Tvh %			M€	Tvh %	
Porto de Douro e Leixões	12,0	12,5	0,5	3,9	21,3	22,6	1,4	6,4	55,2
Terminal de contentores de Leixões	10,5	10,8	0,4	3,4	18,5	19,8	1,3	6,9	54,6
Terminal de carga a granel de Leixões	1,6	1,7	0,1	6,9	2,8	2,8	0,1	2,8	59,8
Porto de Lisboa Terminal de contentores de Alcântara	1,7	1,3	-0,4	-23,6	3,3	3,2	-0,1	-1,6	40,4
Porto de Sines Terminal de contentores de Sines XXI	1,5	1,4	-0,1	-5,7	5,2	7,2	2,0	37,6	19,8
Receitas Totais	15,3	15,2	0,0	-0,1	29,8	33,1	3,3	11,0	46,0

Fontes: UTAP e cálculos da UTAO. | Nota: As previsões para 2023 foram disponibilizadas pelas respetivas Administrações Portuárias.

61. Face à previsão para 2023, a execução das receitas de PPP obtidas pelas Administrações Portuárias, no 1.º semestre de 2023, situou-se ligeiramente abaixo do duodécimo de referência. No 1.º semestre de 2023, a receita obtida com as PPP do sector portuário registou um desvio desfavorável para os concedentes públicos, tendo registado um grau de execução global de 46,0% — Tabela 6.

3.7 Oceanário de Lisboa

62. No 1.º semestre de 2023, registou-se um crescimento homólogo das receitas auferidas pelo parceiro público com origem na PPP Oceanário, acima do previsto na POE/2023 para o conjunto do ano. Os fluxos financeiros registados nesta PPP referem-se a pagamentos efetuados pelo parceiro privado (Oceanário de Lisboa, S.A.). Estes são receita do parceiro público. Por conseguinte, estes fluxos financeiros representam uma receita (e não um encargo) para o parceiro público. As receitas obtidas com a parceria Oceanário ascenderam a 1,3 M€ nos primeiros seis meses de 2023, um valor que se situou acima do auferido em igual período de 2022 (+ 42,5%), um crescimento superior à previsão orçamental para 2023. Com

efeito, no período em análise, registou-se um desvio favorável, alcançando-se um grau de execução global de 60,2%, justificado, sobretudo, pela componente variável da receita — Tabela 7.

Tabela 7 – Execução das receitas com a PPP Oceanário

(em milhões de euros e em percentagem)

Oceanário (Receitas do parceiro público)	Execução Janeiro – Junho				Referenciais anuais				Grau de execução Jan.–Jun. 2023 %
	2022	2023	Variação homóloga		2022	POE 2023	Variação homóloga		
			M€	Tvh %			M€	Tvh %	
Oceanário	0,9	1,3	0,4	42,5	1,8	2,1	0,3	15,6	60,2
Remuneração mensal	0,7	0,7	0,0	6,3	1,4	1,4	0,0	0,2	51,6
Componente variável	0,2	0,5	0,3	160,6	0,4	0,7	0,3	66,7	77,4

Fontes: UTAP e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores da previsão orçamental para 2023 constam do relatório da UTAP e o total coincide com o valor indicado no relatório do Ministério das Finanças que acompanha a POE/2023.

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

Tabela 8 – Execução dos encargos líquidos por sector de atividade e PPP em 2022–2023 (Jan.–Jun.)
(em milhões de euros, percentagem e pontos percentuais)

Sector/PPP	Execução Janeiro - Junho					POE ¹ 2023	Grau de execução Jan.-Jun. 2023 (%)
	2022	2023	Variação homóloga		Contributo para a TvH (p.p.)		
			M€	TvH (%)			
Total do Sector Rodoviário	709,8	668,5	-41,3	-5,8	-5,2	1062,1	62,9
Concessão Travessia do Tejo (Lusoponte)	-1,6	-1,2	0,4	-24,2	0,0	-8,3	15,1
Concessão Norte	78,0	85,8	7,8	9,9	1,0	151,4	56,7
Concessão Oeste	0,1	0,1	0,0	33,9	0,0	0,2	59,5
Concessão Brisa	-4,2	-1,4	2,7	-65,5	0,3	-5,7	25,3
Concessão Litoral Centro	0,01	9,66	9,6	64393,9	1,2	9,7	99,5
Concessão Beira Interior	31,5	31,0	-0,5	-1,6	-0,1	63,4	48,9
Concessão Costa de Prata	22,8	21,8	-0,9	-4,1	-0,1	35,6	61,3
Concessão Algarve	27,0	27,4	0,5	1,7	0,1	35,4	77,5
Concessão Interior Norte	44,5	45,7	1,2	2,7	0,1	91,3	50,1
Concessão Beira Litoral/Beira Alta	74,7	74,1	-0,6	-0,8	-0,1	106,5	69,6
Concessão Norte Litoral	29,8	34,5	4,6	15,6	0,6	44,8	76,8
Concessão Grande Porto	46,2	46,0	-0,3	-0,6	0,0	86,1	53,4
Concessão Grande Lisboa	12,2	15,1	2,8	23,1	0,4	37,3	40,4
Concessão Douro Litoral	5,6	5,8	0,2	4,4	0,0	0,0	n.a.
Subconcessão Transmontana	37,6	35,5	-2,2	-5,8	-0,3	56,8	62,4
Subconcessão Douro Interior	62,3	62,7	0,4	0,6	0,0	104,9	59,7
Subconcessão Baixo Alentejo	29,2	31,4	2,1	7,3	0,3	50,0	62,7
Subconcessão Baixo Tejo	39,0	18,3	-20,6	-52,9	-2,6	25,6	71,8
Subconcessão Algarve Litoral	9,3	9,3	0,0	n.a.	0,0	0,0	n.a.
Subconcessão Litoral Oeste	85,8	38,0	-47,9	-55,8	-6,0	46,9	81,0
Subconcessão Pinhal Interior	80,5	79,6	-0,9	-1,1	-0,1	130,2	61,1
Outros ²	-0,7	-0,5	0,2	-28,5	0,0	-	-
Ferroviário	23,6	28,7	5,1	21,7	0,6	58,2	49,4
Concessão Metro Sul do Tejo	2,0	3,8	1,8	94,0	0,2	8,3	45,4
Concessão Transporte Ferroviário Eixo Norte/Sul	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-
Subconcessão do Metro do Porto	21,7	25,0	3,3	15,2	0,4	49,8	50,1
Aeroportuário	0,0	-4,2	-4,2	-	-0,5	-0,3	1456,6
ANA - Aeroportos de Portugal, S.A. (Continente e RAA; RAM)	0,0	-4,2	-4,2	-	-0,5	-0,3	1456,6
Saúde	83,0	64,7	-18,3	-22,0	-2,3	155,9	41,5
Hospital de Braga - Gestão do Estabelecimento	1,6	0,0	-1,6	-100,0	-0,2	0,0	-
Hospital de Braga - Gestão do Edifício	3,3	4,3	1,0	31,3	0,1	7,8	55,6
Hospital de Cascais - Gestão do Estabelecimento	40,6	42,9	2,2	5,5	0,3	95,3	45,0
Hospital de Cascais - Gestão do Edifício	4,3	6,1	1,8	40,7	0,2	23,2	26,4
Hospital de Loures - Gestão do Estabelecimento	23,1	0,3	-22,8	-98,6	-2,9	5,7	5,7
Hospital de Loures - Gestão do Edifício	6,6	7,3	0,7	10,2	0,1	15,7	46,5
Hospital de Vila Franca de Xira - Gestão do Estabelecimento	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-
Hospital de Vila Franca de Xira - Gestão do Edifício	3,3	3,8	0,5	13,8	0,1	8,2	46,1
Portuário	-15,3	-15,2	0,0	-0,1	0,0	-33,1	46,0
Porto de Douro e Leixões	-12,0	-12,5	-0,5	3,9	-0,1	-22,6	55,2
Terminal de Contentores de Leixões	-10,4	-10,8	-0,4	3,4	0,0	-19,8	54,6
Terminal de Carga a Granel de Leixões	-1,6	-1,7	-0,1	6,9	0,0	-2,8	59,8
Porto de Lisboa	-1,7	-1,3	0,4	-23,6	0,1	-3,2	40,4
Terminal de Contentores de Alcântara	-1,7	-1,3	0,4	-23,6	0,1	-3,2	40,4
Porto de Sines	-1,5	-1,4	0,1	-5,7	0,0	-7,2	19,8
Terminal de Contentores de Sines XXI	-1,5	-1,4	0,1	-5,7	0,0	-7,2	19,8
Oceanário	-0,9	-1,3	-0,4	42,4	0,0	-2,1	60,2
Remuneração mensal	-0,7	-0,7	0,0	6,3	0,0	-1,4	51,6
Componente variável	-0,2	-0,5	-0,3	160,0	0,0	-0,7	77,4
Total	800,2	741,2	-59,0	-7,4	-7,4	1240,7	59,7

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2022 e OE/2023), UTAP e cálculos da UTAO. | Notas: (i) No universo em análise, 2063 é o ano mais afastado para o qual ainda estará em vigor, pelo menos, uma das 40 PPP registadas a 30 de junho de 2023. 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. Entre 2041 e 2063 os fluxos financeiros previstos correspondem a receitas para o sector público (encargos líquidos com valor negativo). (ii) A explicação das notas numeradas no interior da tabela é a seguinte:

- 1 — Os valores da previsão orçamental para 2023 estão de acordo com a informação disponibilizada no Relatório da POE/2023 e nos boletins da UTAP;
- 2 — Inclui encargos líquidos de receitas da empresa Infraestruturas de Portugal, S. A. (Taxas de Gestão e quiosques/easytoll).



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

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

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