



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | INFORMAÇÃO TÉCNICA n.º 16/2015

Compilação das análises efetuadas em 2014 no âmbito das Parcerias Público-Privadas

08.05.2015

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). 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 apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.

Neste documento apresenta-se uma compilação das análises efetuadas pela UTAO no âmbito das Parcerias Público-Privadas em 2014, as quais foram incluídas nas seguintes publicações:

- [Análise à Proposta de Orçamento do Estado para 2015](#)
 - [Análise da Conta Geral do Estado de 2013](#)
 - [Execução Orçamental em Contabilidade Pública de dezembro de 2014](#)
-

Índice

I ANÁLISE À PROPOSTA DE OE PARA 2015	4
I.1 ENCARGOS PLURIANUAIS COM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	4
II ANÁLISE DA CONTA GERAL DO ESTADO DE 2013	8
II.1 ENCARGOS PLURIANUAIS COM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	8
III EXECUÇÃO ORÇAMENTAL EM CONTABILIDADE PÚBLICA DE DEZEMBRO DE 2014	17
III.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS ATÉ AO 3.º TRIMESTRE DE 2014	17

I Análise à Proposta de OE para 2015

I.1 Encargos plurianuais com Parcerias Público-Privadas

A análise apresentada neste capítulo enquadra-se no âmbito do alargamento das competências da UTAO no domínio das parcerias público-privadas (PPP). Esta tem por base a informação disponibilizada pelo Ministério das Finanças nos sucessivos Orçamentos do Estado bem como informação recolhida a partir de outras fontes nomeadamente: os relatórios de auditoria publicados pelo Tribunal de Contas, os relatórios de acompanhamento das PPP publicados pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e os relatórios publicados pelas Estradas de Portugal.

O período em análise centrou-se no intervalo 2014 a 2041 por forma a manter a comparabilidade das séries de encargos com PPP entre os vários exercícios orçamentais. Os valores dos encargos incluem IVA quando aplicável.

1 O Estado tem vindo a desenvolver esforços no sentido de concluir a renegociação de diversos contratos de PPP em vários setores de atividade, tendo em vista a redução dos encargos públicos, a adequação e alinhamento de incentivos entre os parceiros públicos e privados, a resolução de diferendos existentes e minimização de riscos contingentes futuros. No setor rodoviário a redução dos encargos suportados pelo Estado deverá resultar da conjugação de várias medidas, nomeadamente: i) a redução da taxa interna de rentabilidade acionista no caso base; ii) a redução dos encargos operacionais e com grandes reparações, e iii) a apropriação, por parte do Estado, das contas de reserva associadas às referidas reparações. Pese embora, as poupanças acordadas só sejam efetivas após a aprovação dos contratos pelas entidades financiadoras e posterior apreciação por parte do Tribunal de Contas, o Orçamento do Estado para 2015 (à semelhança do ocorrido para 2013 e 2014) incorpora as poupanças estimadas com as renegociações dos contratos de concessão e subconcessão das PPP rodoviárias bem como as mais recentes projeções para os proveitos provenientes da introdução de portagens. Por esta razão, neste capítulo, efetua-se a comparação das novas previsões para os encargos com PPP face ao anteriormente previsto no OE/2012, com o objetivo de aferir o nível de poupança subjacente aos processos de renegociação entretanto encetados.

2 No âmbito do OE/2013, observou-se uma revisão em baixa as projeções oficiais para os encargos líquidos com PPP, as quais refletiram o impacto esperado da redução dos encargos ao nível das PPP ferroviárias e das renegociações de contratos. O valor atualizado dos encargos líquidos com PPP previstos no OE/2012, para o período 2014-2041, ascendia a 13 773 M€ (Tabela 1).¹ No OE/2013, este valor foi reduzido para 11 777 M€, o que representou uma revisão em baixa em cerca de 1995 M€, em virtude de se ter passado a considerar nesta previsão os impactos orçamentais previstos com as renegociações dos contratos de PPP do setor rodoviário e uma redução substancial dos encargos com as PPP ferroviárias.

3 Nos exercícios orçamentais subsequentes, o valor das poupanças face ao previsto no âmbito do OE/2012 sofreu algumas revisões, nomeadamente no âmbito do setor rodoviário. Enquanto as projeções para os encargos líquidos de outros sectores se têm mantido relativamente estabilizadas, a previsão de encargos líquidos relativa ao setor rodoviário foi alterada. Com efeito, a previsão de decréscimo dos encargos líquidos do OE/2013 foi alterada nos OE subsequentes, sobretudo devido à revisão em baixa das receitas previstas com as PPP rodoviárias. O valor atualizado dos encargos líquidos com PPP rodoviárias previstos no OE/2013 para o período 2014-2041 tinha subjacente uma redução de 1186 M€ face ao previsto no OE/2012. Para esta redução contribuíram a revisão em baixa da projeção para os encargos brutos, em 4969 M€, e a atualização em baixa da projeção para as receitas, de 3784 M€. Esta última deveu-se essencialmente à atualização das receitas de portagens, tendo por base novas projeções de tráfego. Nos OE subsequentes, as projeções para o valor atualizado dos encargos brutos foram ligeiramente revistas em alta, enquanto as projeções para a receita foram novamente atualizadas em baixa. De salientar que as receitas com PPP rodoviárias previstas no OE/2015 para 2015, representam cerca de 86% das previstas no OE/2013 e apenas 56% das previstas no OE/2012.

4 No âmbito do OE/2015, face à estimativa de encargos apresentada no OE/2014, não há a assinalar alterações relevantes. No que se refere aos encargos brutos com PPP rodoviárias, continua a prever-se que o processo de renegociação das PPP venha a obter poupanças significativas. Esta conclusão está igualmente patente no relatório do FMI relativo à transparência orçamental, publicado em outubro de 2014. Neste âmbito, prevê-se que o processo de renegociação das PPP venha a obter poupanças ao nível dos encargos brutos, nomeadamente através da redução da taxa interna de rendibilidade do parceiro privado e da reestruturação do sistema de pagamento das grandes reparações.^{2, 3} Contudo, recorde-se, parte das renegociações ainda não se encontra fechada,

¹ Para efeitos de apuramento do Valor Atual (VA) foi utilizada uma taxa de desconto calculada com base no definido pelo Despacho n.º 13 208/2003 da Ministra de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, II Série, n.º 154 de 7 de julho de 2003. De acordo com este despacho, foi tida em conta uma taxa de variação real de 4% e uma taxa de variação dos preços de 2%. Assim, o efeito conjugado destes dois efeitos representa uma taxa de variação nominal dos preços de 6,08% ao ano, sendo esta a taxa de desconto a considerar. Por seu turno, os valores dos encargos a preços correntes para os anos de 2012, 2013 e 2014 foram calculados pela UTAO, tendo por base séries específicas de deflatores para cada um dos setores em análise, o que pode conduzir a valores nominais diferentes dos eventualmente apurados por outras entidades. Contudo, de acordo com a análise de sensibilidade elaborada, as conclusões obtidas mantêm-se válidas para variações moderadas nestes deflatores.

² No caso das grandes reparações, o pagamento é agora efetuada no momento em que é executada a obra. Anteriormente, era pago ao parceiro privado uma quantia anual independentemente da existência de obra.

³ IMF Country Report n.º 14/206, Portugal – Fiscal Transparency Evaluation, de outubro de 2014.

tendo como requisitos formais a submissão dos contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Neste sentido, a estimativa de poupança não se encontra ainda materializada, embora, em resultado dos processo de renegociação já se tenham verificado algumas poupanças nos pagamentos efetuado nos anos 2013 e 2014.⁴

Tabela 1 – Valor atualizado das previsões para os encargos líquidos com PPP a suportar no período 2014-2041

(Valor atualizado para 2014, em milhões de euros)

Setores	OE/2012	OE/2013	OE/2014	OE/2015
Rodoviárias (encargos líquidos)	10 066	8 880	10 016	10 072
Δ face a OE/2012	-	-1 186	-49	6
Encargos brutos	21 000	16 031	16 318	16 214
Δ face a OE/2012	-	-4 969	-4 682	-4 786
Receitas	10 934	7 150	6 302	6 142
Δ face a OE/2012	-	-3 784	-4 633	-4 793
Ferrovíárias	982	126	116	122
Δ face a OE/2012	-	-856	-865	-859
Saúde	2 468	2 514	2 613	2 615
Δ face a OE/2012	-	46	145	147
Segurança	257	257	283	271
Δ face a OE/2012	-	0	26	14
Total Encargos Líquidos	13 773	11 777	13 028	13 081
Δ face a OE/2012	-	-1 995	-745	-692

Fontes: Ministério das Finanças, Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e cálculos da UTAO.

5 Relativamente às PPP dos restantes setores, salienta-se as poupanças obtidas ao nível do setor ferroviário e o aumento dos encargos com as PPP do setor da saúde. O impacto da revisão efetuada no OE/2013 relativamente às PPP ferroviárias representou uma poupança de cerca de 856 M€, correspondendo à diminuição do valor atualizado dos respetivos encargos face à anterior previsão constante no OE/2012. Nos exercícios orçamentais seguintes, esta previsão de poupança manteve-se em valores semelhantes, justificando as reduções do valor atualizado dos encargos líquidos totais apurados de acordo com o OE/2014 e OE/2015 (Tabela 1).

⁴ Os riscos associados às PPP são abordados na sessão respetiva deste Parecer.

Gráfico 1 – Valor atual dos encargos com PPP do setor rodoviário (2014-2041)

(valores atualizados para 2014, em milhões de euros)

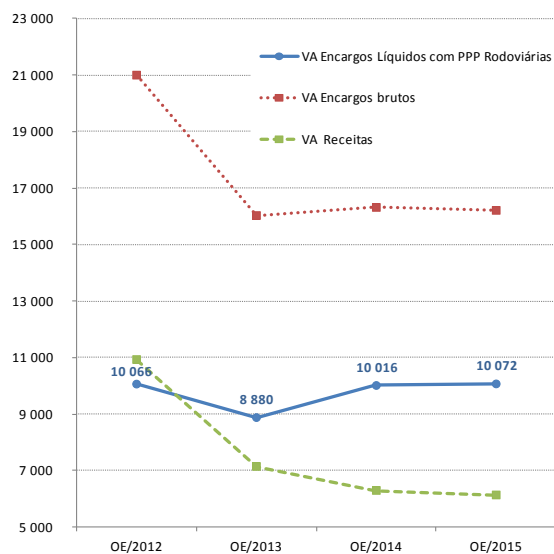
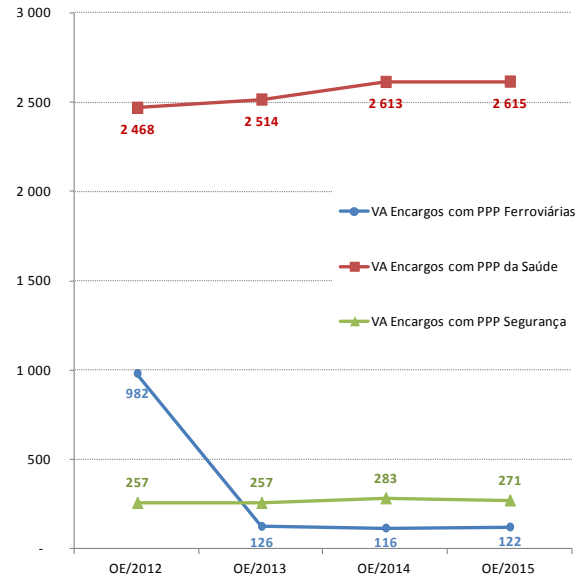


Gráfico 2 – Valor atual dos encargos com PPP dos setores ferroviário, saúde e segurança (2014-2041)

(valores atualizados para 2014, em milhões de euros)

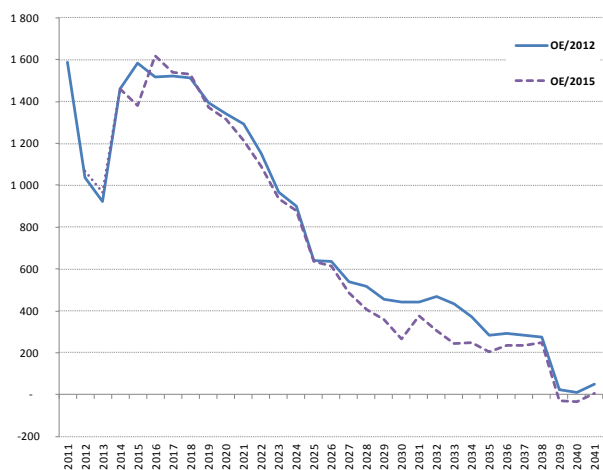


Fontes: Ministério das Finanças, Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e cálculos da UTAO.

6 Quando comparado com o cenário do OE/2012, anterior ao atual processo negocial e à revisão de trafego, o perfil de encargos líquidos com PPP definido para o OE/2015 evidencia alguns ajustamentos. Face ao previsto no OE/2012, o OE/2015 regista uma redução de cerca de 200 M€ (a preços correntes) nos encargos previstos para 2015. Em sentido contrário, para 2016, os encargos previstos no OE/2015 são superiores aos subjacentes ao OE/2012, em cerca de 100 M€. Nos anos seguintes a previsão segue a tendência próxima da anteriormente estabelecida no OE/2012 apresentando revisões menos expressivas até 2026. No período 2027-2037 projetam-se poupanças mais expressivas face ao cenário traçado pelo OE/2012, que deverão ascender a cerca de 1000 M€ neste período (Gráfico 3 e Gráfico 4).

Gráfico 3 – Comparação das previsões para os encargos líquidos com PPP: OE/2012-OE/2015

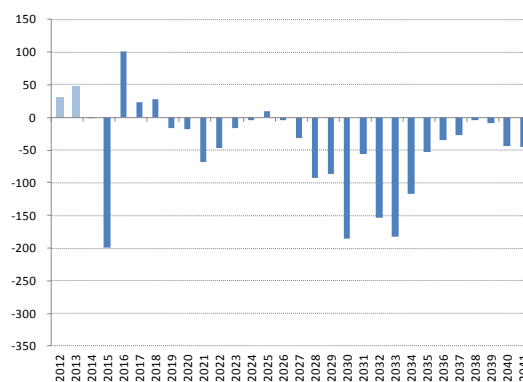
(preços correntes, em milhões de euros)



Fontes: Ministério das Finanças, Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e cálculos da UTAO.

Gráfico 4 – Variação anual dos encargos líquidos com PPP, 2014-2041: OE/2015 vs OE/2012

(preços correntes, em milhões de euros)



II Análise da Conta Geral do Estado de 2013

II.1 Encargos Plurianuais com Parcerias Público-Privadas

A análise apresentada neste capítulo enquadra-se no âmbito do alargamento das competências da UTAO no domínio das Parcerias Público-Privadas (PPP). Esta tem por base a informação disponibilizada pelo Ministério das Finanças nos Orçamentos do Estado, nos Documentos de Estratégia Orçamental e na Conta Geral do Estado de 2013, bem como informação recolhida a partir de outras fontes nomeadamente: o relatório anual de 2013 da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e o relatório anual da empresa Estradas de Portugal.

1 As renegociações dos contratos de parceria do setor rodoviário tiveram início em 2013.

O ano de 2013 foi marcado pelo início do processo de renegociação das parcerias do setor rodoviário, o qual visava reduzir os encargos suportados pelo setor público, alinhar adequadamente as estruturas de incentivos entre os parceiros públicos e privados e minimizar riscos contingentes. De acordo com o OE inicial, o qual foi elaborado tendo como pressuposto o início e a conclusão do processo negocial em 2013, previa-se uma redução dos encargos brutos suportados pelo erário público (liquidados pelo Estado ou pela empresa Estradas de Portugal, S.A.) em cerca de 250 M€ nesse ano. Esta representava uma redução de cerca de 30% dos encargos originalmente contratados, para um montante de 721 M€ em termos brutos.⁵ Posteriormente, com a primeira alteração orçamental ao OE/2013, o objetivo de poupança foi elevado em 50 M€, para um total de 300 M€.⁶ As renegociações tiveram como objetivo a obtenção de poupanças também ao nível dos pagamentos futuros. Com este propósito, no início de 2013 foram iniciadas as renegociações dos seguintes contratos de PPP do setor rodoviário:⁷

- Concessões ex-SCUT do Norte Litoral, Grande Porto, Interior Norte, Costa de Prata, Beiras Litoral e Alta, Beira Interior e Algarve;
- Concessões com portagem real do Norte e Grande Lisboa;
- Subconcessões da Estradas de Portugal, S.A.: Autoestrada Transmontana, Baixo Tejo, Baixo Alentejo, Litoral Oeste, Pinhal Interior e Algarve Litoral.

O referido processo de renegociação visava, em termos gerais, a reestruturação do setor rodoviário nacional e a sustentabilidade económica e financeira da Estradas de Portugal, S.A., reduzindo o

⁵ No âmbito do OE/2012, previamente ao início das renegociações, os encargos brutos previstos para 2013, a preços de 2012, eram de 955 M€.

⁶ Lei n.º 51/2013 de 24 de julho, entre outras alterações, procede à primeira alteração à Lei n.º 66 -B/2012, de 31 de dezembro (OE/2013).

⁷ Despacho n.º 16198-F/2012, de 10 de dezembro, do Coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 245, de 19 de dezembro de 2012.

impacto das PPP nas finanças públicas. Neste sentido, a comissão de renegociação definiu as seguintes linhas estratégicas:

- **Redução das Taxas Internas de Rendibilidade (TIR) acionistas** previstas nos casos base para valores compatíveis com o risco assumido pelas concessionárias;
- **Redução dos custos operacionais das concessionárias**, em sintonia com a adequação dos níveis de serviço exigíveis com os *standards* e práticas europeias;
- **Eliminação dos custos associados às grandes reparações;**
- **Dedução dos saldos das contas de reserva** afetas às grandes reparações aos pagamentos a efetuar pelo concedente e eliminação de reforços futuros.

Em maio de 2013 foram nomeadas mais duas comissões de renegociação, as quais visaram os seguintes contratos de PPP no setor rodoviário:

- Segundo Contrato de Concessão das Travessias Rodoviárias do Tejo em Lisboa (celebrado em 24/mar/1995 entre o Estado português e a Lusoponte – Concessionária para a Travessia do Tejo, S.A.⁸
- Brisa – Concessão Rodoviária, S.A. relativo à concessão de construção, conservação e exploração de autoestradas (celebrado entre o Estado português e a Brisa – Auto-Estradas de Portugal, S.A., posteriormente cedido à Brisa – Concessão Rodoviária, S.A., com autorização do Estado em 22 de dezembro de 2010).

Neste âmbito, refira-se também a rescisão do Contrato de Concessão Túnel do Marão, na qual foi invocada justa causa com fundamento no incumprimento do contrato por parte da concessionária. Este facto tem como efeito a transferência para o Estado português, via Estradas de Portugal, S.A., do conjunto de bens e direitos subjacentes que integravam o estabelecimento da concessão. Contudo, as referidas renegociações não foram concluídas em 2013.

2 Para além do início do processo de renegociação, o ano de 2013 foi caracterizado por outros factos com impacto ao nível dos encargos e da gestão dos projetos. O ano de 2013 foi marcado pela ocorrência de um conjunto de eventos (Caixa 1). Para além do início das renegociações, salienta-se a rescisão do contrato de concessão relativo ao Túnel do Marão, tendo sido invocada justa causa com fundamento no incumprimento por parte da concessionária. No seguimento deste evento, foram transferidos para o Estado, através da empresa Estradas de Portugal, a totalidade dos bens que integravam o estabelecimento da concessão e os direitos subjacentes. Em novembro de 2013, o contrato de gestão original do Centro de Medicina Física e de Reabilitação do Sul (CMFRS) caducou por vencimento do prazo estabelecido, tendo a ARS do Algarve assumido a sua gestão direta. Refira-se que o Tribunal de Contas recusou o visto ao contrato de prorrogação do prazo desta parceria.

⁸ Despacho n.º 7130/2013, de 8 de maio, do Coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 106, de 3 de junho de 2013.

3 Face ao verificado em 2012, em 2013 registou-se uma redução nos encargos líquidos suportados com PPP. Os encargos líquidos suportados com PPP registaram uma redução homóloga em 2013 de 9,3% (-99 M€), sobretudo devido ao contributo das PPP do setor rodoviário. Com efeito, os encargos líquidos com PPP rodoviárias reduziram-se 24,4% em 2013, o que representou um decréscimo de 165 M€, em termos nominais, face a 2012. Esta redução resulta do efeito conjugado de dois fatores: i) uma redução de 129 M€ nos encargos brutos com PPP rodoviárias e, ii) um acréscimo de 36 M€ na receita obtida com as PPP rodoviárias, nomeadamente com portagens. No setor da saúde registou-se um aumento dos encargos com PPP de 22,9%, o que representa mais 75 M€ que a despesa suportada no ano anterior. Relativamente às PPP do setor da saúde, o aumento homólogo dos encargos deveu-se ao aumento da atividade clínica dos estabelecimentos hospitalares já em operação, mas também à entrada em funcionamento do Hospital de Vila Franca de Xira. Os setores ferroviário e da segurança apresentam reduções homólogas embora menos expressivas, de 7 M€ e 2 M€, respetivamente.

4 Apesar da redução verificada em termos homólogos, a execução de 2013 apresentou um desvio global desfavorável quando comparada com a previsão orçamental inicial. Ao nível dos encargos líquidos totais, o desvio de execução foi de 84,1 M€ (9,5%). O desvio concentrou-se ao nível das PPP rodoviárias (61,9 M€) e das PPP do setor da saúde (24,1 M€). No que se refere às PPP rodoviárias, os encargos brutos apresentaram uma execução superior à orçamentada em 83,8 M€, uma vez que foram efetivamente pagos 805 M€ em vez dos 721 M€ previstos inicialmente (Tabela 2).⁹ Ao nível das receitas também se registou um desvio de execução, tendo sido cobrados 294 M€, quando tinham sido orçamentados 272 M€. Este acréscimo de receita compensou parcialmente o desvio de execução verificado ao nível dos encargos brutos. De acordo com a CGE/2013, os desvios desfavoráveis registados nos encargos brutos das PPP rodoviárias encontram-se fundamentados, essencialmente, no facto de não ter sido possível concluir, em tempo útil, as renegociações das PPP rodoviárias iniciadas em 2013, tendo uma parte destas poupanças acordadas transitado para o exercício seguinte.¹⁰ De acordo com o Relatório Anual das PPP da UTAP relativo a 2013, no âmbito do processo de renegociação das concessões rodoviárias, em 2013 foram obtidos acordos preliminares com sete concessões, tendo sido possível incorporar parte das poupanças acordadas no âmbito dos pagamentos realizados a algumas concessionárias. Adicionalmente, de acordo com o referido na CGE/2013, os desvios verificados na execução das PPP rodoviárias terão sido compensados por medidas alternativas operadas no orçamento da empresa Estradas de Portugal, S.A.. Contudo, embora estas medidas possam ter compensado o impacto orçamental não obtido por via do processo de renegociação, é de referir que são qualitativamente distintas, porquanto dizem respeito à gestão interna da empresa Estradas de Portugal, S.A..

⁹ Recorde-se que a projeção de encargos brutos de 721 M€, subjacente ao OE/2013, incorporava uma estimativa de redução de 250 M€ relativamente aos encargos originalmente contratados, a qual seria resultado das renegociações iniciadas e, previsivelmente, concluídas nesse mesmo ano.

¹⁰ A concretização das poupanças decorrentes do processo negocial só se efetivará integralmente após obtida a aprovação, por parte das entidades financiadoras, das alterações contratuais acordadas com os parceiros privados, bem como da apreciação das mesmas pelo Tribunal de Contas. Este processo só deverá estar concluído em 2015.

Tabela 2 – Encargos com PPP: execução e desvios face ao OE/2013

Setor	Execução		Variação homóloga		OE/2013	Desvio face ao OE/2013	
	2012	2013	M€	%		M€	%
Rodoviário	676	511	-165	-24,4	449	61,9	13,8
Encargos brutos	933	805	-129	-13,8	721	83,8	11,6
receitas	258	294	36	14,0	272	21,9	8,1
Ferrovial	17	10	-7	-40,2	12	-1,6	-13,3
Saúde	326	401	75	22,9	377	24,1	6,4
Segurança	48	46	-2	-4,6	46	-0,3	-0,7
Total	1067	968	-99	-9,3	884	84,1	9,5
em M€							
em % do PIB	0,63	0,57			0,52		

Fontes: Ministério das Finanças (OE/2013, CGE/2013) e cálculos da UTAO. | Nota: PIB conforme nova metodologia de contas nacionais (SEC 2010).

5 As previsões de encargos com PPP para 2013 têm vindo a ser revistas no âmbito dos sucessivos Orçamentos do Estado. Em cada relatório do Orçamento do Estado tem sido apresentada, desde 2004, uma projeção para os encargos plurianuais (Tabela 3). Com base nesses relatórios, é possível apresentar uma evolução das projeções de encargos para o ano 2013. Contudo, estas projeções devem ser interpretadas com a devida precaução, uma vez que o formato do quadro apresentado nos relatórios do Orçamento do Estado foi sendo modificado ao longo do tempo, condicionando a comparabilidade.¹¹ A existência de dois processos de renegociação, em 2010 e a iniciada em 2013, também condicionam a comparabilidade, sendo de destacar a introdução de pagamentos às concessionárias por disponibilidade do serviço prestado, entre 2010 e 2011, em substituição dos pagamentos associados ao tráfego real ocorrido em cada concessão. A revisão ocorrida no OE/2013 incorpora o resultado previsto das renegociações iniciadas em 2013, a qual traduz a diminuição da previsão de encargos brutos com PPP do setor rodoviário. Todavia, esta diminuição de encargos brutos foi compensada por idêntica diminuição da previsão de receitas com portagens.¹² Com efeito, nesta previsão do OE/2013, regista-se uma redução dos encargos brutos com as PPP rodoviárias de 233 M€ face à previsão efetuada no ano anterior, no âmbito do OE/2012, tendo a revisão em baixa das receitas previstas com as PPP rodoviárias sido de 243 M€. No relatório do OE/2014, divulgado em outubro de 2013, a estimativa para os encargos brutos de 2013 foi de 681 M€ e para as receitas foi de 264 M€.

¹¹ A título de exemplo, verifica-se que no relatório do OE/2009 o Ministério das Finanças alterou o formato do quadro dos encargos plurianuais, passando a incluir uma previsão para as receitas resultantes dos pagamentos das subconcessionárias rodoviárias à empresa Estradas de Portugal. A esse respeito, para 2013, a previsão de receita que consta no relatório do OE/2009 é de 240 M€. Esta alteração justifica a significativa revisão em baixa da previsão de encargos de 2013, ocorrida entre o OE/2008 e o OE/2009. O formato do quadro altera-se novamente no relatório do OE/2010, deixando de figurar a referência às receitas de pagamentos.

¹² Para a redução das receitas de tráfego terá contribuído a subida do preço dos combustíveis e a crise económica e financeira, mas terá sido sobretudo o excesso de otimismo na projeção de tráfego que justificou os significativos desvios negativos verificados.

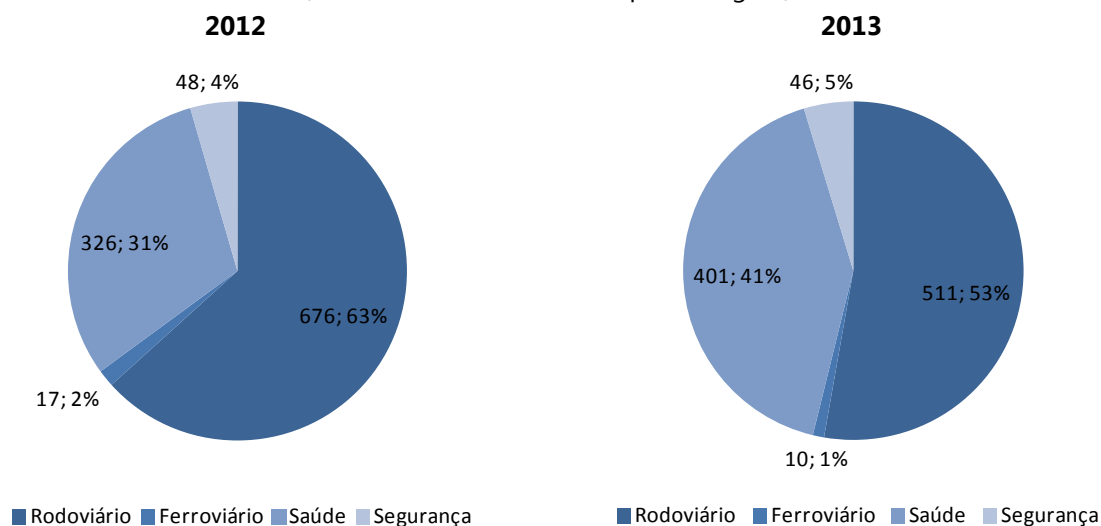
Tabela 3 – Evolução das previsões para os encargos do ano 2013
(em milhões de euros)

Sector	Encargos previstos para 2013										Por memória: Execução	
	Doc.:	OE/2005	OE/2006	OE/2007	OE/2008	OE/2009	OE/2010	OE/2011	OE/2012	OE/2013		OE/2014
Rodoviárias		759	744	752	782	474	323	314	439	449	417	511
<i>Encargos brutos</i>		-	-	-	-	-	-	-	954	721	681	805
<i>Receitas</i>		-	-	-	-	-	-	-	515	272	264	294
Ferrovíárias		-	-	-	-	-	-	-	45	12	9	10
Saúde		630	493	354	457	536	550	494	369	377	394	401
Segurança		-	-	46	-	43	43	48	46	46	50	46
Total		1 389	1 237	1 152	1 239	1 053	916	856	899	885	869	968

Fontes: Ministério das Finanças (Orçamentos do Estado e Conta Geral do Estado de 2013) | Nota: Os valores constantes no quadro reproduzem a informação disponibilizada nos relatórios do Orçamento do Estado. Para efeitos de comparabilidade, procedeu-se a um apuramento dos encargos previstos a preços de 2013. Deve notar-se que o formato do quadro apresentado nos relatórios do Orçamento do Estado foi sendo modificado ao longo do tempo, condicionando a comparabilidade.

6 As PPP rodoviárias continuam a representar a maioria dos encargos líquidos suportados com PPP. Em 2013, as PPP do setor rodoviário continuaram a representar a maioria dos encargos líquidos suportados com PPP (53%), pese embora tenham reduzido o seu peso no total em cerca de 10 p.p.. Em contrapartida, a proporção de encargos suportados com PPP do setor da saúde aumentou de 31% para 41%, de 2012 para 2013. Relativamente aos encargos brutos suportados com as PPP do setor rodoviário, em 2012 representaram cerca de 70% do total de encargos brutos, proporção que desceu para 64% em 2013. Neste âmbito, em 2013 há a registar o fim da parceria do Túnel do Marão, cujo contrato foi rescindido pelo Estado Português em meados de 2013.

Gráfico 5 – Distribuição dos encargos líquidos previstos com PPP
(em milhões de euros e em percentagem)



Fontes: Ministério das Finanças e UTAP.

7 Os encargos suportados com as PPP do setor da saúde aumentaram face ao ano anterior, registando-se também um desvio desfavorável face ao valor orçamentado. Os encargos suportados com as PPP do setor da saúde ascenderam a 401 M€ em 2013, registando-se um crescimento de 22,9% face a 2012 (+75 M€). De acordo com o relatório anual da UTAP relativo a 2013, o crescimento dos encargos com as PPP no setor da saúde resultou: i) do aumento da atividade clínica das entidades gestoras dos estabelecimentos de saúde; ii) do início dos pagamentos dos encargos relativos ao novo edifício do Hospital de Vila Franca de Xira. O aumento da atividade clínica dos estabelecimentos de saúde teve como consequência um aumento homólogo dos respetivos encargos em cerca de 16%, e, a entrada em funcionamento do novo edifício do Hospital de Vila Franca de Xira terá resultado num aumento de 62% nos encargos com a vertente infraestrutural.¹³ Face aos valores inicialmente orçamentados, a execução dos encargos com PPP do setor da saúde registou um desvio desfavorável de 6,4%, situando-se o volume de encargos cerca de 24 M€ acima do inicialmente previsto. Mais concretamente, de acordo com o acima referido relatório da UTAP, os desvios mais significativos estão relacionados com o facto de o nível de produção acordado entre o parceiro público e as entidades gestoras dos estabelecimentos hospitalares, se terem revelado mais elevados que o inicialmente estimado, nomeadamente nos seguintes casos:

- Hospital de Cascais: ocorrência de um pagamento de reconciliação relativo à atividade de 2012, consideravelmente superior à esperada e que resultou num desvio de 16%;
- Hospital de Braga: i) ocorrência do pagamento de reconciliação relativo à atividade desde o início do contrato (Setembro/2009) até 2012, facto que não estava considerado na estimativa inicial realizada pelo Ministério da Saúde; ii) pagamentos relativos ao Protocolo VIH/SIDA que não tinham sido estimados à data da elaboração do Relatório do OE/2013. No seu conjunto, estes factos resultaram num desvio de 18% face aos valores inicialmente orçamentados.

8 Os encargos suportados com PPP do setor ferroviário reduziram-se face ao ano anterior, registando um desvio favorável face ao orçamentado. Em 2013 os encargos suportados com o setor ferroviário ascenderam a 10 M€, verificando-se uma redução em termos homólogos de 40,2%. Face ao valor orçamentado, registou-se um desvio favorável de 13,3%. A referida redução homóloga ficou a dever-se, sobretudo, a pagamentos de compensações aos concorrentes do concurso da Alta Velocidade Ferroviária no troço Lisboa-Poceirão ocorridos no ano de 2012. Estas indemnizações, que ascenderam a um total de cerca de 12,2 M€, foram pagas aos concorrentes Agrupamento Alta Via Tejo e Agrupamento Elos, ao abrigo dos artigos “79.º – Causas de não adjudicação” e “80.º – Revogação da decisão de contratar” do Código dos Contratos Públicos, devido à decisão de não adjudicação do contrato no âmbito do referido concurso público. No final de 2013, foi nomeada a

¹³ Refira-se que, em anos anteriores, uma parte dos encargos relacionados com contratos de PPP no sector da saúde estavam englobados no Orçamento da Saúde por via dos hospitais públicos, entretanto substituídos por hospitais em regime PPP.

comissão com o objetivo de renegociar o contrato de concessão de exploração do eixo ferroviário Norte-Sul, celebrado entre o Estado Português e o parceiro privado Fertagus.¹⁴

9 Os encargos com a PPP no setor da segurança registaram uma redução homóloga, em linha com o orçamentado. No setor da segurança, o Estado encontra-se vinculado à PPP referente ao Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), que visa proceder à conceção, gestão e manutenção de um sistema integrado de tecnologia *truncking* digital. Em 2013, os encargos suportados com esta parceria ascenderam a 46 M€, registando-se uma redução homóloga de 4,6%.

¹⁴ Despacho n.º 15985/2013, de 15 de novembro, do Coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 239, de 10 de dezembro de 2013.

Caixa 1 – Fatores que afetam a comparabilidade homóloga dos encargos com PPP

A execução dos encargos com PPP encontra-se influenciada por factos extraordinários, ocorridos em 2012 e em 2013, que condicionam a comparabilidade homóloga entre os respetivos valores da execução orçamental de cada um dos anos. De acordo com informação disponibilizada pela UTAP no “Relatório Anual das PPP – 2013”, divulgado em Dezembro de 2014, é possível identificar um conjunto de operações que complementam a informação divulgada na CGE/2013.

Assim, foram identificados os seguintes fatores que afetam a comparabilidade homóloga entre os exercícios de 2012 e 2013:

- **Os acertos realizados relativamente à parceria do Túnel do Marão**, cujo contrato de concessão foi rescindido em meados de 2013. Estes acertos traduziram-se num fluxo financeiro positivo para a empresa Estradas de Portugal de cerca de 1,4 M€.
- **A entrada em funcionamento do novo edifício do Hospital de Vila Franca de Xira**, tendo-se iniciado os respetivos pagamentos à Entidade Gestora do Edifício a partir do 2.º trimestre de 2013; e, **o fim da parceria do CMRS** em novembro de 2013, passando a gestão direta do centro a ser assumida pela ARS Algarve;
- **O pagamento, em 2013, de valores de reconciliação** às Entidades Gestoras dos Estabelecimentos dos hospitais de Braga (período 2009-2012) e de Vila Franca de Xira (período 2011 e 2012), relativos à atividade de mais do que um ano;
- **O pagamento (em 2013) de reconciliação referente à atividade de 2012 da Entidade Gestora do Edifício do Hospital de Loures**, o qual não apresenta correspondência em 2012, dado que o edifício hospitalar entrou em operação em 2012.
- **Pagamento extraordinário de indemnizações e de compensações relativas a mais do que um ano**. Em 2012 o valor total de encargos com as parcerias ferroviárias encontrava-se influenciado pelo pagamento extraordinário de indemnizações aos agrupamentos concorrentes da Alta Velocidade Ferroviária (AVF Lisboa-Poçoirão), no montante total de 12,2 M€, na sequência da decisão de não adjudicação do respetivo contrato. Este pagamento extraordinário realizado em 2012 justifica a redução de encargos verificada entre 2012 e 2013 (-40,2%). Assim, excluindo esta operação, ter-se-ia registado um aumento dos encargos em cerca de 74%, explicado pelos encargos com a concessão do Metro Sul do Tejo, relacionados com pagamentos de faturas correspondentes a compensações relativas a mais de doze meses de atividade. Estas compensações decorrem de desvios verificados entre o nível de tráfego real e o limite mínimo da banda de tráfego de referência definida no contrato de concessão. ⁽¹⁾

Relativamente ao **setor rodoviário**, é de salientar que a diminuição dos encargos líquidos registada em 2013 encontra-se influenciada pelo **pagamento extraordinário de 76,7 M€ ocorrido em 2012**, relativo aos investimentos efetuados nos sistemas de cobrança de portagens (sistemas de portagem real) implementados nas Ex-SCUT da Beira Litoral/Beira Alta, do Interior Norte, da Beira Interior e do Algarve.

Por outro lado, **foram pagas compensações em 2012 (5,7 M€)**, referentes, sobretudo às concessões do Oeste (pagamento do investimento no alargamento da CRIL/Loures, da responsabilidade da Estradas de Portugal), da Beira Interior, (pagamento de custos incorridos pela concessionária devido ao atraso na introdução de portagens) e do Norte Litoral (reequilíbrios financeiros).

Em 2013, registou-se o **recebimento de 1,4 M€ por “trabalhos a menos”**, comparticipados pela Estradas de Portugal, referente ao investimento realizado no alargamento do troço CRIL/Loures da concessão Oeste; e, o **recebimento de 15,7 M€ da sociedade exploradora da subconcessão Transmontana**, por compensação devida ao concedente, decorrente de alterações ao projeto que se traduziram numa redução do custo de construção das vias.

Relativamente às concessões Beira Litoral/Beira Alta e Interior Norte, em 2013, **os “custos com serviço de cobrança de portagem” encontram-se influenciados por um acerto provisório de contas** relativo aos 12 meses iniciais de operação destas concessões. Tal facto resultou na devolução à EP de encargos com a cobrança de portagens nos seguintes montantes: 1,5 M€ no caso da Beira Litoral/Beira Alta, e 1,99 M€ no caso da concessão Interior Norte.

- (1) Os valores apresentados pela concessionária para pagamento obedecem a um processo de controlo e fiscalização, o que determina a ocorrência de atrasos nas liquidações previstas.

III Execução Orçamental em Contabilidade Pública de dezembro de 2014

III.1 Execução orçamental das Parcerias Público-Privadas até ao 3.º trimestre de 2014

O presente capítulo insere-se no âmbito das novas competências atribuídas à UTAO em matéria de Parcerias Público-Privadas (PPP). Para além de um ponto de situação sobre o processo de renegociação e lançamento de novas PPP, procede-se à análise da execução financeira dos contratos de PPP, tendo por base as publicações da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) e da empresa Estradas de Portugal, S.A., bem como a informação de execução orçamental constante no sistema aplicacional da DGO.

Factos relevantes

1 Em 2012, no âmbito do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, celebrado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, o Governo Português assumiu o compromisso de renegociar as PPP do setor rodoviário. Os objetivos estabelecidos neste processo foram a reestruturação do setor rodoviário nacional e a sustentabilidade económica e financeira da Estradas de Portugal, S.A., os quais deveriam ser atingidos garantindo a consecução de uma redução significativa dos encargos orçamentais com os contratos visados, assegurando uma redução sustentada dos encargos públicos até o fim de vida dos mesmos. Para este efeito, o Ministério da Economia determinou o relançamento formal do processo de renegociação dos contratos referentes às seguintes PPP do setor rodoviário: Concessões ex-SCUT (Norte Litoral, Grande Porto, Interior Norte, Costa de Prata, Beira Litoral/Beira Alta, Beira Interior e Algarve); Concessões do Norte e da Grande Lisboa; e Subconcessões da EP: Transmontana, Baixo Tejo, Baixo Alentejo, Litoral Oeste, Pinhal Interior e Algarve Litoral.¹⁵

2 Continuam pendentes da aprovação pelas entidades financiadoras vários processos de renegociação, relativamente aos quais foi obtido o acordo com os parceiros privados, protelando-se assim a efetivação das poupanças preconizadas. Relativamente aos processos de renegociação das PPP rodoviárias foi alcançado o acordo com alguns parceiros privados (ver Tabela 4), encontrando-se estes processos pendentes de aprovação pelas respetivas entidades financiadoras. Registe-se que, no caso de sete concessões, o acordo negocial com o parceiro privado foi obtido no 2.º trimestre de 2013, mantendo-se os mesmos ainda em apreciação pelos respetivos

¹⁵ Cf. Despacho datado de 3 de dezembro de 2012, do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e o Despacho datado de 6 de dezembro, do Secretário de Estado das Finanças, que constituiu uma comissão de negociação chefiada pelo Coordenador da UTAP.

sindicatos bancários e pelo Banco Europeu de Investimento (BEI).¹⁶ A aprovação dos referidos instrumentos jurídicos e dos modelos financeiros subjacentes, pelas respetivas entidades financiadoras, constitui uma etapa essencial para o processo de renegociação, em particular para a assinatura dos contratos alterados e posterior submissão à fiscalização prévia do Tribunal de Contas. As autoridades esperavam que este acordo e respetiva fiscalização prévia viesse a ocorrer ainda em 2014, o que não sucedeu. Com efeito, só após a conclusão destas etapas se poderão considerar efetivas as poupanças que têm vindo a ser renegociadas.¹⁷

3 Relativamente à renegociação dos contratos de PPP, foi dada continuidade aos processos de renegociação em curso, tendo sido celebrados no 3.º trimestre de 2014 dois memorandos de entendimento com concessionárias e obtido o acordo de duas subconcessionárias. No 3.º trimestre de 2014, foram celebrados Memorandos de Entendimento com as concessionárias Norte Litoral e Algarve, tendo sido estabelecidos pré-acordos em que se prevê venham a alcançar poupanças brutas, até ao final dos respetivos contratos, de 309 M€ em termos nominais (cerca de 178 M€ em termos de VAL).¹⁸ Relativamente a estes dois contratos, encontra-se ainda em curso a negociação das respetivas cláusulas contratuais, as quais deverão ser posteriormente sujeitas à aprovação das entidades financiadoras.

Ainda no 3.º trimestre de 2014 foi obtido o acordo das subconcessionárias do Baixo Alentejo e do Algarve Litoral, o qual envolveu: i) a redução do objeto contratual, ii) otimizações operacionais conducentes à redução de OPEX¹⁹, e iii) a redução da rendibilidade acionista. De acordo com os dados publicados, a UTAP estima que será possível reduzir os encargos nominais, até ao final dos respetivos contratos, em cerca de 1553 M€ (cerca de 658 M€ em termos de VAL), face aos respetivos Casos Base Reformados, visados pelo Tribunal de Contas.²⁰ Estes dois processos encontram-se pendentes da aprovação dos respetivos sindicatos bancários.

Relativamente às renegociações em curso referentes às restantes quatro subconcessões da Estradas Portugal, o objetivo oficial era o de finalizar os respetivos processos negociais até 31 de dezembro de 2014.

¹⁶ Em Setembro de 2014 foi divulgada informação na imprensa de que a maioria das entidades financiadoras (incluindo o BEI-Banco Europeu de Investimento) de cinco concessões teriam aceite o acordo de redução de encargos celebrado em 2013 entre o Estado e a concessionária rodoviária.

¹⁷ Sobre os riscos associados às PPP veja-se o Parecer da UTAO ao OE/2015 e a secção apresentada no [relatório do OE/2015](#), posteriormente divulgada pelo Ministério das Finanças.

¹⁸ Estes valores referem-se a poupanças estimadas até ao final de vida dos respetivos contratos de concessão. Têm subjacente uma taxa de inflação futura de 2% ao ano e uma taxa de desconto nominal de 6,08% (para efeitos de apuramento do Valor Atual foi utilizada uma taxa de desconto calculada com base no definido pelo Despacho n.º 13 208/2003 da Ministra de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, II Série, n.º 154 de 7 de julho de 2003).

¹⁹ *Operational Expenditure*.

²⁰ De acordo com o relatório publicado pela UTAP, caso se considerem estimativas de tráfego mais recentes as poupanças estimadas serão superiores, ascendendo a 1618 M€ em termos nominais (690 M€ em termos de VAL).

Tabela 4 – Renegociação dos contratos de PPP

Concessão/Subconcessão	Início do processo de renegociação	Nomeação da Comissão de renegociação	Acordo com o parceiro privado	Ponto de situação
Concessão Grande Porto	3/dez/2012	10/dez/2012	2.º Trim. 2013	Os contratos renegociados encontram-se pendentes da aprovação pelas entidades financiadoras.
Concessão Interior Norte	3/dez/2012	10/dez/2012	2.º Trim. 2013	
Concessão Costa de Prata	3/dez/2012	10/dez/2012	2.º Trim. 2013	
Concessão Beira Litoral e Beira Alta	3/dez/2012	10/dez/2012	2.º Trim. 2013	
Concessão Beira Interior	3/dez/2012	10/dez/2012	2.º Trim. 2013	
Concessão Norte	3/dez/2012	10/dez/2012	2.º Trim. 2013	
Concessão Grande Lisboa	3/dez/2012	10/dez/2012	2.º Trim. 2013	
Concessão Norte Litoral	3/dez/2012	10/dez/2012	Não concluído (encontram-se em negociação as respetivas cláusulas contratuais, para posterior envio às entidades financiadoras)	Foram celebrados Memorandos de Entendimento no 3.º trimestre de 2014 com os parceiros privados.
Concessão Algarve	3/dez/2012	10/dez/2012		
Subconcessão Baixo Alentejo	3/dez/2012	10/dez/2012	1.º Trim. 2014	Os contratos renegociados encontram-se pendentes da aprovação pelas entidades financiadoras.
Subconcessão Algarve Litoral	3/dez/2012	10/dez/2012	1.º Trim. 2014	
Subconcessão Transmontana	3/dez/2012	10/dez/2012	Não concluído	Não foi ainda possível formalizar o acordo com o parceiro privado.
Subconcessão Baixo Tejo	3/dez/2012	10/dez/2012		
Subconcessão Litoral Oeste	3/dez/2012	10/dez/2012		
Subconcessão Pinhal Interior	3/dez/2012	10/dez/2012		
SIRESP	10/jan/2014	3/fev/2014	Não concluído	Não foi ainda possível formalizar o acordo com o parceiro privado.

Fontes: UTAP e Estradas de Portugal, S.A. | Notas: Relativamente às 7 concessões Grande Porto, Interior Norte, Costa de Prata, Beira Litoral e Beira Alta, Beira Interior, Norte e Grande Lisboa foram alcançados acordos preliminares no 2.º trimestre de 2013. Em 28 de maio de 2013 a Comissão de renegociação apresentou o relatório preliminar à tutela. No decurso do 3.º trimestre de 2013 o Ministério da Economia e o Ministério das Finanças aprovaram o relatório preliminar relativo aos 7 acordos alcançados em maio. De acordo com o Relatório & Contas de 2013 da empresa Estradas de Portugal, estima-se que a renegociação deste conjunto de 7 concessões venha a permitir uma redução de encargos de disponibilidade de cerca de 2500 M€.

4 O processo de renegociação do SIRESP encontra-se em curso desde o 1.º trimestre de 2014, não tendo sido ainda possível obter um acordo com o parceiro privado. O processo de renegociação do SIRESP foi lançado no 1.º trimestre de 2014.²¹ Até ao 3.º trimestre de 2014, a comissão de renegociação desenvolveu algumas diligências negociais, tendo veiculado ao parceiro privado e aos seus acionistas os objetivos plurianuais de redução dos encargos, os quais se pretende venham a ser alcançados através da redução da rentabilidade acionista e da redução de custos operacionais, sem comprometer os padrões de qualidade atuais e os *outputs* do projeto. Contudo, até ao final do 3.º trimestre, ainda não tinha sido possível formalizar um acordo com o parceiro privado.

²¹ Cf. despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, ao que se prosseguiu o despacho de 30 de janeiro de 2014, do Secretário de Estado das Finanças que determinou à UTAP a constituição da respetiva comissão de renegociação. Por sua vez, a comissão de renegociação foi nomeada por via do despacho n.º 2258/2014, de 3 de fevereiro, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 30, de 12 de fevereiro de 2014.

5 No âmbito de um compromisso entre o Governo Regional da Madeira e o Governo da República, a UTAP prestou apoio técnico no processo de renegociação de duas PPP rodoviárias da RAM, não tendo ainda sido alcançado um acordo com estas concessionárias. A renegociação dos contratos de PPP celebrados entre o Governo Regional da Madeira (GRM) e as concessionárias VIAEXPRESSO e VIALITORAL decorre de um compromisso assumido pelo GRM no âmbito do PAEF-RAM celebrado com o Governo da República. Neste âmbito, a RAM solicitou a colaboração da UTAP para o desenvolvimento destas renegociações. As negociações com as referidas concessionárias prosseguem, não tendo sido ainda possível alcançar um acordo entre as partes.

6 Encontram-se em fase de estudo e lançamento dois projetos na área da saúde: Hospital Lisboa Oriental (HLO) e o Centro de Medicina Física e Reabilitação do Sul (CMFRS). A equipa nomeada para o estudo e lançamento do projeto HLO encontra-se a rever e a atualizar os termos, pressupostos e metodologias e a elaborar a respetiva documentação com vista à preparação do lançamento do projeto, envolvendo as vertentes técnica, financeira, jurídica e de enquadramento setorial. Encontram-se também em curso o processo de estudo e lançamento do procedimento para a adjudicação de um novo contrato de gestão do CMFRS. Em ambos os casos, é referido que as equipas de projeto estão a elaborar as respetivas metodologias e os pressupostos macroeconómicos subjacentes ao apuramento e análise do custo público comparável. Pretende-se desta forma apurar o custo total do projeto como se o mesmo fosse implementado, operado, gerido e financiado pelo setor público, procedimento necessário para se avaliar a estimativa da sua incidência orçamental líquida (prevista no n.º 2 do artigo 19.º da LEO) e a respetiva comportabilidade orçamental.

Execução financeira das PPP

7 Em termos globais, até ao 3.º trimestre de 2014 registou-se um baixo grau de execução dos encargos líquidos com PPP. Os encargos líquidos com PPP ascenderam a 903 M€ entre janeiro e setembro de 2014, registando-se um grau de execução de apenas 54,9%, cerca de 20 p.p. abaixo do respetivo duodécimo. Em termos nominais, este diferencial de execução face ao duodécimo respetivo (75%) representa cerca de 331 M€. Salienta-se que, o baixo grau de execução dos encargos com PPP encontra-se muito influenciado pela baixa execução dos encargos brutos com PPP rodoviárias, que foi de apenas 49%, em particular pela rubrica "Outros", identificada na Tabela 5, a qual diz respeito a receitas e encargos diretos da empresa Estradas de Portugal [ver nota (1) da Tabela 5]. Admitindo-se a execução integral do valor total orçamentado no OE/2014, permaneceu para executar cerca de 742 M€ no 4.º trimestre de 2014, na sua maioria relativos a subconcessões.

8 A execução da despesa de investimento da empresa Estradas de Portugal aponta para que uma parte substancial do pagamento dos encargos com as subconcessões tenha sido efetuada no 4.º trimestre de 2014, sobretudo no mês de dezembro. Tendo em consideração a execução orçamental da empresa Estradas de Portugal, verifica-se que no último trimestre de 2014 esta empresa registou uma execução de 539 M€ em despesa de capital relativa a "Aquisição de bens de capital – Investimento". Deste montante, 202 M€ correspondem a despesa de "Construção e

requalificação” e 328 M€ a despesa de encargos com concessões/subconcessões. Relativamente ao valor orçamentado para estas rubricas pela Empresa Estradas de Portugal, o grau de execução ter-se-á situado em 97,1%, o que representa um desvio de 39 M€. Saliente-se que a empresa Estradas de Portugal revelou publicamente que o acordo de renegociação de pagamentos de PPP com as subconcessões do Baixo Alentejo e do Algarve Litoral permitiu obter poupanças de 50 M€ em 2014.

9 Os encargos líquidos com PPP aumentaram nos primeiros 9 meses de 2014 face ao período homólogo. A execução global dos encargos líquidos com PPP até setembro de 2014 registou um crescimento homólogo de 17% face a igual período do ano anterior. Este crescimento resultou sobretudo do aumento verificado no setor rodoviário no qual se registou um acréscimo de 31,3% dos encargos líquidos. Em termos brutos, o aumento dos encargos com PPP rodoviárias foi de 24,2%, tendo as receitas com portagens registado um crescimento de 9,8%.

Tabela 5 – Execução dos Encargos com PPP

Setor	Execução Janeiro-Setembro				Referenciais Anuais				Grau execução		Falta Executar	
	2013	2014	Var. homóloga		2013	OE 2014	Var. homóloga		2013	2014	2013	2014
			M€	Tvh %			M€	Tvh %				
Rodoviário	435	572	136	31,3	511	1167	656	128,3	85,2	49,0	75	595
Encargos brutos	651	808	157	24,2	805	1442	638	79,2	80,9	56,0	154	634
Receitas	215	236	21	9,8	294	276	-18	-6,2	73,3	85,8	79	39
Ferrovial	6	7	0	5,6	10	9	-2	-16,7	59,6	75,6	4	2
Saúde	298	284	-14	-4,5	401	418	17	4,1	74,3	68,1	103	133
Segurança	32	40	8	24,2	46	52	6	13,8	70,5	77,0	13	12
Total	772	903	131	17,0	968	1645	677	69,9	79,7	54,9	196	742
<i>Por memória (encargos líquidos)</i>												
Rodoviário, d.q.	435	572	136	31,3	511	1167	656	128,3	85,2	49,0	75,5	595
Subconcessões ⁽²⁾	-9	170	179	n.a.	-	349			-	48,6		179
Concessões ⁽²⁾	445	402	-43	-9,6	563	526			79,0	76,4		124
Outros ⁽¹⁾	-15	-14			-49	253			30,1	-5,4		267

Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2013, OE/2014), UTAP e cálculos da UTAO. Notas: As previsões apresentadas para o ano 2014 incorporam os objetivos fixados à comissão de renegociação das parcerias público-privadas rodoviárias. Contudo, a materialização das respetivas poupanças apenas será efetiva após ter sido obtido o acordo das entidades concessionárias, das entidades financiadoras e da apreciação do Tribunal de Contas.

(1) Inclui receitas ou encargos diretos da empresa Estradas de Portugal, S.A. (taxas de gestão, troços da A23 e A21 e QUIOSQUES/EASYTOLL). Vd. Quadro 5 a Pág. 27, do Boletim Trimestral PPP – 2.º Trimestre de 2014 da UTAP. Esta rubrica regista um grau de execução negativo (-5,4%) decorrente de encargos líquidos negativos (receitas) ocorridos até ao 3.º trimestre de 2014. Relativamente a 2013, o referencial anual inclui também a compensação paga pela subconcessionária da AE Transmontana (cerca de 15,7 M€) e as receitas de portagem das subconcessões (13 M€).

(2) Os valores da previsão orçamental para 2014 dos encargos líquidos com concessões e subconcessões não são integrais, por indisponibilidade da informação.

10 O aumento dos encargos líquidos registado até ao 3.º trimestre deveu-se principalmente ao setor rodoviário, sobretudo devido ao início de pagamentos a subconcessões da empresa Estradas de Portugal. O crescimento registado decorreu principalmente do aumento de encargos líquidos com as parcerias do setor rodoviário de +31,3% (Tabela 5) em resultado do já previsto início dos pagamentos às subconcessionárias da empresa Estradas de Portugal, cujo valor ascendeu a 170 M€ até ao final do 3.º trimestre. Em contrapartida, os pagamentos relativos a concessões registaram uma redução homóloga de 9,6%. De acordo com a informação apresentada

pela UTAP, excluindo o impacto orçamental do início dos pagamentos às subconcessionárias, ter-se-ia registado uma redução global dos encargos líquidos suportados de 6,7%, ou de 11% no caso particular das PPP rodoviárias.

11 O aumento dos encargos líquidos com PPP rodoviárias ficou a dever-se ao crescimento dos encargos brutos. Os encargos líquidos com PPP rodoviárias ascenderam a 572 M€ entre janeiro e setembro de 2014, registando-se um aumento de 31,3% em termos homólogos. O crescimento dos encargos líquidos resultou de um aumento significativo dos encargos brutos (+157 M€, correspondendo a uma variação de +24,2%), tendo a evolução das receitas compensado parcialmente este aumento. Com efeito, os dados apresentados para o tráfego médio diário permitem identificar uma intensificação do volume de tráfego ao longo do ano corrente (Gráfico 6).

12 Ao nível das PPP rodoviárias registou-se uma redução da taxa de cobertura dos encargos pelas receitas. Verificou-se uma redução da taxa de cobertura dos encargos brutos suportados face às receitas obtidas, de 33,1% até setembro de 2013 para 29,3% até setembro de 2014. Registe-se que, em termos anuais, em 2013 registou-se uma taxa de cobertura de 36,5%, prevendo-se uma redução para 19,1% em 2014 de acordo com o Orçamento do Estado, sobretudo devido ao aumento previsto dos encargos brutos (+638 M€), uma vez que ao nível da receita a previsão do OE/2014 apontava para uma ligeira redução anual (-18 M€).

13 O crescimento dos encargos brutos com PPP rodoviárias decorreu sobretudo do início de pagamentos a subconcessionárias. Em 2014, tal como previsto, foram iniciados os pagamentos de encargos a quatro subconcessões da empresa Estradas de Portugal: i) Subconcessão Transmontana, ii) Subconcessão Litoral Oeste, iii) Subconcessão Douro Interior, e, iv) Subconcessão Baixo Tejo. De acordo com o sistema de remuneração contratualizado, estes pagamentos dizem respeito sobretudo à disponibilidade das vias da infraestrutura. Assim, no período de janeiro a setembro de 2014, os encargos brutos suportados com estas subconcessões ascenderam a 182,3 M€ (176,6 M€ de encargos líquidos) correspondendo a 22,6% dos encargos brutos (30,9% dos encargos líquidos) suportados com PPP rodoviárias neste período. Tendo em conta a relativa rigidez dos valores orçamentados no OE/2014, ficaram para executar no 4.º trimestre de 2014 cerca de 179 M€ de encargos líquidos com as subconcessões rodoviárias.

14 Não considerando os encargos com as subconcessões, registou-se uma redução dos encargos com as PPP rodoviárias. Excluindo o impacto dos referidos pagamentos iniciados em 2014 com as referidas subconcessões rodoviárias, ter-se-ia registado uma redução de 4% nos encargos brutos (e de 11% nos encargos líquidos) com as PPP do setor rodoviário. Para esta redução contribuíram quer as poupanças acordadas no âmbito das renegociações em curso quer o aumento das receitas com portagens.

15 A receita com portagens registou uma evolução favorável. As receitas de portagem aumentaram em termos homólogos 9,8%, tanto nas concessões (+9,1%) como nas subconcessões (+33,1%), sendo mais expressiva, em termos relativos, neste último caso. Nos primeiros 9 meses de

2014 registou-se um grau de execução da receita com portagens de 85,8%, cerca de 12,5 p.p. acima do grau de execução verificado no mesmo período de 2013 (73,3%). As razões identificadas para esta recuperação das receitas de portagem prendem-se com:

- **Maior intensidade de tráfego**, tendo-se verificando um aumento do tráfego médio diário na maioria das concessões e subconcessões rodoviárias, desde o início do ano. Em média, nos primeiros nove meses de 2014, o volume de tráfego registou um crescimento homólogo de 5,1% (Gráfico 6).
- **Maior eficiência do sistema de cobrança de portagens**, nomeadamente no que respeita à cobrança no caso de veículos de matrícula estrangeira, por via da dinamização do sistema de pagamento *EasyToll*, mas também no que respeita à cobrança coerciva, através da operacionalização do processo com a Autoridade Tributária.
- No caso das subconcessões, compete referir que o aumento verificado (+33,1%) encontra-se também influenciado pela introdução, no final do 3.º trimestre de 2013, de novos pontos de pagamento na subconcessão Transmontana.

Saliente-se que a empresa Estradas de Portugal referiu recentemente no seu sítio da internet que a melhoria das receitas com portagens (a par do aumento da contribuição de serviço Rodoviário em 5,5% e da redução dos custos de conservação correntes) esteve na base do desempenho financeiro da empresa nos primeiros nove meses de 2014.

Tabela 6 – Execução dos Encargos com PPP Rodoviárias

	Execução Janeiro-Setembro				Referenciais Anuais				Grau execução	
	2013	2014	Var. homóloga		CGE 2013	OE 2014	Var. homóloga		2013	2014
			M€	Tvh %			M€	Tvh %		
Encargos Líquidos	435	571,7	136	31,3	511	1167	656	128,3	85,2	49,0
Encargos brutos, dos quais:	651	808	157	24,2	805	1442	638	79,2	80,9	56,0
Pagamentos por disponibilidade	614	758	143	23,3						
Concessões	614	587	-27	-4,4						
Subconcessões	0,0	170	170	-						
Pagamento por serviço	0	12	12	-						
Subconcessões	0	12	12	-						
Custos com serviço cobrança portagem	34	32	-2	-5,4						
REF (Compensações e de Investimento)	4	7	3	64,3						
Outros custos (*)	-1		1	-						
Receitas de Portagem	215	236	21	9,8	294	276	-18	-6,2	73,3	85,8
Concessões	189	206	17	9,1						
Subconcessões	9	13	3	33,1						
Outras	17	17	1	4,2						
Taxa de cobertura (%)	33,1	29,3	-	-	36,5	19,1	-	-	-	-

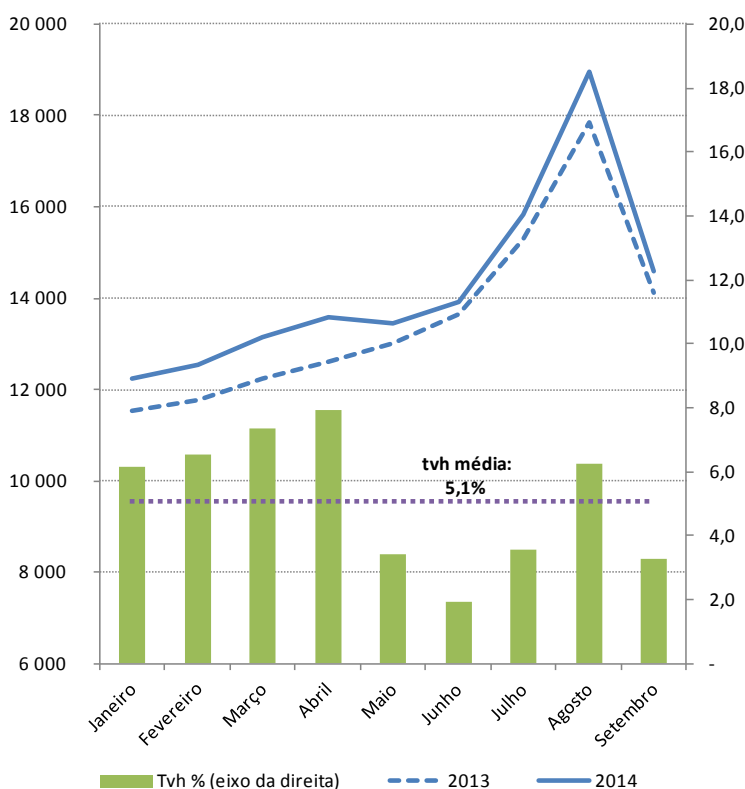
Fontes: Ministério das Finanças (CGE/2013 e OE/2014), UTAP e cálculos da UTAO. | Notas: (1) As previsões apresentadas para o ano 2014 incorporam os objetivos fixados à comissão de renegociação das parcerias público-privadas rodoviárias. Contudo, a materialização das respetivas poupanças apenas será efetiva após ter sido obtido o acordo das entidades concessionárias, das entidades financiadoras e da apreciação do Tribunal de Contas. (2) O valor dos custos com o serviço de cobrança de portagem, relativo à execução Janeiro-Setembro de 2013, foi corrigido de efeitos que afetam a comparabilidade homóloga. Por outro lado, estes custos incluem encargos diretos da empresa Estradas de Portugal (troços da A21 e da A23). (*) Inclui os encargos do Túnel do Marão.

16 Os setores da segurança e ferroviário também registaram aumentos homólogos dos encargos líquidos com PPP. Os encargos líquidos com a PPP do setor da segurança (SIRESP) e ferroviário registaram um aumento de 24,2% e 5,6%, respetivamente. Os graus de execução dos

encargos destes dois setores, em 2014, encontram-se em linha com o duodécimo respetivo, contudo situam-se significativamente acima dos níveis de execução verificado em igual período do ano anterior, em +6,4 p.p. no setor da segurança e em +16 p.p. no setor ferroviário. Em particular no setor da segurança, o diferente perfil de execução intra-anual dos encargos afetou diretamente a comparabilidade homóloga, tendo ficado a dever-se, nomeadamente, a diferentes prazos de pagamento. Com efeito, até ao 3.º trimestre de 2013 foram pagas faturas correspondentes a 8 meses, enquanto em igual período de 2014 foram pagas faturas correspondentes a 10 meses.

Gráfico 6 – Tráfego Médio Diário: média ponderada

(em unidades e em percentagem)



Fonte: Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., Relatórios de Tráfego da Rede Nacional de Autoestradas - 1.º, 2.º e 3.º trimestre de 2014.

17 No setor da saúde registou-se uma redução homóloga dos encargos com PPP, pese embora tenham ocorrido factos que afetam a comparabilidade homóloga. Os encargos suportados com PPP do setor da saúde, até ao 3.º trimestre de 2014, registaram uma diminuição de 4,5% em termos homólogos, valor que compara com uma previsão de crescimento de 4,1%, para o conjunto do ano. Esta diferença reflete-se no menor grau de execução da despesa registado até setembro de 2014, o qual se situa 6,2 p.p. abaixo do grau de execução do ano anterior. Tendo em conta que, em termos globais, se registou um maior nível de produção clínica na generalidade das unidades que operam em regime de PPP, a redução homóloga de encargos com as PPP do setor da saúde poderá ser explicado pelos seguintes fatores:

- **Diferente perfil intra-anual nos pagamentos de reconciliação** referentes à Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Cascais (em 2013 este pagamento foi realizado em julho e em 2014 ainda não ocorreu);
- **Pagamento de valores de reconciliação referentes a períodos alargados:** em 2013 foi pago um elevado valor de reconciliação à Entidade Gestora do Estabelecimento do Hospital de Braga, o qual se refere à atividade desenvolvida no período 2009-2012, e não apenas ao ano anterior;
- **Fim de duas PPP**, designadamente, do Centro de Atendimento do SNS (terminada em abril/2014) e do CMFRS (terminada em novembro/2013).

A concretizar-se toda a despesa orçamentada no OE/2014, no 4.º trimestre ter-se-ão pago cerca de 133 M€ de encargos com PPP na área da saúde.