



**RELATÓRIO ANUAL das PPP – 2014**

**U T A P**

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

**MINISTÉRIO DAS FINANÇAS**

## Índice de Conteúdos

<b>1. Sumário Executivo.....</b>	<b>8</b>
<b>2. Universo das PPP .....</b>	<b>11</b>
2.1 Enquadramento.....	11
<b>3. Factos relevantes.....</b>	<b>13</b>
3.1 Processos de renegociação dos contratos PPP .....	13
3.1.1 Processo de negociação dos contratos PPP rodoviárias .....	13
3.1.2 Processo de renegociação dos contratos de PPP rodoviárias da Região Autónoma da Madeira .....	14
3.1.3 Processo de renegociação do contrato SIRESP.....	15
3.1.4 Extinção da DGIE .....	15
3.2 Processos de estudo e lançamento de novos projetos .....	16
3.2.1 O projeto Hospital Lisboa Oriental .....	16
3.2.2 A parceria CMFRS .....	17
3.3 Resoluções da Assembleia da República em matéria de PPP .....	18
3.4 Posicionamento dos Hospitais PPP na rede hospitalar do SNS.....	18
3.5 Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas (PETI) 2014-2020.....	19
<b>4. Fluxos financeiros históricos das PPP .....</b>	<b>21</b>
4.1 Síntese dos fluxos financeiros .....	21
4.2 Análise sectorial dos fluxos financeiros.....	25
4.2.1 Sector Rodoviário.....	25
4.2.1.1 Tipologia dos fluxos financeiros .....	25
4.2.1.2 Evolução da procura.....	28
4.2.1.3 Evolução dos fluxos financeiros .....	29
4.2.1.3.1 Encargos brutos .....	35
4.2.1.3.2 Receitas de portagem.....	37
4.2.1.3.3 Nível de cobertura dos encargos .....	39
4.2.2 Sector Ferroviário.....	41
4.2.2.1 Tipologia dos fluxos financeiros .....	41
4.2.2.2 Evolução da procura.....	42
4.2.2.3 Evolução dos fluxos financeiros .....	44
4.2.3 Sector da Saúde .....	46
4.2.3.1 Tipologia dos fluxos financeiros .....	46

---

4.2.3.2	Evolução da procura.....	47
4.2.3.3	Evolução dos fluxos financeiros .....	47
4.2.4	Sector da Segurança.....	54
4.2.4.1	Tipologia dos fluxos financeiros .....	54
4.2.4.2	Evolução da procura.....	54
4.2.4.3	Evolução dos fluxos financeiros .....	55
<b>5.</b>	<b>Projeções de encargos globais.....</b>	<b>57</b>
<b>6.</b>	<b>Análise dos fluxos de crédito às PPP.....</b>	<b>59</b>
<b>7.</b>	<b>Análise económico-financeira das PPP .....</b>	<b>63</b>
7.1	Síntese da análise económico-financeira às PPP.....	65
7.2	Sector rodoviário.....	71
7.3	Sector ferroviário.....	74
7.4	Sector da saúde.....	76
7.5	Sector da segurança .....	79
<b>8.</b>	<b>Riscos e contingências .....</b>	<b>80</b>
<b>9.</b>	<b>Anexo I: Identificação das PPP .....</b>	<b>86</b>

## Índice de Quadros

Quadro 1 – Síntese dos encargos líquidos.....	8
Quadro 2 – Encargos líquidos com as PPP, por sector, em 2014 - respetivas variações anuais e desvio face ao previsto no Orçamento de Estado de 2014.....	22
Quadro 3 – Encargos líquidos totais das PPP rodoviárias em 2014.....	30
Quadro 4 – Encargos líquidos por PPP rodoviária em 2014.....	35
Quadro 5 – Encargos brutos totais por concessão rodoviária em 2014.....	36
Quadro 6 – Proveitos por PPP rodoviária em 2014.....	38
Quadro 7 – Nível de cobertura dos encargos brutos totais acumulados em 2014.....	40
Quadro 8 – Encargos líquidos por concessão ferroviária em 2014.....	44
Quadro 9 – Encargos com as PPP do sector da saúde no ano de 2014.....	49
Quadro 10 – Encargos por PPP no sector da saúde em 2014.....	51
Quadro 11 – Evolução do tráfego mensal médio da rede SIRESP.....	54
Quadro 12 – Encargos com a PPP da segurança no ano de 2014.....	55
Quadro 13 – Encargos plurianuais.....	57
Quadro 14 – Empréstimos concedidos pelo sector financeiro residente a PPP.....	60
Quadro 15 – Empréstimos concedidos por sector de atividade económica (pelo sector financeiro residente) a PPP.....	61
Quadro 16 – Empréstimos concedidos pelo exterior a PPP.....	61
Quadro 17 – Evolução dos principais indicadores operacionais apurados pelo universo analisado de PPP, entre 2013 e 2014.....	65
Quadro 18 – Estrutura de Financiamento das diversas PPP, por sector, em 2013 e 2014.....	69
Quadro 19 – Evolução das Receitas, do EBITDA, e da Margem Operacional, por concessão rodoviária, em 2014 e 2013.....	72
Quadro 20 – Evolução das Receitas, do EBITDA, e da Margem Operacional, por concessão ferroviária, em 2014 e 2013.....	74
Quadro 21 – Evolução das Receitas, do EBITDA, e da Margem Operacional, por parceiro privado no sector da saúde, em 2014 e 2013.....	76
Quadro 22 – Evolução das Receitas, do EBITDA e da Margem Operacional da SIRESP, S.A., em 2014 e 2013.....	79
Quadro 23 – Contingências das PPP do sector rodoviário em 31 de dezembro de 2014.....	81
Quadro 24 – Identificação das PPP por sector.....	86

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Universo (número) das PPP acompanhadas pela UTAP .....	11
Gráfico 2 – Investimentos dos parceiros privados – repartição por sectores .....	11
Gráfico 3 – Investimento realizado em PPP por ano e por sector.....	12
Gráfico 4 – Evolução dos encargos líquidos do universo das PPP no período de 2011 a 2014.....	23
Gráfico 5 – Repartição dos encargos líquidos das PPP de 2013 para 2014 .....	24
Gráfico 6 – Evolução do TMD ponderado.....	28
Gráfico 7 – Desagregação da evolução dos encargos líquidos entre 2013 e 2014.....	33
Gráfico 8 – Evolução dos encargos líquidos trimestrais no sector rodoviário comparativamente com os anos anteriores (2011 a 2014) .....	33
Gráfico 9 – Tipologia dos encargos líquidos das PPP rodoviárias em 2014.....	34
Gráfico 10 – Evolução das receitas anuais e trimestrais no sector rodoviário .....	37
Gráfico 11 – Evolução da Procura Efetiva vs Procura Prevista no Caso Base MST .....	43
Gráfico 12 – Evolução dos encargos acumulados por trimestre no sector ferroviário, comparativamente com os anos anteriores (2011 a 2014).....	45
Gráfico 13 – Evolução dos encargos acumulados por trimestre no sector da saúde, comparativamente com os anos anteriores (2011 a 2014).....	50
Gráfico 14 – Repartição dos Encargos anuais em 2014, por Hospital .....	53
Gráfico 15 – Evolução dos encargos acumulados por trimestre no sector segurança, comparativamente com os anos anteriores (2011 a 2014).....	55
Gráfico 16 – Previsão da evolução dos encargos líquidos plurianuais.....	58
Gráfico 17 – Prazos dos empréstimos concedidos por Bancos residentes .....	60
Gráfico 18 – Repartição dos empréstimos por sectores .....	61
Gráfico 19 – Repartição da origem dos empréstimos concedidos .....	62
Gráfico 20 – Evolução do EBITDA gerado pelo universo analisado de PPP, entre 2013 e 2014, desagregado por sector .....	66
Gráfico 21 – Desagregação, por sector, dos valores de receita operacional e EBITDA das PPP em 2013 e 2014 .....	68

## Siglas

2014P	Previsão para 2014
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
AdC	Autoridade da Concorrência
AVF	Alta Velocidade Ferroviária
BCE	Banco Central Europeu
BEI	Banco Europeu de Investimento
BdP	Banco de Portugal
CA SNS	Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde
CMFRS	Centro de Medicina Física e Reabilitação do Sul
CPC	Custo Público Comparável
DGIE	Direcção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos
DGS	Direção Geral da Saúde
DGTF	Direção Geral do Tesouro e Finanças
EGC	Entidade Gestora do Contrato
EG Edifício	Entidade Gestora do Edifício
EG Estabelecimento	Entidade Gestora do Estabelecimento
IP	Infraestruturas de Portugal S.A.
Ex-SCUT	Autoestradas anteriormente sujeitas ao regime SCUT
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MAI	Ministério da Administração Interna
MST	Metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo
MTS	MTS - Metro Transportes do Sul, S.A.
OE	Orçamento do Estado
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PPP	Parceria Público-Privada
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
R&C	Relatório e Contas
REF	Reposição do equilíbrio financeiro
SCUT	Sem custos para o utilizador
SIRESP	Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal
SIRIEF/PPP	Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira para as Parcerias Público-Privadas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TMD	Tráfego Médio Diário
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
Var. 2014/2013	(ou $\Delta$ 2014/2013) Variação ocorrida entre o ano de 2014 e o ano de 2013

## Notas metodológicas

No relatório anual são apresentados valores de encargos e receitas com PPP, recolhidos periodicamente junto das entidades gestoras dos contratos públicos objeto do presente relatório.

Para efeitos de análise deste documento, importa ter em consideração o seguinte:

- Os valores apresentados incluem IVA à taxa legal aplicável à data;
- Os encargos no sector da saúde relativos à atividade clínica (gestão do estabelecimento) estão isentos de IVA;
- Os encargos suportados a título de indemnização estão isentos de IVA;
- Os encargos brutos incluem todos os pagamentos efetuados pelo parceiro público, designadamente remunerações e compensações contratuais (por exemplo, pagamentos relativos a processos de reposição do equilíbrio financeiro);
- Os encargos líquidos resultam da diferença entre os encargos brutos e as receitas diretas da atividade, da titularidade do parceiro público;
- Os valores dos encargos plurianuais líquidos são apresentados a preços constantes de 2015, incluindo, quando aplicável, IVA (em milhões de euros), conforme referenciado no relatório do OE2015. Os pressupostos subjacentes à estimativa dos mesmos são da responsabilidade das respetivas entidades gestoras dos contratos;
- Os valores de encargos plurianuais têm implícitos ajustamentos de tarifas e encargos decorrentes do processo de renegociação dos contratos das PPP rodoviárias atualmente em curso;
- Foram considerados apenas os valores dos encargos plurianuais líquidos estimados até ao termo do prazo de cada contrato de PPP. Por esta razão, e no caso específico do sector da saúde, os encargos associados à atividade clínica têm um horizonte temporal inferior aos encargos associados à disponibilidade da infraestrutura e atividades afins;
- Os valores apresentados são arredondados à unidade mais próxima.

A análise económico-financeira dos parceiros privados foi baseada, por um lado, nos elementos contabilísticos fornecidos pelos mesmos e inseridos na plataforma do Ministério das Finanças - SIRIEF/PPP e, por outro lado, nos R&C dos referidos parceiros privados.

## 1. Sumário Executivo

A UTAP, entidade sob a tutela do Ministério das Finanças, em cumprimento das atribuições que lhe foram cometidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, apresenta o Relatório Anual das PPP<sup>1</sup>, relativo ao ano de 2014.

Este relatório tem como principais objetivos apresentar o quadro das mais relevantes alterações/evoluções ocorridas no universo das PPP em Portugal e fornecer uma visão global, quer dos fluxos financeiros do sector público com as PPP, quer da sua respetiva evolução e nível de execução no ano em apreço, sempre com o intuito de contextualizar as variações verificadas à luz do enquadramento contratual de cada uma das PPP.

O universo das PPP considerado para o efeito do presente relatório é composto pelas 32 parcerias vigentes no final do ano de 2014, as quais integram os sectores rodoviário, ferroviário, da saúde e da segurança. Comparativamente ao período anual anterior, cumpre destacar o fim de duas parcerias no sector da saúde (o CMFRS e o CA SNS, cujos contratos terminaram, respetivamente, em novembro de 2013 e em abril de 2014), não tendo sido contratadas quaisquer novas parcerias.

Até à data objeto da análise do presente relatório, o sector rodoviário tem-se destacado no universo analisado, seja pelo peso preponderante que apresenta em termos de número de PPP (com 21 parcerias), de investimento acumulado (93%) e até mesmo de encargos líquidos (69% do total), seja pelo facto de ter sido o principal responsável pelo aumento verificado no nível anual de encargos líquidos do sector público com as PPP entre os anos de 2013 e 2014.

### Quadro 1 – Síntese dos encargos líquidos

Valores em milhares de euros

ENCARGOS LÍQUIDOS	2014	Peso no Total	2013	Δ 2014 / 2013	2014P	% Desvio
Ferrovíarias	13.128	1%	10.427	26%	8.660	52%
Segurança	49.306	3%	45.734	8%	51.992	-5%
Saúde	412.059	27%	401.061	3%	417.738	-1%
Rodoviárias	1.069.346	69%	514.393	108%	1.166.579	-8%
<b>TOTAL</b>	<b>1.543.839</b>	<b>100%</b>	<b>971.614</b>	<b>59%</b>	<b>1.644.969</b>	<b>-6%</b>

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos.

Com efeito, no ano de 2014, os encargos líquidos acumulados do sector público com as PPP cifraram-se em 1.544 milhões de euros, o que representa uma poupança de 6% face ao do valor previsto no Relatório do OE2014.

<sup>1</sup> Os boletins trimestrais das PPP encontram-se disponíveis para consulta e *download* no *website* oficial da UTAP ([www.utap.pt](http://www.utap.pt)), na área de “publicações”.

Não obstante esta variação, a despesa líquida em 2014 representou um incremento de 572 milhões de euros face ao verificado no ano de 2013, decorrente, fundamentalmente, da evolução verificada no sector rodoviário, que se caracterizou por um aumento de 555 milhões de euros. Este aumento do sector rodoviário ficou a dever-se sobretudo ao início dos pagamentos relativos às subconcessões<sup>2</sup> lançadas entre 2007 e 2010 (no montante de 292,6 milhões de euros) cujos pagamentos tinham sido diferidos no tempo, conforme programado, e ao pagamento extraordinário, de 245 milhões de euros, realizado no 4.º trimestre de 2014, na sequência da transferência da A21 para a IP, ocorrida em 2010.

Importa mencionar que, expurgando, quer o efeito do início do pagamento às subconcessionárias, quer o impacto do pagamento extraordinário relativo à A21, os encargos líquidos, em 2014, teriam registado um aumento somente de 3,6% em termos globais e de 3,4% no caso dos encargos líquidos relativos apenas às PPP rodoviárias.

No caso das parcerias rodoviárias, a evolução registada, quando expurgado o efeito, quer dos pagamentos às subconcessionárias, quer do pagamento extraordinário realizado no âmbito da A21, reflete, por um lado, o impacto da distribuição não linear dos pagamentos (contratualizados) do sector público às PPP ao longo dos anos, e, por outro lado, a antecipação de parte das poupanças acordadas em termos de pagamentos por disponibilidade com as concessionárias, no âmbito das renegociações em curso, bem como o incremento das receitas de portagem (na sequência da tendência de aumento do tráfego que se verificou ao longo do ano de 2014).

À semelhança do sector rodoviário, também os demais sectores apresentaram um incremento dos encargos líquidos acumulados a dezembro de 2014, face a igual período de 2013.

No caso do sector ferroviário, o aumento de 26% dos encargos líquidos resultou do pagamento extraordinário de uma indemnização ao agrupamento concorrente da Alta Velocidade Ferroviária lançada em 2009 (AVF Lisboa-Poçoirão) – a TAVE TEJO – na sequência da decisão de não adjudicação do respetivo contrato<sup>3</sup>, num montante de 4,480 milhões de euros.

No que respeita ao sector da saúde o ligeiro aumento (da ordem dos 3%) dos encargos líquidos acumulados com as PPP verificado no ano de 2014, face ao ano anterior, foi determinado, não só pelo aumento da produção (tanto a contratada como a protocolada)

---

<sup>2</sup> No corrente ano iniciaram-se os pagamentos às subconcessionárias da IP, lançadas entre 2007 e 2010, o que provocou um crescimento destes encargos ao longo do ano, em linha com o previsto e definido contratualmente. No 1.º trimestre apenas houve pagamentos à subconcessionária do Douro Interior, já no 2.º trimestre houve pagamentos às subconcessionárias do Litoral Oeste, do Baixo Tejo e da Transmontana, tendo os pagamentos às restantes subconcessionárias sido iniciados nos trimestres seguintes, com exceção das subconcessões do Baixo Alentejo e do Algarve Litoral, cujos pagamentos só se iniciarão em 2015.

<sup>3</sup> O concurso público internacional para a concessão do projeto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização, do troço Lisboa-Poçoirão, designado por Concessão RAV Lisboa Poçoirão, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 64, de 1 de abril de 2009 e no Jornal Oficial da União Europeia S/63, de 1 de abril de 2009, foi cancelado, tendo sido decidida a sua não adjudicação, através do Despacho 14505/2010, de 10 de setembro de 2010, do Sr. Ministro de Estado e das Finanças, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 182, de 17 de setembro de 2010.

observado em praticamente todas as unidades hospitalares em regime de PPP, mas também por um conjunto de fatores que afetam a comparabilidade dos valores (devidamente detalhados no ponto “4.2.3. Sector Saúde”).

No caso do sector da segurança, o aumento de 8% justifica-se, essencialmente, por duas ordens de razão. Por um lado, o incremento já contemplado no contrato ao nível da componente não revisível da remuneração e o ajustamento previsto pelo IPC. Por outro lado, a diferente temporalidade associada aos pagamentos verificados em 2014 e no ano anterior, decorrente do respetivo processo de disponibilização e libertação de verbas para os pagamentos do período.

Importa mencionar, contudo, que a interpretação destes resultados deve ser realizada com as devidas salvaguardas, porquanto devem ser tidos em consideração alguns fatores que condicionam a comparabilidade dos valores. Entre os fatores que afetam a comparabilidade dos valores do período analisado (de janeiro a dezembro de 2014) face aos do período homólogo, para além dos já mencionados impactos do início do pagamento às subconcessionárias rodoviárias e do pagamento extraordinário relativo à A21, destacam-se, nomeadamente: (i) a alteração do universo das PPP do sector da saúde (decorrente do fim das parcerias CMFRS e CA SNS, em novembro de 2013 e abril de 2014, respetivamente); (ii) a diferente distribuição temporal dos pagamentos de reconciliação realizados às entidades gestoras de alguns dos hospitais em regime de PPP<sup>4</sup>, em 2013 e 2014; (iii) a entrada em funcionamento do novo edifício do Hospital de Vila Franca de Xira no 2.º trimestre de 2013; (iv) as diferenças existentes ao nível da cadência de pagamentos do concedente, no caso da concessão MST; bem como (v) a entrada em operação (no início de 2014) da última fase (fase G) da concessão SIRESP.

---

<sup>4</sup> Tal como detalhado no ponto “4.2.3. Sector Saúde”.

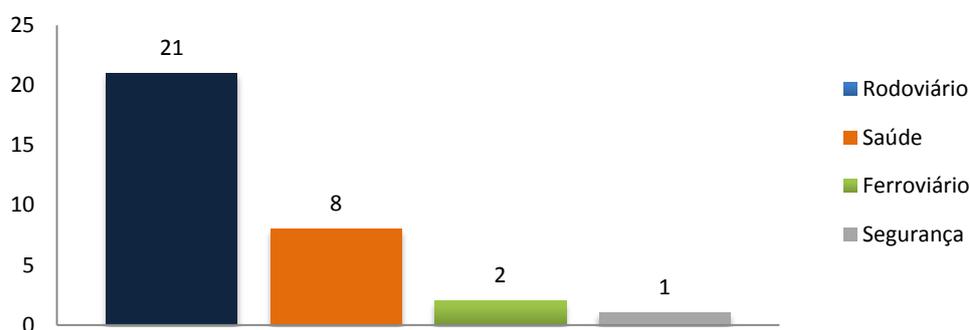
## 2. Universo das PPP

### 2.1 Enquadramento

O universo das PPP que foi considerado, com referência a 31 de dezembro de 2014, incorpora 32 parcerias – excluindo já a parceria da saúde cujo contrato terminou em abril de 2014, o CA SNS – que integram os sectores rodoviário, ferroviário, saúde e segurança, representando um investimento acumulado (realizado pelos parceiros privados), entre 1998 e 2014, da ordem dos 14.364 milhões de euros.

O sector rodoviário assume-se como o sector com maior peso no referido universo, seja em termos de número de PPP, seja de investimento acumulado, sendo composto quer pelas concessões atribuídas diretamente pelo Estado Português (onde se incluem as ex-SCUT e as autoestradas com portagem real), quer pelas subconcessões da IP. Para uma informação mais detalhada, encontram-se disponíveis no *website* da UTAP os contratos das diferentes PPP e respetivos anexos (com exceção daqueles que os parceiros privados identificaram como contendo segredos comerciais/industriais, de acordo com a legislação para o efeito).

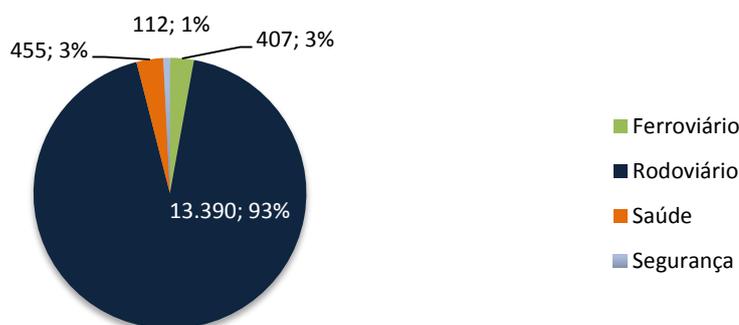
Gráfico 1 – Universo (número) das PPP acompanhadas pela UTAP



Fonte: UTAP.

Gráfico 2 – Investimentos dos parceiros privados – repartição por sectores

Valores em milhões de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas concessionárias – investimentos acumulados de 1998 a 2014.

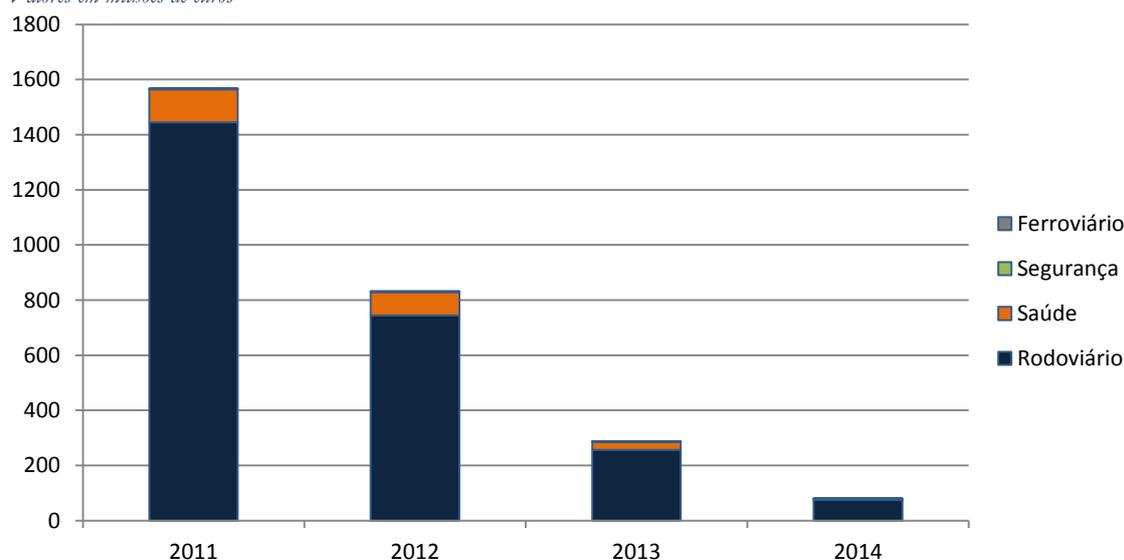
No ano de 2014, o investimento realizado em projetos de PPP voltou a registar uma quebra acentuada à semelhança do verificado em anos anteriores, como se pode verificar no *Gráfico 3* seguinte. A diminuição do valor de investimento realizado com as PPP a partir de 2012, ficou a dever-se sobretudo aos seguintes fatores:

- O facto de terem sido concluídos alguns dos projetos que se encontravam em curso, nomeadamente, em 2012, a subconcessão Douro Interior, em 2013, a subconcessão Transmontana e o novo edifício hospitalar de Vila Franca de Xira, e em 2014, as subconcessões Douro Interior, Baixo Alentejo e Litoral Oeste;
- A suspensão de todos os projetos estruturados em modalidade de PPP, em fase de lançamento, em observância dos compromissos assumidos pelo Governo no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades da Política Económica;
- A celebração de acordos pela IP, durante o verão de 2012, com as subconcessionárias rodoviárias, com o objetivo de minimizar os investimentos em curso nessas subconcessões, mediante a redução do respetivo âmbito e, conseqüentemente dos encargos a elas associados. Estes acordos antecederam a nomeação da Comissão de Negociação referida no ponto “3. Factos relevantes”, servindo assim de ponto de partida negocial no desenvolvimento dos seus trabalhos.

De acordo com os dados fornecidos pelos parceiros privados, o valor global do investimento realizado sob a modalidade de PPP registou, em 2014, uma redução de 72% face ao ano anterior, respeitando a totalidade do investimento realizado neste último ano ao sector rodoviário.

**Gráfico 3 – Investimento realizado em PPP por ano e por sector**

*Valores em milhões de euros*



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos parceiros privados.

### 3. Factos relevantes

#### 3.1 Processos de renegociação dos contratos PPP

No âmbito do PAEF, o Governo Português assumiu o compromisso de renegociar os contratos de PPP, com o objetivo de atingir uma redução substancial dos encargos para o erário público. Este objetivo mantém-se, mesmo após a conclusão do referido Programa, designadamente porque o Estado Português se encontra submetido a um conjunto de obrigações ao abrigo do “Tratado Orçamental” e sob escrutínio dos seus credores internacionais e, por outro lado, a redução dos encargos é considerada como fundamental para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas.

Neste enquadramento, e tendo por imperativo a sustentabilidade das contas públicas a médio e longo prazo, em 2014 o sector público continuou o processo de concentração de esforços na negociação de diversos contratos de PPP, sobretudo no sector rodoviário<sup>5</sup>, nomeadamente com o objetivo de (i) alcançar reduções significativas dos encargos públicos e, conseqüentemente, do esforço que recai sobre os contribuintes portugueses; (ii) estabilizar contratos e alinhar adequadamente as estruturas de incentivos entre os parceiros públicos e privados; e (iii) minimizar riscos contingentes futuros e resolver diferendos existentes.

O Estado Português tem privilegiado uma aproximação aos parceiros privados através da via negocial, atendendo, sobretudo, ao contexto especial em que o País se encontra, mas também pelo facto de as condições inicialmente definidas nos contratos de PPP justificarem uma revisão que os otimize e aproxime da realidade atual.

Perante este contexto, durante o ano de 2014, a UTAP e os membros desta unidade nomeados para as comissões de negociação<sup>6</sup> mantiveram-se empenhados no prosseguimento dos processos de renegociação já iniciados, destacando-se, a este nível, a renegociação dos contratos das PPP rodoviárias, cujo maior detalhe se expõe nos pontos seguintes.

##### 3.1.1 Processo de negociação dos contratos PPP rodoviárias

O processo de negociação dos contratos das PPP do sector rodoviário merece particular destaque, não só pela magnitude e complexidade do processo, mas também por ser aquele que conta com o maior potencial de poupança por via da redução dos pagamentos do Estado de maneira sustentada durante todo o ciclo de vida remanescente dos respetivos contratos.

---

<sup>5</sup> Tendo sido este processo negocial alargado a outros sectores durante o ano de 2014.

<sup>6</sup> Criadas nos termos do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

Neste contexto, a comissão de negociação – designada para o efeito, através de despacho do Coordenador da UTAP<sup>7</sup>, e integrada por membros da UTAP e da IP – tem vindo a levar a cabo um processo negocial com os parceiros privados, de forma a cumprir o referido compromisso assumido pelo Governo Português de alcançar um impacto orçamental significativo, por via de uma redução sustentada dos encargos públicos futuros com as PPP.

Apesar do forte empenho da comissão de negociação na conclusão dos trabalhos ainda no decurso de 2014, não foi possível, até ao final do ano em causa, encerrar definitivamente os processos negociais em curso, apesar do significativo avanço alcançado na maioria dos casos.

Neste contexto, importa destacar os acordos de princípio alcançados relativamente às concessões do Grande Porto, do Interior Norte, da Costa de Prata, da Beira Litoral/Beira Alta, da Beira Interior, do Norte e da Grande Lisboa, bem como às subconcessões do Alentejo (SPER) e do Algarve Litoral (RAL), não obstante a conclusão dos respetivos processos negociais se encontrar, à data, a aguardar a obtenção da necessária aprovação por parte das entidades financiadoras.

No que se refere às concessões do Norte Litoral e do Algarve, no final do ano, apesar de ter sido já obtido um acordo de princípio quanto às condições financeiras, o mesmo encontrava-se pendente da respetiva formalização.

Relativamente aos demais processos, em concreto as subconcessões Transmontana, Baixo Tejo, Litoral Oeste e Pinhal Interior, importa destacar que, não obstante os trabalhos desenvolvidos e as diversas interações havidas ao longo de 2014, no final do ano não tinha ainda sido possível, à Comissão de Negociação, obter um acordo com os respetivos parceiros privados.

### **3.1.2 Processo de renegociação dos contratos de PPP rodoviárias da Região Autónoma da Madeira**

O Governo Regional da Madeira, na sequência da assinatura com o Governo da República do Programa de Ajustamento Económico Financeiro da RAM, comprometeu-se a encetar um processo negocial com as concessionárias da Viaexpresso e da Vialitoral, duas PPP rodoviárias daquela Região, com o objetivo de alcançar resultados similares aos que se procuram obter na renegociação das PPP rodoviárias do Continente.

Dada a experiência acumulada nestas matérias, a RAM solicitou o apoio da UTAP no desenvolvimento destas negociações, que beneficiam também do apoio técnico da IP, num processo que é da responsabilidade da RAM. Neste âmbito, e no decurso do 3.º trimestre do ano em apreço, intensificaram-se as negociações com estas duas concessionárias, as

---

<sup>7</sup> Despacho n.º 16198-F/2012, de 10 de dezembro, publicado no Diário da República, 2ª série, N.º 245, de 19 de dezembro de 2012.

quais continuam a decorrer sem que, no entanto, tenha sido possível alcançar o respetivo acordo até ao final do ano de 2014.

### 3.1.3 Processo de renegociação do contrato SIRESP

No início de 2014, a DGIE, entidade que efetuava na altura a gestão da parceria SIRESP (e o controlo dos pagamentos do respetivo serviço), apresentou ao MAI uma proposta para o lançamento do procedimento de renegociação do contrato SIRESP<sup>8</sup>.

Consequentemente, por despacho datado de 10 de janeiro de 2014, Sua Exa. o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna determinou o lançamento do procedimento de negociação do contrato SIRESP. Por sua vez, Sua Exa. o Secretário de Estado das Finanças, por despacho datado de 30 de janeiro de 2014, determinou à UTAP a constituição da comissão de negociação do contrato.

Na sequência deste despacho, o Coordenador da UTAP procedeu à nomeação da comissão de renegociação do contrato<sup>9</sup>, a qual é composta por consultores da UTAP e por representantes do MAI e da entidade gestora do contrato SIRESP.

Na sequência da nomeação da comissão de negociação, foi desenvolvido um conjunto de diligências negociais, tendo sido veiculados à SIRESP, S.A. e aos seus acionistas (Galilei, PT, Motorola, Esegur e Datacomp) os objetivos plurianuais de redução de encargos a alcançar, nomeadamente por via da redução das rentabilidades acionistas e da redução de custos operacionais existentes sem comprometer os *standards e outputs* do projeto.

Sabendo-se que o atual contrato não é sustentável para o parceiro público, tem sido privilegiada uma aproximação negociada, pois entende-se que os principais fornecedores da Operadora – os quais são também acionistas – são sensíveis ao facto de as condições inicialmente definidas no contrato justificarem uma revisão que as aproxime das condições atuais de mercado.

No final do ano de 2014, a conclusão do processo comercial encontrava-se dependente da fixação dos termos finais do acordo relativo à poupança consensualizada entre as partes.

### 3.1.4 Extinção da DGIE

O Governo, através do Decreto-Lei n.º 112/2014, publicado em Diário da República, 1.ª série, n.º 132, de 11 de julho de 2014, procedeu à extinção da DGIE e à transferência das

---

<sup>8</sup> Nos termos e para os efeitos do disposto no n.º2 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de Maio.

<sup>9</sup> Comissão nomeada pelo Despacho n.º 2258/2014, de 12 de fevereiro, do Coordenador UTAP, publicado no Diário da República, 2ª série, N.º 30, de 12 de fevereiro de 2014, e alterada pelo Despacho n.º 12091-A/2014, de 30 de setembro, do Coordenador da UTAP, publicado no Diário da República, 1.º Suplemento, 2.ª série, n.º 188, de 30 de setembro de 2014.

suas atribuições para a Secretaria-Geral (“SG”), ambos serviços do MAI, com o objetivo da obtenção de economias de escala, nomeadamente através da centralização na SG do MAI de todas as competências na área das comunicações e das tecnologias de informação. Tendo em conta que a equipa de gestão do SIRESP transitou para a SG do MAI, considera-se que a extinção da DGIE não terá qualquer impacto no processo de renegociação do contrato SIRESP.

## 3.2 Processos de estudo e lançamento de novos projetos

### 3.2.1 O projeto Hospital Lisboa Oriental

A equipa de projeto nomeada<sup>10</sup> para o estudo e lançamento do projeto do Hospital de Lisboa Oriental encontrou-se empenhada, ao longo do ano de 2014, na revisão e atualização das características, pressupostos e metodologias-chave para o lançamento do projeto nas suas diversas vertentes, nomeadamente ao nível técnico, financeiro, jurídico e de enquadramento sectorial.

Este novo projeto assume-se como o primeiro projeto *greenfield* a ser lançado com o contributo direto da UTAP, ao abrigo das atribuições que lhe foram cometidas e nos termos do procedimento previsto no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio<sup>11</sup>.

No âmbito dos trabalhos em curso, a UTAP reconhece, como essencial, que sejam reavaliados os procedimentos de análise do *Value for Money* associados ao projeto, bem como repensada a metodologia subjacente ao processo de apuramento e análise do CPC - Custo Público Comparável<sup>12</sup>, os quais se afiguram fundamentais não só para avaliar a estimativa da incidência orçamental líquida do projeto e respetiva comportabilidade, como também para justificar os eventuais benefícios associados à opção pela modalidade de PPP e, assim realizar “*a avaliação da economia, da eficiência e da eficácia de programas com recurso a parcerias dos sectores público e privado*”, tal como estipula o n.º 2 do artigo 19.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

A existência de um comprovado benefício económico-financeiro e social acrescido da parceria, assim como de ganhos de eficiência e uma adequada partilha de riscos são fatores essenciais para a viabilidade de uma parceria entre o sector público e privado, pelo que devem constituir as bases para a escolha desta modalidade em detrimento de outra modalidade de contratação pública.

---

<sup>10</sup> A equipa de projeto foi nomeada através do Despacho n.º 1317-A/2014, de 24 de janeiro, do Coordenador da UTAP, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 18, de 27 de janeiro de 2014.

<sup>11</sup> Note-se que, em 2008, foi lançado um procedimento concursal relativo a este hospital, tendo sido determinada, através do Despacho n.º 15799/2013, de 13 de novembro, da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro da Saúde, a não adjudicação do contrato no âmbito do concurso público internacional levado a cabo para o efeito.

<sup>12</sup> Ferramenta de cálculo do custo total do projeto quando este é implementado, operado, gerido e financiado pelo sector público. Este cálculo afigura-se fundamental não só para avaliar a estimativa da incidência orçamental líquida do projeto e respetiva comportabilidade, mas também para justificar os eventuais benefícios associados à opção pela modalidade de PPP e assim realizar “*a avaliação da economia, da eficiência e da eficácia de programas com recurso a parcerias dos sectores público e privado*”, tal como estipula o n.º 2 do artigo 19.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

A este nível, assume-se crítica a construção de um modelo robusto de cálculo do CPC que permita assegurar que este cumpre efetivamente o seu papel, não só enquanto *benchmark*, para efeitos quer da demonstração do *Value for Money* da parceria, quer como instrumento de comparação entre as propostas dos concorrentes, mas também como referencial de avaliação da própria contabilidade orçamental do projeto.

No final do ano, encontravam-se em curso as seguintes tarefas prioritárias: (i) definição de todas as especificações técnicas do novo projeto; (ii) concretização da metodologia, bem como os respetivos pressupostos macroeconómicos subjacentes ao processo de apuramento e análise do CPC – Custo Público Comparável; e (iii) análise e estruturação dos cenários possíveis para o enquadramento do financiamento do projeto, tendo colocado a Equipa de Projeto à consideração da tutela um conjunto de cenários no último trimestre do ano.

Salienta-se ainda, que foi constituída, por nomeação por despacho de Sua Exa. o Sr. Secretário de Estado da Saúde, um Grupo de Trabalho Técnico, ao qual foi atribuída a incumbência de elaboração do Programa Funcional do novo hospital, o qual se encontrava concluído no final do ano de 2014.

### 3.2.2 A parceria CMFRS

A Equipa de Projeto, constituída para dar início ao estudo e à preparação do lançamento de uma nova parceria<sup>13</sup>, desenvolveu, no decorrer do ano de 2014, os trabalhos preparatórios relativos ao lançamento do novo procedimento concursal para a adjudicação do novo contrato de gestão do CMFRS, tendo-se focado nas seguintes tarefas prioritárias: (i) definição de todas as especificações técnicas aplicáveis ao novo contrato do CMFRS, incluindo o perfil do centro, produção prevista, normas do projeto, a qualidade dos serviços clínicos, regime da manutenção do edifício e dos equipamentos médicos, sistemas de informação, recursos humanos, entre outros; (ii) elaboração da documentação técnica, financeira e jurídica, relativa ao novo procedimento concursal; e (iii) concretização da metodologia, bem como os respetivos pressupostos macroeconómicos subjacentes ao processo de apuramento e análise do CPC.

No final do ano, a Equipa de Projeto encontrava-se já numa fase avançada dos trabalhos relativos à montagem do procedimento de concurso, com especial enfoque na determinação das especificações técnicas do mesmo.

---

<sup>13</sup> Pelo Despacho n.º 9794/2013, de 21 de junho, do Coordenador da UTAP, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 142, de 25 de julho de 2013.

### 3.3 Resoluções da Assembleia da República em matéria de PPP

Durante o ano de 2014 foram publicadas duas resoluções<sup>14</sup> da Assembleia da República, através das quais foram emitidas recomendações ao Governo em matérias especificamente relacionadas com o universo das PPP.

Paralelamente, por via da Resolução n.º 60/2014, aprovada em 12 de junho e publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 123, de 30 de junho de 2014, a Assembleia da República determinou o reforço das competências da UTAO, ao estender o seu âmbito à avaliação e acompanhamento dos contratos de concessão celebrados por qualquer entidade pública, incluindo também nesta atribuição os contratos celebrados em regime de PPP. A referida resolução veio ainda acrescer às competências da UTAO a avaliação e acompanhamento dos acordos de reequilíbrio financeiro celebrados por entidades públicas.

Na sequência deste reforço de competências em matéria de PPP, a UTAP encetou contatos com a UTAO, com o objetivo de serem estabelecidos mecanismos de colaboração e articulação institucional que garantam a melhor prossecução das atribuições e objetivos cometidos a cada uma das referidas entidades.

### 3.4 Posicionamento dos Hospitais PPP na rede hospitalar do SNS

No decorrer do ano em apreço, o Ministério da Saúde, através da Portaria n.º 82/2014, de 10 de abril, procedeu ao estabelecimento de critérios específicos para definição e categorização da rede hospitalar, procedendo, para tal, à classificação dos diversos serviços e estabelecimentos do SNS, com base na natureza das suas responsabilidades e no quadro de valências exercidas pelos diversos serviços hospitalares.

Obedecendo essencialmente a critérios de base populacional e complementaridade da rede hospitalar na prestação de cuidados de saúde, os hospitais, centros hospitalares e unidades locais de saúde foram classificados hierarquicamente em função da complexidade da resposta oferecida à população servida, e, conseqüentemente, divididos em quatro grupos, tal como se encontra descrito, de forma sucinta, na tabela seguinte.

---

<sup>14</sup> A Resolução n.º 59/2014, aprovada em 12 de junho e publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 123, de 30 de junho de 2014 e a Resolução n.º 62/2014, aprovada em 5 de junho e publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 125, de 2 de julho de 2014.

	Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV
Área de Influência	Direta: entre 75 a 500 mil habitantes;	Direta e Indireta nas áreas que tem valência	Direta e Indireta nas áreas que tem valência	Corresponde a <u>hospitais especializados</u> , nas áreas de oncologia,
Valências médicas e cirúrgicas	Medicina interna, neurologia, pediatria médica, psiquiatria, cirurgia geral, ginecologia, ortopedia, anestesiologia, radiologia, patologia clínica, imunohemoterapia e medicina física e de reabilitação	As do Grupo I, acrescido das valências de oftalmologia, pneumologia, cardiologia, reumatologia, gastroenterologia, nefrologia, hematologia clínica, infecciosologia, oncologia médica, neonatologia, imuno-alergologia, ginecologia/obstetrícia, dermato-venerologia, otorrinolaringologia, urologia, cirurgia vascular, neurocirurgia, anatomia patológica, medicina nuclear e neurorradiologia	<u>Todas as especialidades</u> médicas e cirúrgicas	Medicina física e reabilitação, psiquiatria e saúde mental
Outras Valências	oftalmologia, otorrinolaringologia, pneumologia, cardiologia gastroenterologia, hematologia clínica, oncologia médica, radioterapia, infecciosologia, nefrologia, reumatologia e medicina nuclear são incluídas no Grupo I, de acordo com um mínimo de população servida e em função de mapas nacionais de referenciação e distribuição de especialidades médicas e cirúrgicas	São definidas de acordo com um mínimo de população servida e em função de mapas nacionais de referenciação e distribuição de especialidades médicas e cirúrgicas		
Não exerce determinadas valências	Genética médica, farmacologia clínica, imuno-alergologia, cardiologia pediátrica, cirurgia vascular, neurocirurgia, cirurgia plástica, reconstrutiva e estética, cirurgia cardiotorácica, cirurgia maxilo-facial, cirurgia pediátrica, e neuroradiologia	Farmacologia clínica, genética médica, cardiologia pediátrica, cirurgia cardiotorácica e cirurgia pediátrica;		

Refira-se que o Grupo III, acima identificado, agrupa os hospitais mais completos e abrangentes em termos de valências, enquanto o Grupo IV incorpora um conjunto de entidades especializadas em determinadas valências.

Os hospitais atualmente em regime de PPP, tendo por base o conjunto de valências que possuem, de acordo com o estipulado nos respetivos contratos de gestão, foram classificados nos seguintes grupos:

- Grupo I: Hospital de Cascais, Hospital de Loures e Hospital de Vila Franca de Xira; e
- Grupo II: Hospital de Braga.

### 3.5 Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas (PETI) 2014-2020

Foi aprovado o Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas para 2014-2020 (PETI3+)<sup>15</sup>, apresentado pelo Ministério da Economia, o qual vem suceder ao Plano Estratégico de Transportes – Mobilidade Sustentável<sup>16</sup> e que tem como objetivo projetar uma segunda fase de reformas estruturais a implementar no sector dos transportes e das

<sup>15</sup> Através da RCM n.º 47/2014, de 17 de julho. O PETI3+ poderá ser consultado em detalhe em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/peti3mais/peti3mais.aspx>.

<sup>16</sup> Aprovado pelo Governo através da Resolução do Conselho de Ministros n.º45/2011, de 10 de novembro, e no qual foram estabelecidas as linhas de orientação prioritárias para o horizonte 2011-2015.

infraestruturas no período 2014-2020, definindo, para tal, as prioridades do Governo em matéria de desenvolvimento dos transportes e das infraestruturas no horizonte temporal referido. Desta forma, no referido plano são expostos os investimentos prioritários do Governo e as reestruturações em curso em cada um dos diferentes sectores que constituem o universo dos transportes e infraestruturas. Concretamente, no caso do sector rodoviário, o referido documento destaca os seguintes aspetos:

- O estudo relativamente ao processo de fusão entre a EP e a REFER, enquanto via de constituição de uma única empresa de gestão de infraestruturas de transporte;
- A preparação de um novo modelo de cobrança de portagens, baseado nos princípios da universalidade, equidade e justiça no pagamento de portagens, tendo em conta a discriminação positiva das regiões mais desfavorecidas do país;
- A análise e eventual alteração do atual modelo regulatório do sector rodoviário<sup>17</sup>;
- A revisão do estatuto das estradas nacionais, com vista a delimitar as competências das diferentes entidades públicas com intervenção no sector rodoviário e definir as regras relativas à gestão do domínio público rodoviário (nomeadamente no que se refere a servidões, publicidade e intervenções).

---

<sup>17</sup> Baseado nos seguintes documentos de trabalho: «Projeto de Decreto-Lei que altera o Decreto-Lei n.º 146/2006, de 31 de julho, relativo à avaliação do ruído ambiental em torno das grandes infraestruturas de transportes (GIT); Proposta de Lei que revoga a Lei n.º 33/2004, de 28 de julho, relativa à colocação de proteções nas barreiras de segurança para motociclos (a que se seguirá portaria do SEITC); Proposta de Lei que altera a Lei n.º 24/2007, de 18 de julho, que define os direitos dos utentes das autoestradas (a que se seguirá portaria do SEITC); Projeto de Decreto-Lei que estabelece o regime jurídico da exploração das áreas de serviço e do licenciamento para implantação de postos de abastecimento de combustíveis (PAC) (a que se seguirá portaria do SEITC); Projeto de Decreto-Lei que altera o Decreto-Lei n.º 75/2006, de 27 de março, que estabeleceu os requisitos mínimos de segurança para os túneis da rede rodoviária.»

## 4. Fluxos financeiros históricos das PPP <sup>18</sup>

### 4.1 Síntese dos fluxos financeiros

Durante o ano de 2014, os encargos líquidos pagos pelos parceiros públicos no âmbito dos contratos de PPP ascenderam a 1.544 milhões de euros, o que se traduz, em termos de execução orçamental, num valor inferior (em cerca de 6%) ao previsto no Relatório do OE2014.

Apesar da execução ter ficado aquém do orçamentado, verificou-se, ainda assim, um aumento significativo face ao período homólogo anterior devido, essencialmente, ao acréscimo dos encargos líquidos com as parcerias do sector rodoviário (em cerca de 555 milhões de euros), decorrente do início programado do pagamento (por disponibilidade e por serviço) às subconcessionárias da IP<sup>19</sup> (ascendendo os encargos brutos com as subconcessionárias em 2014 a cerca de 292,6 milhões de euros) e do pagamento, de 245 milhões de euros, realizado na sequência da transferência da A21 para a IP, ocorrida em 2010.

Neste contexto, cumpre frisar que, excluindo, quer o efeito do início do pagamento às subconcessionárias, quer o impacto do pagamento extraordinário relativo à A21, os encargos líquidos, em 2014, teriam registado um aumento somente de 3,6% em termos globais e de 3,4% no caso dos encargos líquidos relativos apenas às PPP rodoviárias.

Sublinhe-se que as previsões globais de encargos para o ano de 2014 incorporavam já os objetivos que foram fixados à comissão de renegociação das parcerias rodoviárias. Neste contexto, cumpre frisar que em 2014 se verificou já uma diminuição dos encargos brutos com as PPP rodoviárias, face ao projetado nos respetivos casos base, em cerca de 283 milhões de euros, em virtude, designadamente, da incorporação de parte das poupanças acordadas em sede dos pagamentos por conta realizados aos parceiros privados durante este período<sup>20</sup>. Contudo, a concretização das poupanças visadas com este processo negocial só se efetivará integralmente após ter sido obtida a aprovação das alterações contratuais acordadas com as respetivas concessionárias, por parte das entidades financiadoras, bem como realizada a apreciação das mesmas por parte do Tribunal de Contas.

---

<sup>18</sup> Para efeitos de reporte e análise dos encargos suportados pelos parceiros públicos com as PPP no ano de 2014, para além das PPP que incorporam o universo das PPP acompanhadas pela UTAP (tal como consta do ponto “2. Universo das PPP”), foram consideradas ainda a A21, a A23 e o Túnel do Marão, cuja responsabilidade de operação se encontra na esfera direta da IP.

<sup>19</sup> Considerando a data de publicação deste relatório referimo-nos à IP pela sua nova designação resultante das alterações aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 91/2015 de 29 de maio., não obstante esta entidade ter a designação de EP durante o período abrangido pela análise vertida no presente relatório.

<sup>20</sup> Com vista a mitigar o risco de execução da estratégia de renegociação, no decurso do ano de 2014 foi implementado um conjunto de medidas alternativas pela IP, que visaram contribuir para os objetivos orçamentais de poupanças traçados pelo Governo.

**Quadro 2 – Encargos líquidos com as PPP, por sector, em 2014 - respetivas variações anuais e desvio face ao previsto no Orçamento de Estado de 2014**

Valores em milhares de euros

ENCARGOS LÍQUIDOS	2014	Peso no Total	2013	Δ 2014 / 2013	2014P	% Desvio
<b>Ferrovárias</b>	<b>13.128</b>	<b>1%</b>	<b>10.427</b>	<b>26%</b>	<b>8.660</b>	<b>52%</b>
<b>Segurança</b>	<b>49.306</b>	<b>3%</b>	<b>45.734</b>	<b>8%</b>	<b>51.992</b>	<b>-5%</b>
<b>Saúde</b>	<b>412.059</b>	<b>27%</b>	<b>401.061</b>	<b>3%</b>	<b>417.738</b>	<b>-1%</b>
<b>Infraestruturas</b>	<b>79.476</b>	<b>5%</b>	<b>77.259</b>	<b>3%</b>	<b>79.781</b>	<b>0%</b>
<b>Estabelecimento</b>	<b>332.583</b>	<b>22%</b>	<b>323.802</b>	<b>3%</b>	<b>337.957</b>	<b>-2%</b>
<i>Pag. Contratuais</i>	281.859	18%	286.069	-1%		
<i>Pag. Protocolos</i>	18.678	1%	14.371	30%		
<i>pag. Reconciliação</i>	32.046	2%	23.362	37%		
<b>Rodoviárias</b>	<b>1.069.346</b>	<b>69%</b>	<b>514.393</b>	<b>108%</b>	<b>1.166.579</b>	<b>-8%</b>
Subconcessões	274.812	18%	-29.229	N.A.		
Concessões	547.585	35%	543.622	1%		
Túnel do Marão e A21	246.949	16%	0	N.A.		
<b>Total dos encargos</b>	<b>1.386.339</b>	<b>90%</b>	<b>804.763</b>	<b>72%</b>	<b>1.442.357</b>	<b>-4%</b>
<i>Pag. Disponibilidade</i>	1.069.620	69%	769.761	39%		
<i>Custos de Cobrança</i>	44.340	3%	52.334	-15%		
<i>Pag. Serviço</i>	17.881	1%	0	N.A.		
<i>Compensações</i>	4.517	0%	-15.964	N.A.		
<i>Outros <sup>(1)</sup></i>	249.980	16%	-1.367	N.A.		
<b>Total das Receitas</b>	<b>316.993</b>	<b>21%</b>	<b>290.371</b>	<b>9%</b>	<b>275.778</b>	<b>15%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.543.839</b>	<b>100%</b>	<b>971.614</b>	<b>59%</b>	<b>1.644.969</b>	<b>-6%</b>

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos.

Notas: (1) Inclui o pagamento, de 245 milhões de euros, realizado em 2014, na sequência da transferência da A21 para a IP, ocorrida em 2010.

(2) Os valores previstos para 2014 estão de acordo com o Relatório do OE2014.

À semelhança do verificado no sector rodoviário, todos os restantes sectores (ferroviário, saúde e segurança) apresentaram um acréscimo, em termos acumulados, dos encargos do sector público com as PPP.

No caso do sector ferroviário o aumento de 26% dos encargos líquidos, resulta do pagamento extraordinário de uma indemnização ao agrupamento concorrente da Alta Velocidade Ferroviária (AVF Lisboa-Poçoirão) – a TAVE TEJO – na sequência da decisão de não adjudicação do respetivo contrato, num montante de 4,480 milhões de euros.

No que respeita ao sector da saúde assistiu-se a um ligeiro aumento (da ordem dos 3%) dos encargos líquidos acumulados com PPP em 2014, face ao período homólogo, para o qual contribuiu não só o aumento da produção (tanto a contratada como a protocolada) observado em praticamente todas as unidades hospitalares em regime de PPP, mas também (i) o pagamento de reconciliação da atividade da EG Estabelecimento do Hospital de Loures apenas em 2014, não se tendo registado qualquer pagamento em 2013; (ii) o

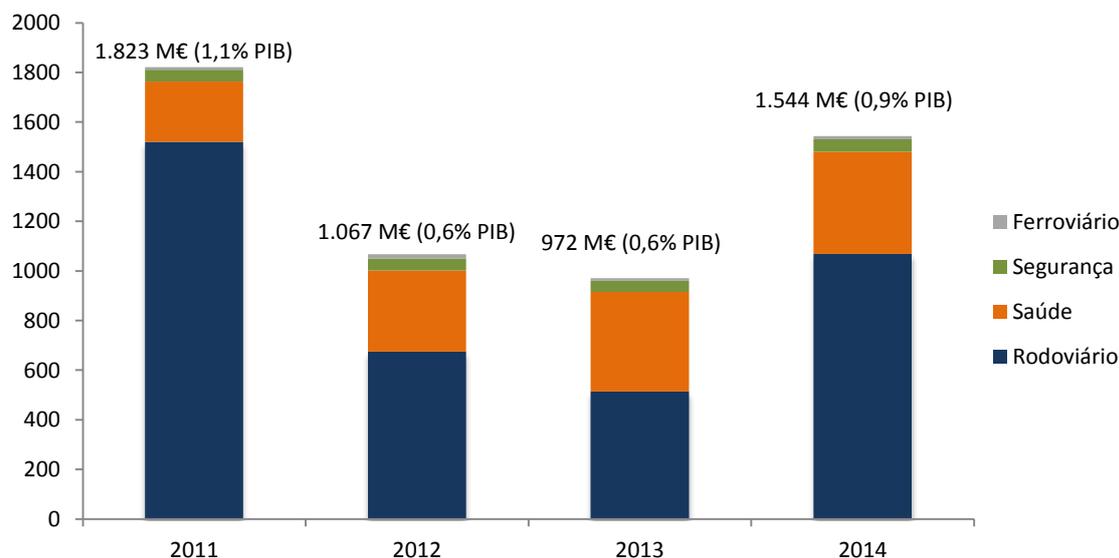
pagamento de reconciliação da atividade da EG Edifício do Hospital de Vila Franca de Xira em 2014, o qual não encontra paralelo em 2013 em virtude de o Edifício ter iniciado a operação apenas nesse exercício, bem como (iii) o fim das parcerias relativas ao CMFRS e ao CA SNS (e conseqüente redução dos encargos associados).

No caso do sector da segurança, o aumento de 8% justifica-se, nomeadamente pelo facto de os fluxos financeiros acumulados de 2014 incorporarem diferentes prazos de pagamentos, concluindo-se, assim, que os valores homólogos não são diretamente comparáveis.

O Gráfico 4 seguinte reflete a evolução anual dos encargos líquidos com PPP no período 2011-2014. Merece destaque, o facto de os valores acumulados para o ano de 2014 evidenciarem um aumento significativo dos encargos líquidos totais, sendo este em muito explicado pelo sector rodoviário, que aumentou o seu peso relativo de 53% em 2013<sup>21</sup> para 69% em 2014. Na origem desta evolução encontra-se, não só o já mencionado pagamento extraordinário relativo à “aquisição” da A21 por parte da IP, mas também o facto de 2014 representar o primeiro ano de pagamento dos encargos associados à maioria das subconcessões da IP, as quais foram lançadas no período compreendido entre 2007 e 2010. Importa, contudo, ter presente que tal situação decorre da dilação dos pagamentos às subconcessionárias contemplado contratualmente, não se tratando portanto de um fator não previsto ou desenquadrado do acordado entre as partes.

Gráfico 4 – Evolução dos encargos líquidos do universo das PPP no período de 2011 a 2014

Valores em milhares de euros



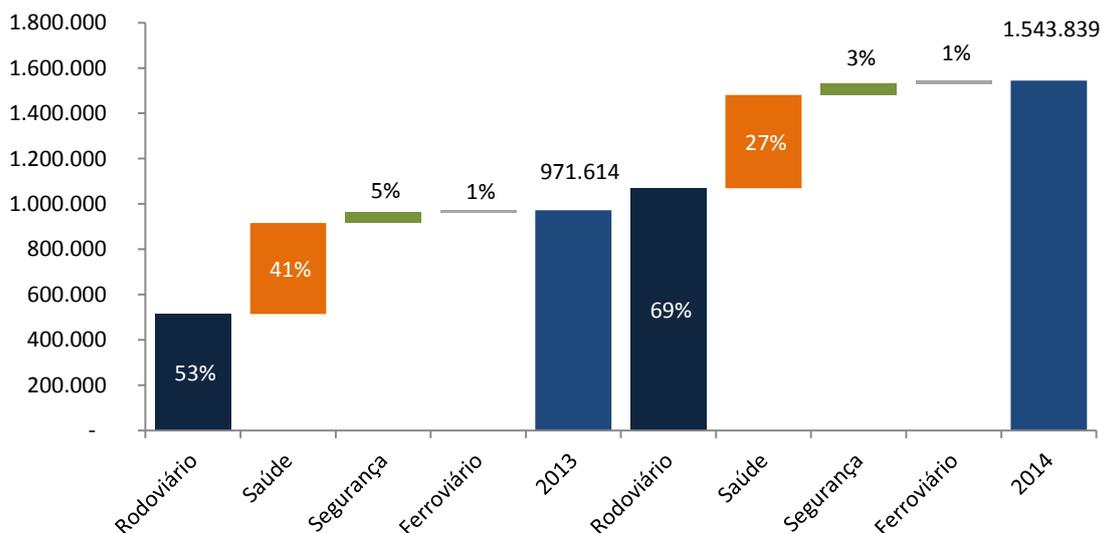
Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos.

<sup>21</sup> Do Boletim das PPP relativo ao 4.º trimestre de 2013.

Através do *Gráfico 5* seguinte é possível constatar que o referido acréscimo dos encargos líquidos com as PPP foi acompanhado por uma ligeira alteração da estrutura de repartição dos encargos, com destaque para o aumento do peso do sector rodoviário no total de encargos, por contrapartida de decréscimo do peso relativo do sector da saúde.

**Gráfico 5 – Repartição dos encargos líquidos das PPP de 2013 para 2014**

Valores em milhares de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos.

Em termos de execução orçamental, e face ao previsto no OE2014, conclui-se sobre a existência de um desvio global dos encargos líquidos, de -6%, decorrente dos desvios favoráveis verificados no sector rodoviário (de 8%) e no sector da segurança (de 5%), salienta-se ainda o facto de as receitas de portagens apresentarem um acréscimo de 15% face ao que se encontrava previsto.

No caso do sector rodoviário, o OE2014 incorporava já os objetivos que foram fixados à comissão de negociação das parcerias rodoviárias. Assim, o desvio verificado explica-se, em grande medida, pelo facto de parte das poupanças acordadas no âmbito do referido processo de negociação ter transitado para o Orçamento de 2015, uma vez que estas poupanças só poderão ser integralmente efetivadas após ter sido obtida a aprovação das alterações contratuais acordadas com as respetivas concessionárias, por parte das entidades financiadoras, bem como realizada a apreciação das mesmas por parte do Tribunal de Contas.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Com vista a mitigar o risco de execução da estratégia de renegociação, no decurso do ano de 2013 foram implementadas um conjunto de medidas alternativas pela IP, que visaram dar um contributo importante para os objetivos orçamentais de poupanças traçados pelo Governo. Estas medidas incluem, entre outras, a obtenção de eficiências do plano de investimento da IP, o aumento das receitas de portagem face ao previsto no orçamento da IP e o incremento da eficiência operacional da IP. Importa referir que em termos de execução do OE2013 o impacto orçamental dos desvios foi nulo, uma vez que foi compensado pelas medidas alternativas implementadas ao nível da execução do orçamento da IP.

## 4.2 Análise sectorial dos fluxos financeiros

### 4.2.1 Sector Rodoviário

#### 4.2.1.1 Tipologia dos fluxos financeiros

Os fluxos financeiros associados ao sector rodoviário apresentam diferentes naturezas, sendo essencial para a sua compreensão detalhar a composição do universo das PPP do sector, bem como as principais características do sistema de remuneração associado a cada tipo de parceria.

O grupo das PPP rodoviárias incorpora as 14 concessões do Estado Português<sup>23</sup> e as 7 subconcessões diretamente atribuídas pela IP. Deve salientar-se que, no âmbito das atribuições que foram conferidas à IP, por via do seu contrato de concessão, esta passou a ser responsável quer pela realização dos pagamentos, quer pela recolha de receitas das concessões do Estado Português.

No caso das concessões do Estado Português e, tendo em conta a natureza dos fluxos financeiros que lhe estão associados, as PPP podem ser divididas em 3 grupos:

- Ex-SCUT: no conjunto das 7 ex-SCUT afigura-se importante efetuar a seguinte subdivisão, de forma a compreender-se o respetivo quadro remuneratório:
  - Ex-SCUT I: enquadram-se nesta categoria as 4 ex-SCUT (Costa da Prata, Norte Litoral, Grande Porto e Beira Litoral/Beira Alta), cujas bases do contrato de concessão foram alteradas em 2010, passando a sua remuneração a ser baseada num regime de disponibilidade das vias (por contraponto com o anterior regime de retribuição dependente do nível de tráfego);
  - Ex-SCUT II: esta categoria engloba as restantes 3 ex-SCUT (Beira Interior, Algarve e Interior Norte), cujos contratos de concessão não foram ainda formalmente alterados para um regime de retribuição baseado em disponibilidade. Não obstante, tendo em conta o impacto decorrente da introdução de portagens reais nestas infraestruturas, as concessionárias encontram-se neste momento a receber uma remuneração por conta, de carácter transitório, que deverá vigorar até à entrada em vigor do contrato de concessão e do contrato de prestação de serviços alterados;
- Concessões de portagem real que foram convertidas para regime de disponibilidade: incluem-se nesta categoria as concessões Norte e Grande Lisboa. Por força da alteração das bases dos seus contratos de concessão, as concessionárias passaram, a partir de meados de 2010, a ser remuneradas através de um regime de disponibilidade, cabendo as receitas de portagem das mesmas à IP;

---

<sup>23</sup> Onde se incluem as 7 ex-SCUT e as 7 autoestradas originalmente de portagem real.

- Concessões de portagem real: incluem-se aqui as concessões Douro Litoral, Litoral Centro, Oeste, Brisa e Lusoponte, as quais mantêm atualmente um sistema remuneratório baseado nas receitas de portagem cobradas diretamente pelas concessionárias aos utilizadores da infraestrutura, não apresentando, portanto, fluxos financeiros (correntes) para o sector público, sem prejuízo da existência de fluxos financeiros nos dois sentidos, relativos à Lusoponte, em função das alterações contratuais entretanto ocorridas.

Note-se que o produto da cobrança de portagens nas sete ex-SCUT constitui uma receita da IP, cabendo, de igual modo, a esta última, assegurar os pagamentos às concessionárias, em nome do Estado Português. Pela prestação do serviço de cobrança de portagens, cabe à IP o pagamento de custos de cobrança (excetuando-se, a este nível, as concessões Norte e Grande Lisboa, onde a IP não suporta custos desta natureza nem encargos associados a fraude).

No que concerne às subconcessões diretamente atribuídas pela IP, deve mencionar-se que, não obstante os contratos associados às diferentes PPP não serem homogêneos no que concerne à composição da remuneração das subconcessionárias, a remuneração das mesmas pode ser categorizada da seguinte forma:

- Pagamento por disponibilidade das vias da infraestrutura;
- Pagamento por serviço (remuneração baseada no nível de tráfego efetivamente verificado na infraestrutura);
- Responsabilidades associadas aos pagamentos contingentes, decorrentes da reformulação dos modelos financeiros, que ocorreu previamente à assinatura final dos contratos de subconcessão, em 2009 e 2010, na sequência das significativas alterações verificadas nos mercados financeiros entre o momento do lançamento dos concursos e o momento da contratação final, muito embora estes pagamentos, de acordo com os respetivos modelos financeiros, apenas venham a ocorrer em períodos subsequentes, pelo que ainda não tiveram repercussões no período em análise<sup>24</sup>;
- Deduções relativas a falhas de desempenho e disponibilidade, assim como penalidades associadas a externalidades ambientais e de sinistralidade (estes valores são deduzidos aos valores da remuneração total auferida pela concessionária).

Assinale-se ainda que o produto da cobrança de portagens nas subconcessões da IP constitui uma receita desta.

Tendo presente o quadro remuneratório das diferentes PPP do sector rodoviário, os encargos e receitas do sector público associados a estas parcerias podem, essencialmente, ser classificados em:

---

<sup>24</sup> Note-se que, em face do Relatório de Auditoria n.º 15/2012, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, relativo ao *Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Sector Rodoviário*, afigura-se ainda incerto o tratamento a ser dado às compensações contingentes, das quais podem decorrer responsabilidades financeiras significativas.

- Encargos do sector público:
  - Pagamentos por disponibilidade das vias e responsabilidades associadas aos pagamentos contingentes, ajustados de eventuais deduções previstas contratualmente;
  - Pagamentos por serviço (dependentes do nível de tráfego);
  - Custos associados ao serviço de cobrança de portagens.
- Receitas do sector público:
  - Produto da cobrança de portagens efetuada nas concessões e nas subconcessões;
  - Outras receitas.

Para além dos fluxos financeiros supramencionados, poderão existir ainda outros encargos, nomeadamente na sequência de pedidos de REF por parte das concessionárias/subconcessionárias, derivados de factos extraordinários (quando estes se enquadrem em casos originadores de pedido de REF, de acordo com o previsto contratualmente) que impliquem alterações no projeto capazes de modificar a situação económico-financeira do mesmo<sup>25</sup> e que não se reconduzam a riscos alocados ao parceiro privado.

---

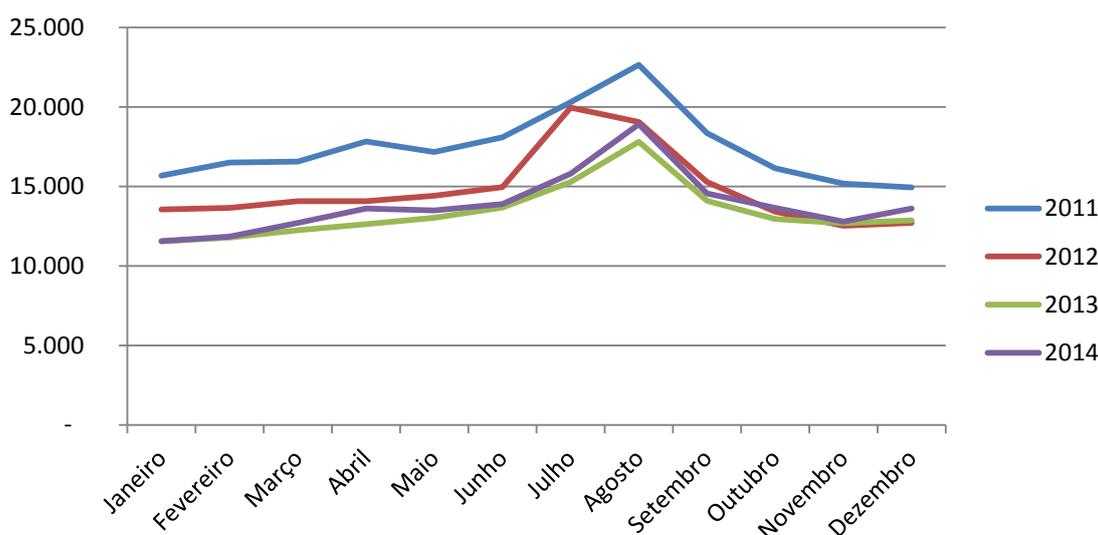
<sup>25</sup> Os pagamentos resultantes de pedidos de REF podem ser resultado de acordo entre as partes ou decisões tomadas em sede de tribunal arbitral constituído para o efeito.

**4.2.1.2 Evolução da procura**

No período 2011-2014, a evolução da procura, medida em termos do valor médio do Tráfego Médio Diário (TMD), caracterizou-se por um decréscimo (de 26% em termos globais), tendo o mesmo sido especialmente acentuado no ano de 2012 e 2013 (cerca de 15% e 10%, respetivamente). Não obstante, durante o ano de 2014 assistiu-se a uma inversão da tendência, tendo o valor do Tráfego Médio Diário apresentado um incremento de aproximadamente 4%.

A queda do tráfego verificada em 2012 poderá de certa forma explicar-se, não só pela conjuntura económica adversa do país, mas também pelo impacto da introdução de portagens nas 7 ex-SCUT, de uma forma faseada entre 2010 e 2011<sup>26</sup>. Não pode, contudo, associar-se a quebra de tráfego em exclusivo ao início da cobrança de portagens, dada a quebra generalizada e contínua ocorrida na restante rede rodoviária tanto em 2012 como nos períodos seguintes.

Gráfico 6 – Evolução do TMD ponderado



Fonte: IMT - Relatórios de Tráfego na Rede Nacional de Autoestradas (1º, 2º, 3º e 4º trimestres de 2012-2014).

<sup>26</sup> No caso das concessões Costa da Prata, Grande Porto e Norte Litoral a introdução de portagens ocorreu em outubro de 2010, enquanto nas restantes 4 ex-SCUT (Beira Interior, Beira Litoral/Beira Alta, Interior Norte e Algarve) a introdução de portagens só se verificou durante o ano de 2011.

### ***4.2.1.3 Evolução dos fluxos financeiros***

No ano de 2014, os encargos líquidos acumulados do sector público com as parcerias rodoviárias ascenderam a 1.069 milhões de euros, registando um incremento de 555 milhões de euros face ao ano 2013, em virtude, principalmente, do acréscimo (de 582 milhões de euros) registado ao nível dos encargos brutos. Apesar do referido acréscimo, este ficou, ainda assim, abaixo (cerca de 8%) dos encargos líquidos previstos no OE2014 (ver *Quadro 3* seguinte).

A evolução dos encargos líquidos ocorrida no ano em apreço foi acompanhada por um agravamento do nível de cobertura dos encargos pelas receitas obtidas (dos 36% para os 23%), para a qual concorreram o aumento dos encargos brutos (em 72%), resultante, por um lado, do início dos pagamentos às subconcessões, e, por outro lado, do efeito de alguns fatores que afetam a comparabilidade face ao ano anterior (Túnel do Marão, A21 e os pedidos de reequilíbrio financeiros), fato que foi parcialmente mitigado pelo crescimento das receitas de portagem (de 9%). Note-se que mesmo quando são desconsiderados os efeitos dos fatores que afetam a comparabilidade dos valores, a variação anual dos encargos líquidos, em 2014, representaria ainda assim um acréscimo de 2% face ao ano anterior.

**Quadro 3 – Encargos líquidos totais das PPP rodoviárias em 2014**

Valores em milhares de euros

Encargos Líquidos	2014	Peso no Total	2013	Δ 2014 / 2013	2014P	% Desvio
<b>Encargos Brutos</b>	<b>1.386.339</b>	<b>100%</b>	<b>804.763</b>	<b>72%</b>	<b>1.442.357</b>	<b>-4%</b>
<b>Pagamentos por Disponibilidade</b>	<b>1.069.620</b>	<b>77%</b>	<b>769.761</b>	<b>39%</b>		
<b>Concessões Estado (inclui Ex-SCUT)</b>	<b>794.911</b>	<b>57%</b>	<b>769.761</b>	<b>3%</b>		
Portagem Real	159.297	11%	115.217	38%		
Ex-SCUT	635.615	46%	654.544	-3%		
<b>Subconcessões</b>	<b>274.709</b>	<b>20%</b>	<b>0</b>	<b>N.A.</b>		
<b>Encargos Túnel do Marão</b>	<b>2.247</b>	<b>0%</b>	<b>-1.367</b>	<b>N.A.</b>		
<b>Encargos A21</b>	<b>244.702</b>	<b>18%</b>	<b>0</b>	<b>N.A.</b>		
<b>Reequilíbrios Financeiros Liquidados pela DGTF</b>	<b>3.031</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>N.A.</b>		
<b>Pagamento por serviço (Subconcessões)</b>	<b>17.881</b>	<b>1%</b>	<b>0</b>	<b>N.A.</b>		
Subcessionárias	17.881	1%	0	N.A.		
<b>Custos com serviço de cobrança de portagem</b>	<b>44.340</b>	<b>3%</b>	<b>52.334</b>	<b>-15%</b>		
Ex-SCUT	41.322	3%	51.990	-21%		
Outros	3.019	0%	344	778%		
<b>Compensações/REF's</b>	<b>4.517</b>	<b>0%</b>	<b>-15.964</b>	<b>N.A.</b>		
Lusoponte	746	0%	1.096	-32%		
Transmontana	0	0%	-15.700	N.A.		
Outros	3.771	0%	-1.361	N.A.		
<b>Receitas de Portagem</b>	<b>316.993</b>	<b>23%</b>	<b>290.371</b>	<b>9%</b>	<b>275.778</b>	<b>15%</b>
<b>Concessões Estado (inclui Ex-SCUT)</b>	<b>275.609</b>	<b>20%</b>	<b>254.552</b>	<b>8%</b>		
<b>Subconcessões</b>	<b>17.779</b>	<b>1%</b>	<b>13.529</b>	<b>31%</b>		
<b>Outros</b>	<b>23.605</b>	<b>2%</b>	<b>22.290</b>	<b>6%</b>		
<b>Encargos Líquidos totais</b>	<b>1.069.346</b>	<b>77%</b>	<b>514.393</b>	<b>108%</b>	<b>1.166.579</b>	<b>-8%</b>
<b>Taxa de Cobertura</b>	<b>23%</b>		<b>36%</b>		<b>19%</b>	
<b>Concessões Estado (inclui Ex-SCUT)</b>	<b>33%</b>		<b>31%</b>			
<b>Subconcessões</b>	<b>6%</b>		<b>-</b>			

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos.

Notas: (1) Inclui 'Remuneração Provisória' das Ex-SCUT cujos contratos de concessão não foram ainda alterados.

(2) No caso da Concessão Algarve inclui o acerto referente aos custos incorridos no período de 08-12-2011 a 07-12-2012, que resultou num valor de 1.991.927,13€ (c/iva) a favor da IP, recebidos no mês de abril de 2014. No caso das concessões Beira Litoral/Beira Alta e Interior Norte, o valor dos “custos com serviço de cobrança de portagem” referente ao primeiro trimestre de 2013 encontrava-se influenciado por um acerto provisório de contas relativo aos 12 meses iniciais de operação destas concessões, que resultou na devolução à IP de encargos com cobrança de portagens (nos montantes de 1,492 milhões de euros no caso da Beira Litoral/Beira Alta, e de 1,994 milhões de euros no caso da Interior Norte). Para efeitos de comparabilidade apresentaram-se os valores de 2013 corrigidos dos referidos acertos.

(3) Inclui encargos diretos da IP (troços da A23 e A21). No caso da A23, os custos com cobrança de portagem em 2013 encontravam-se afetos à Concessão Beira Interior, sendo esta a principal razão para o aumento homólogo dos encargos associados à rubrica “outros” em 2014.

(4) Inclui proveitos diretos da IP (taxas de gestão, receitas de portagem dos troços da A21 e da A23 que integram a concessão da IP sob gestão direta desta e quiosques/Easytoll).

O efeito do acréscimo dos encargos brutos foi, contudo, parcialmente mitigado pelo aumento das receitas de portagem (em 9%), o qual, por sua vez, foi motivado, sobretudo,

por uma intensificação do volume de tráfego ao longo do corrente ano (tal como o confirmam os dados de TMD disponibilizados pelo IMT). Merece ainda destaque, o facto de a evolução das receitas de portagem associadas às subconcessões se encontrar também influenciada pela introdução de novos pontos de pagamento nas subconcessões Pinhal Interior e Transmontana ao longo do ano de 2013.

Sem prejuízo do mencionado aumento das receitas, este revelou-se, ainda assim, insuficiente para acomodar integralmente o impacto do aumento dos encargos brutos, assistindo-se, portanto, a uma redução do nível de cobertura dos encargos pelas receitas obtidas relativamente ao período homólogo, de 36% para 23%.

Ao nível dos encargos brutos, o aumento verificado pode ser explicado, em grande medida, pelo pagamento extraordinário (de 245 milhões de euros) realizado pela IP relativamente à A21, e pelo início dos pagamentos por disponibilidade e por serviço a quatro subconcessionárias – a Transmontana, a Litoral Oeste, a Douro Interior e a Baixo Tejo –, previsto para este ano, tendo os encargos associados às referidas subconcessões ascendido a 292,59 milhões de euros, representando 21% dos encargos brutos totais do sector rodoviário em 2014.

Desconsiderado o efeito dos dois fatores mencionados no total de encargos acumulados do ano de 2014, registar-se-ia, face ao período homólogo, um aumento ligeiro tanto ao nível dos encargos brutos (5,5%) como dos encargos líquidos (3,4%), sendo esta evolução justificada, em grande medida, (i) quer pela antecipação de parte das poupanças acordadas em termos de pagamentos por disponibilidade com as concessionárias, no âmbito das renegociações em curso; (ii) quer pelo incremento das receitas de portagem, sendo ainda de salientar (iii) o impacto da distribuição não linear dos pagamentos do sector público às PPP ao longo dos anos, o qual explica parte do aumento dos encargos brutos do sector publico no último ano, face ao período homólogo anterior, nomeadamente no caso das PPP do Grupo Ascendi (que engloba as concessões da Costa da Prata, da Beira Litoral/Beira Alta, de Lisboa, do Norte e do Grande Porto).

Adicionalmente, a evolução homóloga dos encargos brutos acumulados durante o ano de 2014 foi ainda marcada por outros fatores, entre os quais se destacam os seguintes:

- Ao contrário do verificado no período homólogo, no ano em apreço foram liquidados 3,031 milhões de euros, referentes à compensação devida pelo Estado Português relativamente ao investimento realizado na implementação de sistemas de portagens reais em três concessões, tendo ainda sido pagos 2,815 milhões de euros referentes a uma decisão arbitral desfavorável à IP, relativa a uma reclamação realizada pela concessionária da concessão do Oeste, relativamente à não eficácia de uma garantia de obra transferida pelo Estado Português para a concessionária;

- Em 2014 houve ainda lugar à realização de um acerto aos pagamentos por disponibilidade das concessionárias do Grupo Ascendi<sup>27</sup>, no montante de 12,7 milhões de euros, tal como previsto nos contratos de concessão atualmente em vigor, em virtude das alterações ocorridas no período de 2010 a 2013 ao nível da taxa global de tributação direta sobre o lucro das sociedades (que inclui IRC e derrama), por via da introdução da derrama estadual<sup>28</sup>.

Em termos de distribuição dos encargos líquidos por PPP, verifica-se que, no período de 12 meses analisado, as parcerias mais onerosas para o sector público foram as concessões Beira Interior, Interior Norte e Beira Litoral/Beira Alta e as subconcessões Douro Interior e Litoral Oeste, as quais, no seu conjunto, representaram cerca de 488,6 milhões de euros de encargos, correspondendo a 46% do total de encargos líquidos com as PPP do sector.

Merece destaque, o facto de o peso relativo do grupo de concessões do Estado Português sobre a totalidade dos encargos líquidos com as PPP rodoviárias encontrar-se a diminuir, em virtude do mencionado início dos pagamentos às subconcessionárias, tendo os encargos associados a estas últimas assumido, no final de 2014, um peso de 27% do total dos encargos líquidos.

Face ao previsto no OE2014 constata-se que os encargos líquidos cifraram-se 8% abaixo do orçamentado, o que decorre, em grande medida, do facto de (i) englobar as poupanças previstas no âmbito do processo de renegociação dos contratos de concessão, iniciado no ano anterior e (ii) não terem sido iniciados os pagamentos a todas as subconcessionárias.

No *Gráfico 7* seguinte enunciam-se e quantificam-se os diversos fatores que influenciaram a evolução dos encargos líquidos ocorrida durante o ano de 2014. Da análise deste gráfico depreende-se, em concreto, que os fatores com maior expressão na explicação da evolução destes encargos são essencialmente três: (i) o início do pagamento por disponibilidade e por serviço às subconcessões<sup>29</sup> lançadas entre 2007 e 2010 (no montante de 292,6 milhões de euros) cujos pagamentos tinham sido diferidos no tempo, conforme programado; (ii) o pagamento extraordinário, de 245 milhões de euros, realizado no 4.º trimestre de 2014, na sequência da transferência da A21 para a IP, ocorrida em 2010; e (iii) o aumento das receitas de portagem.

---

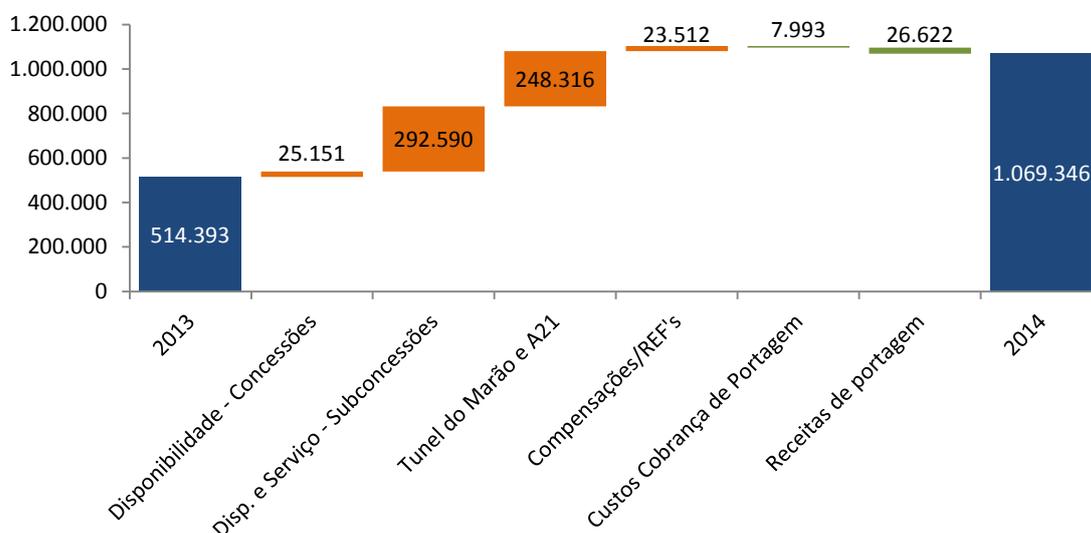
<sup>27</sup> Inclui as concessionárias a quem foram atribuídas as concessões Norte, Grande Lisboa, Porto, Costa da Prata e Beira Litoral/Beira Alta.

<sup>28</sup> Do Boletim das PPP relativo ao 2.º trimestre de 2014.

<sup>29</sup> No corrente ano iniciaram-se os pagamentos às subconcessionárias da IP, lançadas entre 2007 e 2010, o que provocou um crescimento destes encargos ao longo do ano, em linha com o previsto e definido contratualmente. No 1.º trimestre apenas houve pagamentos à subconcessionária do Douro Interior, já no 2.º trimestre houve pagamentos às subconcessionárias do Litoral Oeste, do Baixo Tejo e da Transmontana, tendo os pagamentos às restantes subconcessionárias sido iniciados nos trimestres seguintes, com exceção das subconcessões do Baixo Alentejo e do Algarve Litoral, cujos pagamentos só se iniciarão em 2015.

Gráfico 7 – Desagregação da evolução dos encargos líquidos entre 2013 e 2014

Valores em milhares de euros

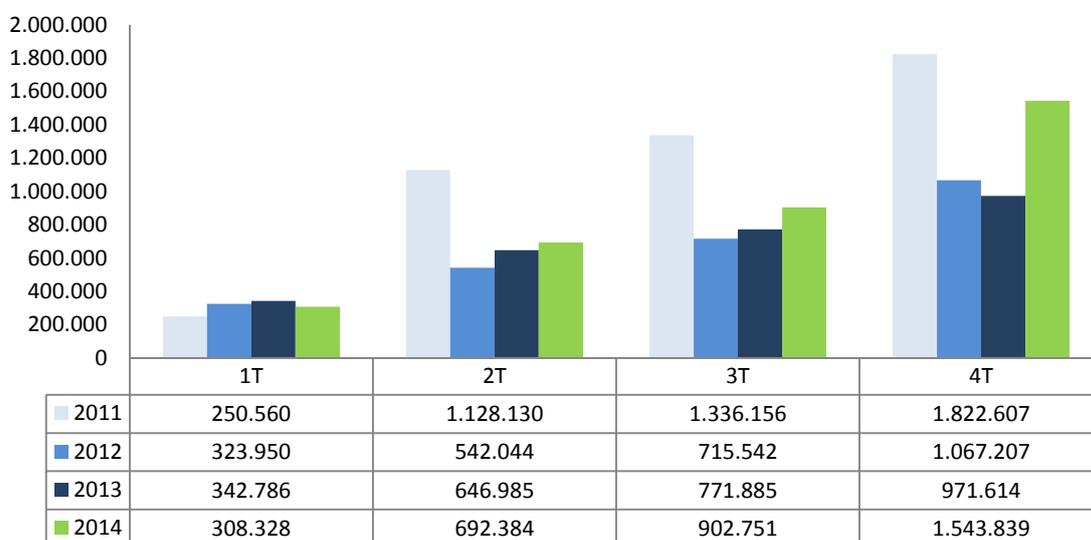


Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela IP e pela DGTF.

Conforme se pode constatar no *Gráfico 8* seguinte, os encargos líquidos acumulados com parcerias rodoviárias no ano de 2014 foram superiores aos registados em 2012 e 2013, fruto, essencialmente, do já mencionado início dos pagamentos às subconcessionárias da IP. A este respeito, importa realçar que não obstante estar já orçamentado para 2014, no Relatório do OE2014, um crescimento dos encargos líquidos com as PPP do sector rodoviário, este na verdade veio a revelar-se ligeiramente mais reduzido do que o projetado, verificando-se portanto um nível de execução abaixo dos 100%.

Gráfico 8 – Evolução dos encargos líquidos trimestrais no sector rodoviário comparativamente com os anos anteriores (2011 a 2014)

Valores em milhares de euros

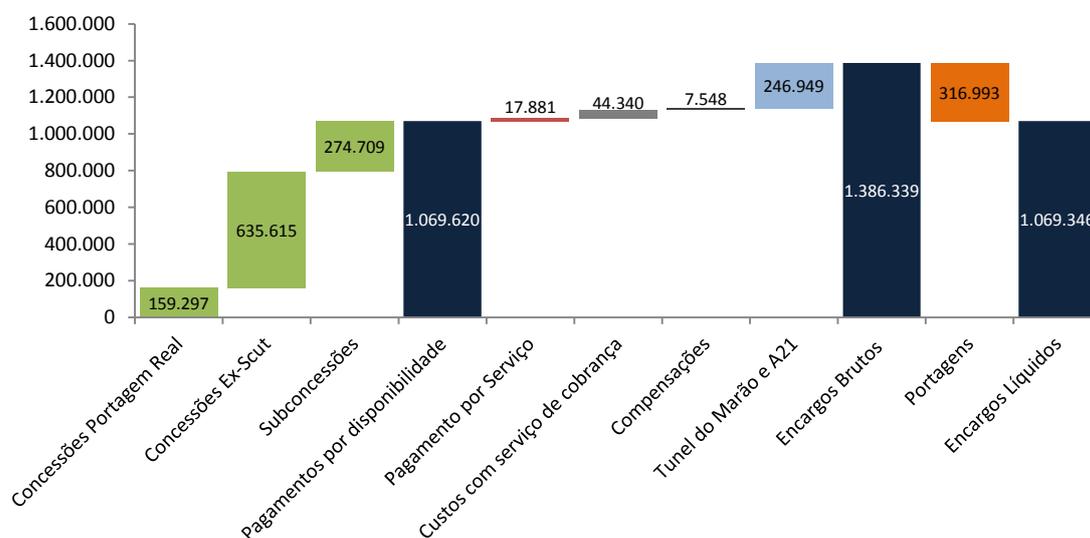


Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela IP e pela DGTF.

Tal como demonstra o *Gráfico 9* seguinte, os encargos brutos assumem diversas naturezas, tendo por base os diferentes modelos de parceria existentes. Os pagamentos por disponibilidade representaram, em 2014, um peso de 77% no total de encargos brutos com as PPP rodoviárias, o que se justifica pelo facto de grande parte das concessões do Estado Português beneficiarem atualmente de um modelo de remuneração baseado na disponibilidade das vias<sup>30</sup>. Salienta-se ainda o peso do encargo extraordinário com a A21 que corresponde a 18% do total dos encargos brutos.

Gráfico 9 – Tipologia dos encargos líquidos das PPP rodoviárias em 2014

Valores em milhões de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela IPe pela DGTF.

Em termos de distribuição dos encargos líquidos por PPP, verifica-se que, as parcerias mais onerosas para o sector público foram as concessões Beira Interior, Beira Litoral/Beira Alta e Interior Norte e as subconcessões Douro Interior e Litoral Oeste, as quais, no seu conjunto, representaram cerca de 488,6 milhões de euros de encargos, correspondendo a 46% do total de encargos líquidos com as PPP do sector.

Merece ainda destaque, o facto de o peso relativo do grupo de concessões do Estado Português<sup>31</sup> sobre a totalidade dos encargos líquidos com as PPP rodoviárias se encontrar a diminuir, em virtude do mencionado início dos pagamentos às subconcessionárias, tendo os encargos associados a estas últimas assumido, no final de 2014, um peso de 26% do total dos encargos líquidos.

<sup>30</sup> Com exceção das autoestradas de portagem real, sem impacto em termos de encargos recorrentes do Estado Português.

<sup>31</sup> Engloba as concessões Algarve, Beira Interior, Interior Norte, Beira Litoral e Alta, Grande Lisboa, Grande Porto, Costa da Prata e Norte Litoral.

**Quadro 4 – Encargos líquidos por PPP rodoviária em 2014**
*Valores em milhares de euros*

Encargos Líquidos	2014	Peso no Total	2013	Δ 2014 / 2013	2014P	% Desvio
Concessão Algarve	25.412	2%	33.168	-23%	33.124	-23%
Concessão Beira Interior	143.817	13%	162.479	-11%	111.144	29%
Concessão Interior Norte	80.785	8%	103.545	-22%	89.311	-10%
Concessão Beiras Litoral e Alta	81.180	8%	82.833	-2%	72.038	13%
Concessão Travessia do Tejo	746	0%	1.096	-32%	916	-19%
Concessão Grande Lisboa	16.280	2%	11.362	43%	17.238	-6%
Concessão Oeste	3.558	0%	-1.424	n.a.	146	2334%
Concessão Costa de Prata	26.756	3%	24.629	9%	21.084	27%
Concessão Grande Porto	74.254	7%	71.549	4%	60.863	22%
Concessão Norte Litoral	38.105	4%	37.555	1%	39.186	-3%
Concessão Túnel do Marão	2.247	0%	-1.367	n.a.	0	n.a.
Concessão Norte	77.277	7%	40.143	93%	83.332	-7%
Concessão Douro Litoral	0	0%	0	n.a.	0	n.a.
Concessão Litoral Centro	0	0%	0	n.a.	180	-100%
Concessão Brisa	-2.097	0%	-2.194	n.a.	-1.902	10%
Subconcessão Transmontana	53.214	5%	-16.180	n.a.	73.356	-27%
Subconcessão Douro Interior	99.390	9%	0	n.a.	115.335	-14%
Subconcessão Pinhal Interior	-9.392	-1%	-7.697	n.a.	-7.752	21%
Subconcessão Litoral Oeste	83.401	8%	-1.806	n.a.	102.774	-19%
Subconcessão Baixo Tejo	48.199	5%	-3.546	n.a.	65.146	-26%
Subconcessão Baixo Alentejo	0	0%	0	n.a.	14.468	-100%
Subconcessão Algarve Litoral	0	0%	0	n.a.	23.081	-100%
Outros (1)	226.213	21%	-19.751	n.a.	253.154	-11%
<b>TOTAL</b>	<b>1.069.346</b>	<b>100%</b>	<b>514.393</b>	<b>108%</b>	<b>1.166.223</b>	<b>-8%</b>

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

*Nota:* (1) Inclui receitas ou encargos diretos da IP (taxas de gestão, troços da A23 e A21 e QUIOSQUES/EASYTOLL), incluindo o pagamento de 245 milhões de euros realizado no 4.º trimestre de 2014 relativamente à A21.

**4.2.1.3.1 Encargos brutos**

Durante o ano de 2014 os encargos brutos associados às PPP rodoviárias ascenderam a 1.386 milhões de euros, evidenciando um acréscimo de 72% face ao ano anterior. Deve mencionar-se, contudo, que o aumento verificado pode ser explicado, em grande medida, pelo pagamento extraordinário (de 245 milhões de euros) realizado pela IP relativamente à A21, e pelo início dos pagamentos por disponibilidade e por serviço a quatro subconcessionárias – a Transmontana, a Litoral Oeste, a Douro Interior e a Baixo Tejo –, previsto para este ano, tendo os encargos associados às referidas subconcessões ascendido a 292,6 milhões de euros, representando 21% dos encargos brutos totais do sector rodoviário em 2014.

Os valores apresentados no *Quadro 5* seguinte incorporam igualmente as deduções aos pagamentos por disponibilidade aplicadas pelo IMT, em virtude da indisponibilidade das

vias, que ascenderam em 2014 a 1,8 milhões de euros, com particular incidência na concessão do Norte e em 2013 a 3,8 milhões de euros, tendo sido a maior dedução sido aplicada na concessão da Costa da Prata.

Quadro 5 – Encargos brutos totais por concessão rodoviária em 2014

Valores em milhares de euros

Encargos brutos	2014	Peso no Total	2013	Δ 2014 / 2013
<b>A21</b>	<b>244.702</b>	<b>18%</b>	<b>0</b>	<b>n.a</b>
Concessão Algarve	53.659	4%	56.807	-6%
Concessão Beira Interior	171.189	12%	185.524	-8%
Concessão Interior Norte	98.050	7%	119.487	-18%
Concessão Beiras Litoral e Alta	126.599	9%	125.314	1%
Concessão Travessia do Tejo	746	0%	1.096	-32%
Concessão Grande Lisboa	25.740	2%	20.253	27%
Concessão Oeste	3.558	0%	-1.424	n.a
Concessão Costa de Prata	60.440	4%	56.473	7%
Concessão Grande Porto	100.814	7%	96.338	5%
Concessão Norte Litoral	69.428	5%	66.654	4%
Concessão Túnel do Marão	2.247	0%	-1.367	n.a
Concessão Norte	133.556	10%	94.964	41%
Subconcessão Transmontana	54.849	4%	-15.700	n.a
Subconcessão Douro Interior	99.390	7%	0	n.a
Subconcessão Litoral Oeste	85.609	6%	0	n.a
Subconcessão Baixo Tejo	52.743	4%	0	n.a
Outros <sup>(1)</sup>	3.019	0%	344	778%
<b>TOTAL</b>	<b>1.386.339</b>	<b>100%</b>	<b>804.763</b>	<b>72%</b>

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

Nota: <sup>(1)</sup> Inclui encargos diretos da IP (troços da A23).

<sup>(2)</sup> Os encargos brutos de sinal negativo representam fluxos financeiros positivos para o sector público (através da IP), decorrentes de compensações/acertos.

Em termos de distribuição dos encargos brutos por PPP merecem destaque os seguintes factos:

- A Concessão Norte e Concessão Grande Lisboa apresentaram um crescimento significativo dos encargos brutos em 2014 face a 2013, de 41% e de 27% respetivamente, resultante da evolução das tarifas diárias de disponibilidade, previstas contratualmente – e, portanto, devidamente orçamentadas. Estas tarifas estão associadas à cadência do serviço da dívida dos respetivos contratos de financiamento das concessionárias e podem, portanto, apresentar variações de ano para ano;
- O pagamento extraordinário (de 245 milhões de euros) realizado pela IP relativamente à A21;

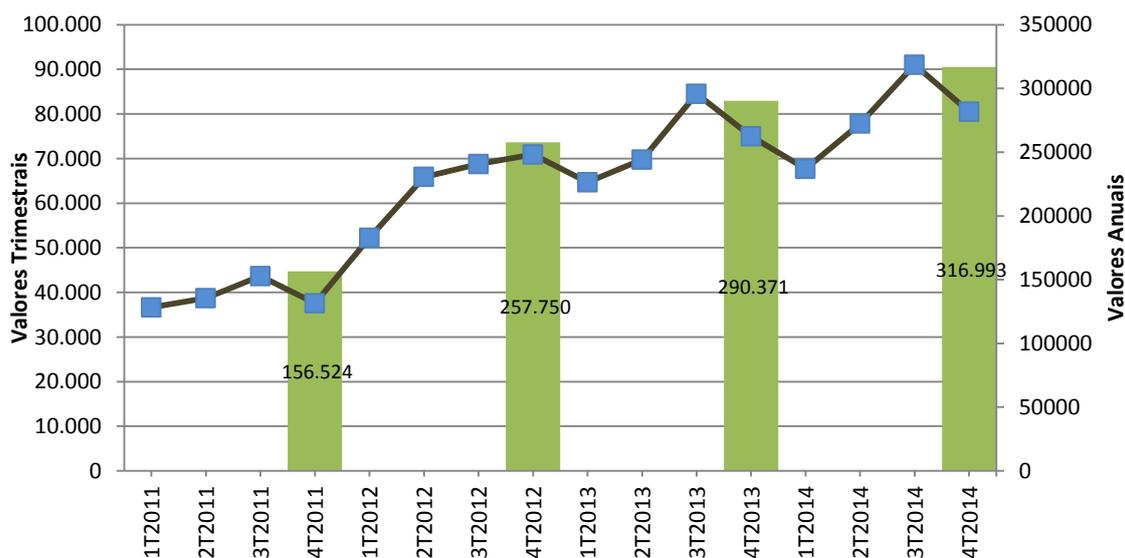
- O montante, de 2,2 milhões de euros, pago pela IP relativamente a trabalhos no Túnel do Marão;
- O início dos pagamentos por disponibilidade e por serviço no âmbito das subconcessões Transmontana, Baixo Tejo, Litoral Oeste e Douro Interior no valor de 292,6 milhões de euros.

#### 4.2.1.3.2 Receitas de portagem

No que diz respeito às receitas de portagem geradas pelas concessões rodoviárias, importa mencionar que, durante o ano de 2014, o valor obtido pelo sector público ascendeu a 316,99 milhões de euros (*Gráfico 10* seguinte), evidenciando um crescimento de 7,8% relativamente ao período anterior.

Gráfico 10 – Evolução das receitas anuais e trimestrais no sector rodoviário

Valores em milhares de euros



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

Conforme se constata a partir da análise do *Gráfico 10* anterior, entre o início de 2011 e o final de 2014, assistiu-se a uma tendência de crescimento sustentado das receitas provenientes da cobrança de portagens nas PPP do sector rodoviário. Esta evolução foi influenciada por fatores não diretamente relacionados com a evolução do tráfego, destacando-se, nomeadamente, o aumento do número de vias portajadas ocorrido a partir de dezembro de 2011, bem como o fim das medidas de discriminação positiva para os residentes nas zonas de influência de algumas das concessões (substituídas por uma redução das taxas de portagem em outubro de 2012). Estes fatores permitiram colmatar a quebra de tráfego que se fez sentir após a introdução de portagens na rede concessionada a partir de meados de 2010.

Comparando as receitas obtidas em 2014 com o ano anterior, observa-se um crescimento generalizado em praticamente todas as parcerias, como se demonstra no *Quadro 6* seguinte, o qual apresenta as receitas totais obtidas por concessão/subconcessão e a respetiva comparação com o período anterior. Cabe destacar o elevado peso que assumem as receitas das concessões do Norte (com 56,28 milhões de euros) e da Beira Litoral/Beira Alta (com 45,42 milhões de euros), que representaram, em conjunto, 32% da receita total gerada em 2014.

Considerando que as taxas de portagem não foram atualizadas, o aumento das receitas de portagem verificado em 2014 (face a 2013), explica-se essencialmente pela tendência de recuperação do volume de tráfego médio diário verificada entre 2013 e 2014, tal como o demonstram os dados do IMT (de acordo com o Gráfico 6).

Em termos de variação das receitas por PPP, salienta-se o crescimento da receita relativa às subconcessões Transmontana, Pinhal Interior, Litoral Oeste e Baixo Tejo. O expressivo crescimento das receitas reflete, por um lado, o facto de estas infraestruturas se encontrarem ainda numa fase de *ramp-up*, devido à sua entrada em operação mais recente, e, por outro lado, o efeito da introdução de novos troços portajados, nomeadamente nas subconcessões Pinhal Interior e Transmontana.

#### Quadro 6 – Proveitos por PPP rodoviária em 2014

Valores em milhares de euros

Proveitos	2014	Peso no Total	2013	$\Delta$ 2014 /2013
Concessão Algarve	28.246	9%	23.639	19%
Concessão Beira Interior	27.372	9%	23.045	19%
Concessão Interior Norte	17.265	5%	15.942	8%
Concessão Beiras Litoral e Alta	45.420	14%	42.482	7%
Concessão Grande Lisboa	9.460	3%	8.891	6%
Concessão Costa de Prata	33.684	11%	31.844	6%
Concessão Grande Porto	26.560	8%	24.789	7%
Concessão Norte Litoral	31.323	10%	29.099	8%
Concessão Norte	56.279	18%	54.822	3%
Concessão Brisa	2.097	1%	2.194	-4%
Subconcessão Transmontana	1.635	1%	480	241%
Subconcessão Pinhal Interior	9.392	3%	7.697	22%
Subconcessão Litoral Oeste	2.207	1%	1.806	22%
Subconcessão Baixo Tejo	4.544	1%	3.546	28%
Outros <sup>(1)</sup>	21.508	7%	20.095	7%
<b>TOTAL</b>	<b>316.993</b>	<b>100%</b>	<b>290.371</b>	<b>9%</b>

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

Nota: <sup>(1)</sup> Inclui proveitos diretos da IP (Taxas de Gestão, troços da A23 e A21 e quiosques/EASYTOLL).

#### 4.2.1.3.3 Nível de cobertura dos encargos

Da análise cruzada entre os encargos brutos correntes e as receitas obtidas por PPP rodoviária, confirma-se que, as receitas de portagem são ainda insuficientes para assegurar a cobertura dos encargos suportados anualmente pelo sector público relativos ao pagamento dos investimentos efetuados e da respetiva exploração. Em 2014, o nível de cobertura situou-se nos 23% (ver *Quadro 7* seguinte) o que representa um decréscimo face ao período homólogo onde se tinha registado um o nível de cobertura de 36%. Importa, contudo, mencionar que este valor se encontra influenciado pelo pagamento extraordinário relativo à A21, pelo que, caso fosse excluído este pagamento, a taxa de cobertura situar-se-ia em 28%, ainda assim inferior ao nível de cobertura do período homólogo.

Esta situação compreende-se, não só pela natureza de alguns dos investimentos efetuados, que não permitiam, *ab initio*, a recuperação do investimento numa perspetiva estritamente empresarial apenas pela via das receitas de portagem, mas também pela diferença significativa que existe entre o período de pagamento dos investimentos efetuados (30 anos) e o período de vida útil económica dos mesmos, que é expectável que seja, pelo menos, o dobro do primeiro.

Entre as concessões que representam um menor esforço financeiro para o sector público, em termos relativos, destacam-se as concessões do Algarve, da Costa de Prata, do Norte e do Norte Litoral, todas com taxas de cobertura dos encargos acima dos 40%. Inversamente há a destacar as concessões Beira Interior e Interior Norte, as quais demonstram uma reduzida taxa de cobertura, assegurando as suas receitas de portagem apenas 16% e 18% dos respetivos encargos. Destaque-se ainda os reduzidos níveis de cobertura dos encargos das subconcessões da IP, os quais podem, contudo, ser explicados pelo facto de estas infraestruturas terem entrado em operação mais recentemente, encontrando-se, portanto, ainda o seu tráfego numa fase de “*ramp up*” como anteriormente referido.

**Quadro 7 – Nível de cobertura dos encargos brutos totais acumulados em 2014**
*Valores em milhares de euros*

Taxa de Cobertura	Encargos	Proveitos	Défice	Tx de Cobertura 2014	Tx de Cobertura 2013
Concessão Algarve	53.659	28.246	25.412	53%	42%
Concessão Beira Interior	171.189	27.372	143.817	16%	12%
Concessão Interior Norte	98.050	17.265	80.785	18%	13%
Concessão Beiras Litoral e Alta	126.599	45.420	81.180	36%	34%
Concessão Travessia do Tejo	746	0	746	0%	0%
Concessão Grande Lisboa	25.740	9.460	16.280	37%	44%
Concessão Oeste	3.558	0	3.558	0%	0%
Concessão Costa de Prata	60.440	33.684	26.756	56%	56%
Concessão Grande Porto	100.814	26.560	74.254	26%	26%
Concessão Norte Litoral	69.428	31.323	38.105	45%	44%
Concessão Norte	133.556	56.279	77.277	42%	58%
Concessão Brisa	0	2.097	-2.097	n.a.	n.a.
Subconcessão Transmontana	54.849	1.635	53.214	3%	n.a.
Subconcessão Douro Interior	99.390	0	99.390	n.a.	n.a.
Subconcessão Pinhal Interior	0	9.392	-9.392	n.a.	n.a.
Subconcessão Litoral Oeste	85.609	2.207	83.401	3%	n.a.
Subconcessão Baixo Tejo	52.743	4.544	48.199	9%	n.a.
Outros <sup>(1)</sup>	249.968	21.508	228.460	9%	n.a.
<b>TOTAL</b>	<b>1.386.339</b>	<b>316.993</b>	<b>1.069.346</b>	<b>23%</b>	<b>36%</b>

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

Nota: <sup>(1)</sup> Inclui encargos e proveitos diretos da IP (Taxas de Gestão, troços da A23 e A21, QUIOSQUES/EASYTOLL), incluindo o pagamento de 245 milhões de euros realizado no 4.º trimestre de 2014 relativamente à A21.

## 4.2.2 Sector Ferroviário

### 4.2.2.1 *Tipologia dos fluxos financeiros*

As PPP do sector ferroviário, a MST e a Fertagus, apresentam uma lógica distinta entre si em termos de fluxos financeiros para o sector público.

A remuneração da MST, entidade a quem foi atribuída a concessão da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo (“concessão MST”), assenta nas receitas cobradas aos utilizadores do serviço, nos proveitos publicitários e rendimentos decorrentes da exploração de áreas comerciais e parques de estacionamento, bem como nas participações 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<sup>32</sup>. A título complementar, deve mencionar-se que, em sentido contrário, nos anos em que o tráfego se situe dentro ou acima da banda superior de tráfego é a concessionária quem deve entregar ao concedente uma compensação contratual.

Note-se que, desde a entrada em funcionamento da rede de metropolitano (em novembro de 2008), o tráfego real tem ficado sempre muito aquém do valor mínimo da banda de tráfego de referência, o que se tem traduzido na necessidade recorrente do concedente de realizar pagamentos de compensação à concessionária. Assim, apesar de o contrato de concessão não contemplar a existência de encargos diretos para o sector público no âmbito desta parceria, na prática, por força das circunstâncias, nomeadamente da evolução do tráfego real, tem-se verificado a existência destes encargos numa base sistemática anual.

No caso da Fertagus, o sistema remuneratório atual da concessionária<sup>33</sup> assenta apenas em receitas comerciais, decorrentes da exploração do serviço de transporte suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (“concessão Eixo Norte/Sul”), não estando previstos contratualmente quaisquer encargos para o sector público, numa base recorrente, mas apenas decorrente de eventuais pedidos de REF por parte da concessionária (estes encargos também estão contemplados no caso da MST).

Do supramencionado pode concluir-se, portanto, que, no que toca ao sector ferroviário, os fluxos financeiros recorrentes assentam, essencialmente, nas compensações pagas à concessionária do MST, as quais, embora condicionadas aos níveis de tráfego efetivamente verificados na concessão, têm assumido, na prática, um carácter recorrente.

Deverá no entanto ter-se em atenção que a concessionária Fertagus realizou um pedido de reposição do equilíbrio financeiro do contrato, o que levou à abertura de um processo negocial para aferir da validade de tal pedido<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> A MTS é a única parceria para a qual existe um mecanismo de garantia de tráfego por parte do Estado Português.

<sup>33</sup> Após terem sido eliminadas, em 2011, as compensações financeiras a pagar pelo Estado à concessionária, de acordo com o Decreto-Lei n.º 138-B/2010, de 28 de Dezembro.

<sup>34</sup> O valor peticionado pela concessionária é de cerca de 1,5 milhões de euros/ano a partir de 2012 (inclusive).

#### 4.2.2.2 *Evolução da procura*

As duas PPP do sector ferroviário servem o transporte suburbano de passageiros: a concessionária do Eixo Norte-Sul efetua a exploração comercial da ligação ferroviária entre Lisboa e Setúbal, enquanto a MTS explora a concessão da linha de metro de superfície de Almada.

A Fertagus (concessionária do serviço de transportes do Eixo Norte-Sul) assegura a exploração da ligação ferroviária e a manutenção dos comboios e estações da Margem Sul (do Pragal a Penalva). A concessão serve 14 estações numa extensão de linha com cerca de 54 km<sup>35</sup>. Durante o ano 2014, viajaram nos comboios Fertagus aproximadamente 19 milhões de passageiros, dos quais 80% são clientes regulares da empresa. Este valor representa, face ao ano anterior, um decréscimo do número de passageiros da ordem dos 2%<sup>36</sup>. Cumpre contudo mencionar que esta parceria não representa qualquer tipo de encargo recorrente para o sector público, pelo que o risco de procura é integralmente assumido pelo parceiro privado.

O MST é um metropolitano de superfície que circula na cidade de Almada, pela EN10 até Corroios e nas vias urbanas do Monte da Caparica. Em 2014 foram transportados 27.713.930 passageiros-km – que percorreram em média um percurso de 2,73 quilómetros<sup>37</sup> –, o que representa um aumento de 3% face a 2013.

No caso desta concessão, o aumento da procura pode repercutir-se numa diminuição dos encargos para o sector público, tendo em conta o mecanismo de compensações incorporado no respetivo contrato de concessão, segundo o qual o Estado se comprometeu ao pagamento de participações sempre que o tráfego de passageiros seja inferior ao limite mínimo da banda de tráfego de referência, definida no contrato de concessão.

De salientar que a procura real do MST nunca superou 35% da procura prevista no contrato de concessão, o que tem dado origem ao pagamento recorrente de compensações por parte do concedente à concessionária<sup>38</sup>.

---

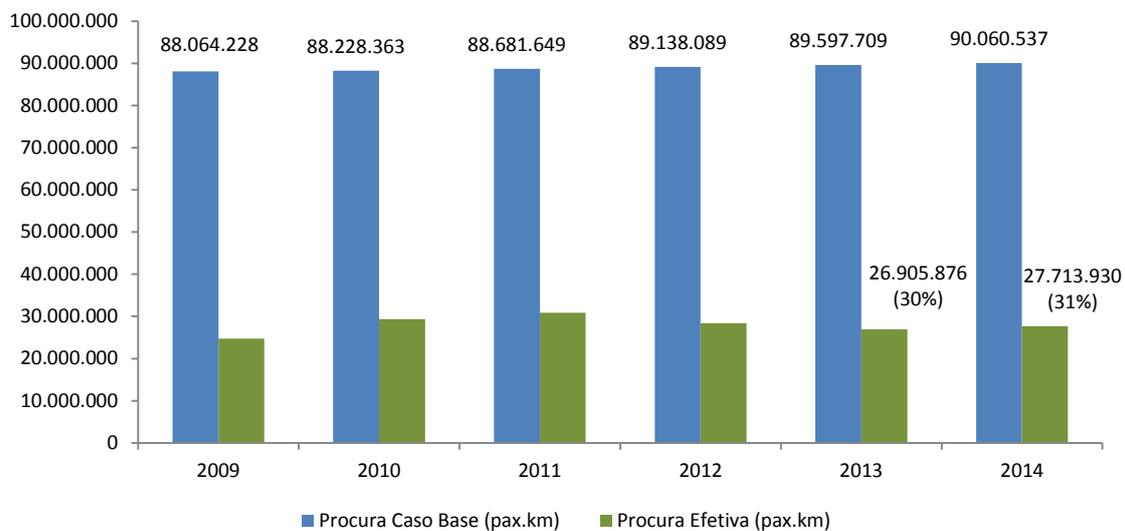
<sup>35</sup> Dez estações na Margem Sul: Setúbal, Palmela, Venda do Alcaide, Pinhal Novo, Penalva, Coina, Fogueteiro, Foros de Amora, Corroios e Pragal; e quatro na Margem Norte: Campolide, Sete Rios, Entrecampos e Roma-Areiro.

<sup>36</sup> Dados proporcionados pelo Relatório e Contas de 2014 da Fertagus.

<sup>37</sup> Dados proporcionados pelo Relatório e Contas de 2014 do MST.

<sup>38</sup> O valor das compensações é apresentado e analisado em pormenor de seguida.

Gráfico 11 – Evolução da Procura Efetiva vs Procura Prevista no Caso Base MST



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelo IMT.

### 4.2.2.3 Evolução dos fluxos financeiros

#### Quadro 8 – Encargos líquidos por concessão ferroviária em 2014

Valores em milhares de euros

PPP Ferroviárias	2014	Peso no total	2013	Δ 2014 / 2013	2014P	% Desvio
Concessão do MST	8.649	66%	10.429	-17%	8.660	0%
Concessão Eixo Norte/Sul	-2	0%	-2	N/A	0	n.a.
Concessão AVF PPP2 (Lisboa - Poceirão)	4.480	34%	0	N/A	0	n.a.
<b>TOTAL</b>	<b>13.128</b>	<b>100%</b>	<b>10.427</b>	<b>26%</b>	<b>8.660</b>	<b>52%</b>

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela DGTf e dados constantes do Relatório OE2014

De acordo com o *Quadro 8* supra, os pagamentos efetuados pelos parceiros públicos, no âmbito dos contratos de PPP no sector ferroviário, apresentaram, em 2014, um acréscimo de 26% face ao verificado no acumulado de 2013, ascendendo a 13,13 milhões de euros. O aumento verificado ficou a dever-se apenas ao pagamento extraordinário, em 2014, de uma indemnização ao agrupamento concorrente da Alta Velocidade Ferroviária (AVF Lisboa-Poceirão) – a TAVE TEJO – na sequência da decisão de não adjudicação do respetivo contrato, num montante de 4,48 milhões de euros, uma vez que no caso da concessão MST assistiu-se a uma redução dos encargos suportados pelo sector público. Este pagamento extraordinário explica um nível de execução do sector acima do previsto no Relatório do OE2014.

Nos 12 meses analisados, destaca-se ainda, embora com impacto residual no apuramento dos encargos líquidos com as PPP ferroviárias do período, o pagamento por parte da concessionária do Eixo Norte/Sul de uma penalidade aplicada pelo concedente no montante de 1,6 milhares de euros, decorrente do incumprimento dos parâmetros de fiabilidade e pontualidade do serviço, ao abrigo do disposto na cláusula 23.<sup>a</sup> do contrato e no respetivo anexo 14.

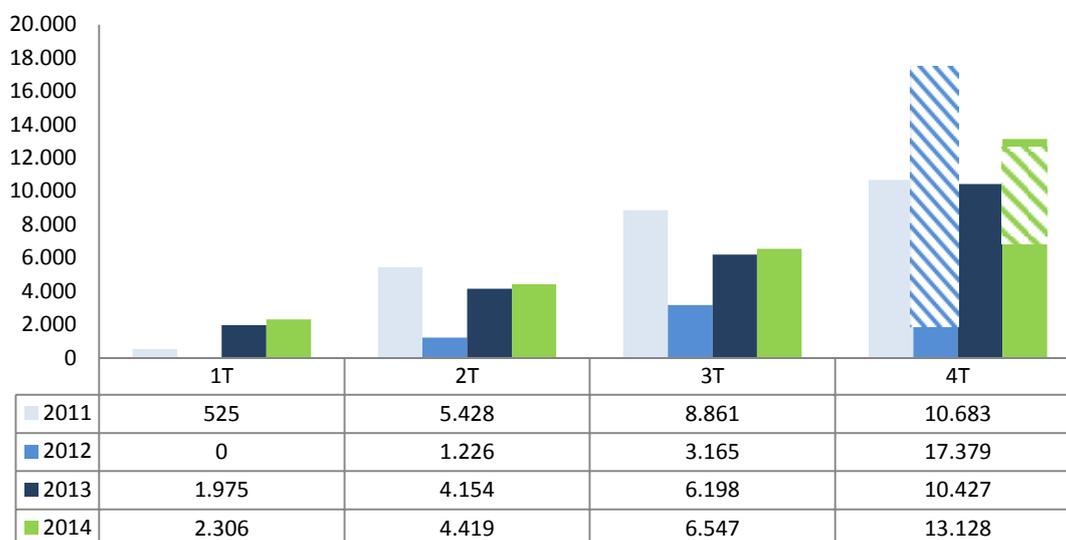
Os encargos com a concessão MST espelham o pagamento das compensações decorrentes dos desvios verificados entre o nível do tráfego real e o limite mínimo da banda de tráfego de referência definida no contrato de concessão. A redução de 17% verificada no ano em análise justifica-se, essencialmente, pelo facto de em 2013 terem sido pagas faturas correspondentes a mais do que um ano de atividade, de forma a recuperar algum atraso existente. Com efeito, os valores apresentados pela concessionária para pagamento obedecem a um processo de controlo e fiscalização, que determina a ocorrência de atrasos nas liquidações previstas. Deste modo, a regularização dos pagamentos à Concessionária, referentes ao 2.º semestre de 2012, apenas teve lugar em 2013.

Adicionalmente, os fluxos financeiros pagos nos dois anos em análise, referindo-se a valores efetivamente liquidados (e não apenas faturados) e correspondendo a trimestres não necessariamente coincidentes, encontram-se ainda influenciados pelo caráter de sazonalidade que caracteriza o tráfego da concessão.

Apresentam-se, no Gráfico 12 seguinte, os encargos acumulados por trimestre no sector ferroviário, os quais dizem respeito, quase em exclusivo, à concessão da MST.

Gráfico 12 – Evolução dos encargos acumulados por trimestre no sector ferroviário, comparativamente com os anos anteriores (2011 a 2014)

Valores em milhares de euros



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

Nota: As zonas sombreadas a azul e a verde correspondem ao pagamento de indemnizações aos agrupamentos concorrentes da Alta Velocidade Ferroviária (AVF Lisboa-Poçoirão), devido à decisão de não adjudicação do contrato, realizado em dezembro de 2012 e em outubro de 2014.

Excluindo o efeito das indemnizações relativas à AVF Lisboa-Poçoirão, pagas em 2012 e em 2014, a evolução dos valores acumulados anuais incorpora essencialmente quer o comportamento da procura real que tem sido verificada na concessão do MST (que afeta o valor das compensações a pagar por parte do sector público), quer a diferença que tem existido ao nível dos prazos médios de pagamento do sector público nesta concessão, destacando-se a este respeito os atrasos verificados em 2012 e recuperados durante o ano de 2013.

### 4.2.3 Sector da Saúde

#### 4.2.3.1 *Tipologia dos fluxos financeiros*

No sector da saúde, o modelo de parceria tem assentado, essencialmente (com exceção do CMFRS), no pressuposto da distinção entre as competências de gestão da infraestrutura e de gestão do estabelecimento hospitalar, verificando-se, assim, a criação de dois veículos a quem é atribuída uma gestão distinta: um destinado à construção e manutenção da infraestrutura do hospital (“EG Edifício”) e outro destinado à prestação dos serviços clínicos (“EG Estabelecimento”).

A natureza dos encargos do sector público varia consoante se trate da EG Edifício ou da EG Estabelecimento:

- EG Estabelecimento: neste caso, os encargos do sector público (e, por inerência, a remuneração da entidade gestora) são determinados em função do nível de produção de serviços clínicos efetivamente prestados por parte da unidade de saúde em questão, da disponibilidade de determinados serviços hospitalares específicos (designadamente serviço de Urgência) e do diferencial de despesa relativa a produtos farmacêuticos prescritos pela unidade hospitalar face à média de um grupo de referência (com sinal positivo ou negativo), sendo ainda objeto de deduções por falhas de desempenho, de serviço ou falhas específicas (definidas contratualmente);
- EG Edifício: neste caso, os encargos do sector público (e, bem assim, a remuneração da entidade gestora) assumem a natureza de um pagamento por disponibilidade da infraestrutura (em função das tabelas pré-definidas contratualmente e, total ou parcialmente, indexado à inflação), ajustado quer por eventuais deduções relativas a falhas da entidade gestora no âmbito do definido contratualmente, quer pelos proveitos relativos ao mecanismo de partilha (entre entidade gestora e entidade pública contratante) das receitas de terceiros relacionadas com a exploração de parques de estacionamento e/ou zonas comerciais.

#### 4.2.3.2 *Evolução da procura*

Em 2014 assistiu-se a um aumento generalizado da atividade nas unidades hospitalares em regime de PPP.

No Hospital de Braga o aumento da produção foi visível em praticamente todas as linhas de atividade, destacando-se as unidades de internamento, ambulatório cirúrgico e ambulatório médico, onde se verificou um crescimento de cerca de 3% em termos de número de doentes equivalentes.

No Hospital de Loures, que entrou em operação em 19 de janeiro de 2012, o ano de 2014 caracterizou-se por um aumento da produção em todas as linhas de atividade face ao período homólogo, tendo sido este aumento, em grande medida, derivado do aumento da produção registado nas consultas externas (14%) e na atividade de internamento e ambulatório médico e cirúrgico (15%).

No caso do Hospital de Cascais, com exceção da unidade de hospital de dia, todas as restantes unidades clínicas registaram um incremento do nível da produção contratada, destacando-se nomeadamente as unidades de internamento e cirurgia do ambulatório, onde se observou um aumento do número de doentes equivalentes e cirurgias de ambulatório da ordem dos 11%.

Relativamente ao Hospital de Vila Franca de Xira cumpre mencionar que, no ano de 2014, à semelhança do verificado nas demais unidades hospitalares em regime de PPP, também se assistiu a uma tendência de crescimento da produção, sendo contudo de salientar que os valores apresentados, devem-se a fatores excepcionais, como foi o caso do surto de *legionella* registado no último trimestre do ano.

#### 4.2.3.3 *Evolução dos fluxos financeiros*

No exercício de 2014 os encargos com as parcerias da saúde registaram um aumento de 3% face ao ano precedente (ver *Quadro 10* seguinte), ascendendo a 412,059 milhões de euros. Apesar do crescimento dos encargos acumulados, estes mantiveram-se em linha com o orçamentado, tal como resulta da análise do *Quadro 11*.

Adicionalmente, cumpre destacar que, o mencionado aumento dos encargos globais com as PPP da saúde, no ano de 2014, incorpora também o efeito de alguns fatores que afetam a comparabilidade dos respetivos valores, nomeadamente:

- O fim da parceria do CMFRS em novembro de 2013, tendo a ARS Algarve passado a assumir diretamente a gestão do Centro<sup>39</sup>;
- O fim da parceria relacionada CA SNS em abril de 2014, tendo sido posteriormente substituída esta tipologia de contrato por uma prestação de

---

<sup>39</sup> A ARS Algarve assumiu a gestão do CMFRS, na sequência do fim do Contrato de Gestão do Centro.

serviço para a continuidade do Centro de Atendimento público do Serviço Nacional de Saúde.

- O facto de não ter ocorrido qualquer pagamento de reconciliação da atividade da EG Estabelecimento do Hospital de Loures em 2013 (o pagamento referente à atividade de 2012 foi liquidado conjuntamente com o pagamento de reconciliação da atividade de 2013 realizado no 4.º trimestre de 2014, no montante total de 7 milhões de euros); e,
- A inexistência de qualquer pagamento de reconciliação da EG Edifício do Hospital de Vila Franca de Xira em 2013, em virtude do edifício ter entrado em funcionamento apenas no 2º trimestre desse ano. Ao contrário, em 2014, foi realizado um pagamento de reconciliação relativamente à atividade de 2013, no montante de 2,7 milhões de euros.

Desconsiderando os efeitos acima elencados, os encargos acumulados do ano de 2014, face ao período homólogo, teriam registado na realidade um acréscimo de 3,5%, refletindo essencialmente o aumento dos encargos com os serviços protocolados, bem como o aumento da produção hospitalar.

Importa referir, ainda, que em anos anteriores os encargos de gestão clínica hospitalar estavam englobados no Orçamento da Saúde, por via dos hospitais públicos entretanto substituídos pelos hospitais em regime PPP, tratando-se assim na verdade, nestes casos, de uma transferência dos referidos encargos (ao invés de encargos adicionais) para as PPP à medida que estas foram sendo constituídas.

**Quadro 9 – Encargos com as PPP do sector da saúde no ano de 2014**
*Valores em milhares de euros*

PPP Saúde	2014	Peso no total	2013	Δ 2014 / 2013
<b>Hospitais PPP - Estabelecimentos</b>	<b>332.583</b>	<b>81%</b>	<b>323.802</b>	<b>3%</b>
Pagamentos Contratuais	281.859	68%	286.069	-1%
CA SNS	4.998	1%	10.848	-54%
CMFRS	0	0%	6.496	n.a
Hospitais PPP	276.860	67%	268.725	3%
Protocolos e doenças lisossomais (Hospitais PPP)	18.678	5%	14.371	30%
Pagamentos de Reconciliação <sup>(1)</sup>	32.046	8%	23.362	37%
<b>Hospitais PPP - Edifícios</b>	<b>79.476</b>	<b>19%</b>	<b>77.259</b>	<b>3%</b>
Pagamentos Contratuais	72.107	17%	72.314	0%
Pagamentos de Reconciliação	7.369	2%	4.945	49%
<b>Encargos Totais</b>	<b>412.059</b>	<b>100%</b>	<b>401.061</b>	<b>3%</b>

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos

 Nota: <sup>(1)</sup> Pagamentos de reconciliação correspondem a acertos de pagamento do contrato relativos a períodos anteriores

Destaque-se ainda que, no período em análise, 5% dos pagamentos realizados às PPP da saúde referiam-se a custos de protocolos celebrados com as entidades gestoras dos estabelecimentos para prestação de cuidados específicos adicionais não contemplados nos contratos de parceria. Estes protocolos, apesar de não considerados nos contratos de parceria, são sujeitos a um processo de renegociação anual e submetidos a visto prévio do Tribunal de Contas.

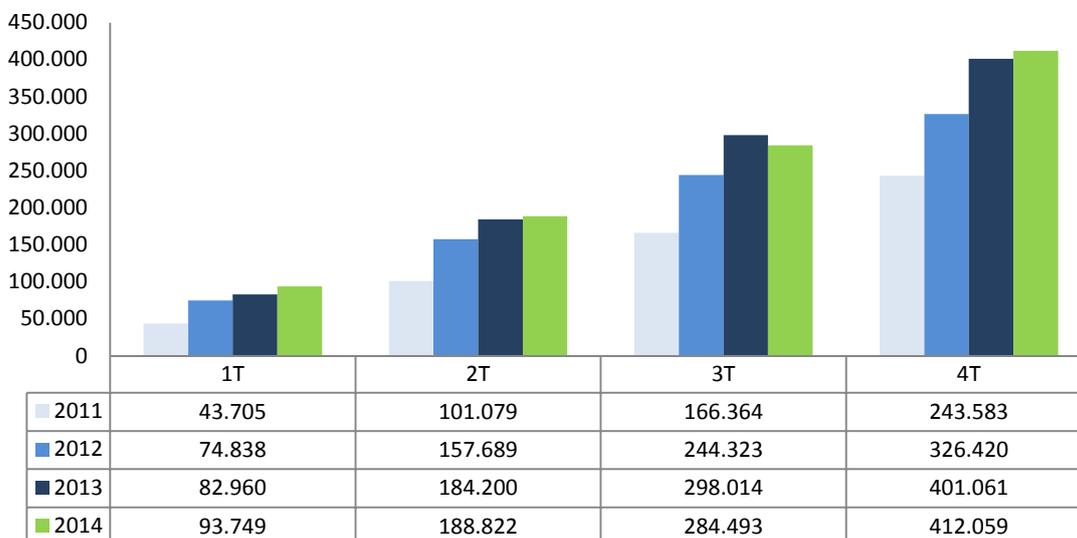
Em termos de execução orçamental, importa mencionar que, no ano agora em análise, os encargos anuais relativos às PPP da saúde apresentaram um desvio global de -1% face ao previsto no Relatório do OE2014.

À semelhança do observado no ano anterior, em 2014, os encargos com a atividade das EG Estabelecimento representaram a grande maioria (cerca de 81%) dos encargos globais com as parcerias da saúde (sendo os restantes 19% relativos aos encargos com as infraestruturas hospitalares), registando um crescimento de 3% face ao período homólogo. Este crescimento é explicado, essencialmente, pelo incremento da produção dos hospitais, verificado tanto ao nível dos serviços contratados, como no âmbito dos serviços protocolados (onde se observou uma variação de aproximadamente 30% dos encargos associados), bem como pelo expressivo aumento dos pagamentos de reconciliação (sendo parte deste acréscimo justificado pelo já referido efeito de regularizações ocorridas nos hospitais de Loures, relativamente a acertos referentes a períodos anteriores).

Cumprido contudo mencionar que, por via do fim das parcerias, do CMFRS (em novembro de 2013) e do CA SNS (em abril de 2014) quando expurgado o efeito das mesmas se teria registado um aumento de 6% dos encargos globais com as parcerias da saúde.

Gráfico 13 – Evolução dos encargos acumulados por trimestre no sector da saúde, comparativamente com os anos anteriores (2011 a 2014)

Valores em milhares de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela ACSS

Através da análise do *Gráfico 13* anterior, onde se apresentam os encargos acumulados por trimestre, é possível inferir uma tendência de crescimento dos encargos com as PPP da saúde ao longo dos anos. Sublinhe-se, no entanto, que esta evolução se encontra influenciada pela progressiva entrada em operação das diferentes unidades hospitalares em regime de PPP, sendo igualmente de salientar que, tal como mencionado anteriormente, parte do aumento dos encargos não corresponde a um real incremento de encargos para o sector público, mas antes a uma transferência dos mesmos das anteriores unidades hospitalares (que se encontravam na esfera pública) para as PPP.

## Quadro 10 – Encargos por PPP no sector da saúde em 2014

Valores em milhares de euros

PPP Saúde	2014	Peso no total	2013	Δ 2014 / 2013	2014P	% Desvio
<b>CA SNS</b>	<b>4.998</b>	<b>1%</b>	<b>10.848</b>	<b>-54%</b>	<b>0</b>	<b>-</b>
<b>CMFRS</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>6.496</b>	<b>-100%</b>	<b>6.681</b>	<b>0%</b>
<b>H. Cascais</b>	<b>75.684</b>	<b>18%</b>	<b>75.350</b>	<b>0%</b>	<b>72.755</b>	<b>4%</b>
EG Estabelecimento	66.712	16%	66.681	0%	63.752	5%
EG Edifício	8.973	2%	8.668	4%	9.003	0%
<b>H. Braga</b>	<b>160.629</b>	<b>39%</b>	<b>151.969</b>	<b>6%</b>	<b>176.453</b>	<b>-9%</b>
EG Estabelecimento	132.738	32%	123.956	7%	148.459	-11%
EG Edifício	27.890	7%	28.013	0%	27.995	0%
<b>H. Loures</b>	<b>89.803</b>	<b>22%</b>	<b>80.458</b>	<b>12%</b>	<b>80.850</b>	<b>11%</b>
EG Estabelecimento	76.166	18%	66.652	14%	67.214	13%
EG Edifício	13.637	3%	13.806	-1%	13.636	0%
<b>H. V. F. Xira</b>	<b>80.944</b>	<b>20%</b>	<b>75.940</b>	<b>7%</b>	<b>80.999</b>	<b>0%</b>
EG Estabelecimento	51.968	13%	49.169	6%	51.851	0%
EG Edifício	28.976	7%	26.771	8%	29.148	-1%
<b>TOTAL</b>	<b>412.059</b>	<b>100%</b>	<b>401.061</b>	<b>3%</b>	<b>417.738</b>	<b>-1%</b>
<b>Estabelecimentos</b>	<b>332.583</b>	<b>81%</b>	<b>323.802</b>	<b>3%</b>	<b>337.957</b>	<b>-2%</b>
<b>Infraestruturas</b>	<b>79.476</b>	<b>19%</b>	<b>77.259</b>	<b>3%</b>	<b>79.781</b>	<b>0%</b>

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela ACSS

Nota: (1) No total dos encargos de cada Hospital estão incluídos os encargos da EG Estabelecimento e da EG Edifício, respetivamente.

(2) Não se verificaram REFs ou compensações neste período.

O *Quadro 11* anterior apresenta, em pormenor, a evolução dos encargos, por PPP, em 2014 e a respetiva comparação com o ano anterior. Da sua análise, e tendo presente os já referidos fatores que afetam a respetiva comparabilidade dos valores, é possível concluir o seguinte:

- O fim das parcerias CA SNS e CMFRS permitiu apurar uma redução na despesa do parceiro público entre os dois períodos em análise na ordem dos 12,35 milhões de euros;
- No ano de 2014, os encargos do erário público com o Hospital de Cascais mantiveram-se praticamente inalterados face aos valores suportados no ano anterior, verificando-se contudo, um ligeiro desvio, de 4%, face aos valores orçamentados em sede de Relatório do OE2014;
- O aumento dos encargos relativos ao Hospital de Braga (em 6%) é explicado, essencialmente, pelo incremento observado ao nível dos encargos com a EG Estabelecimento, o qual resulta de um aumento quer da produção hospitalar quer

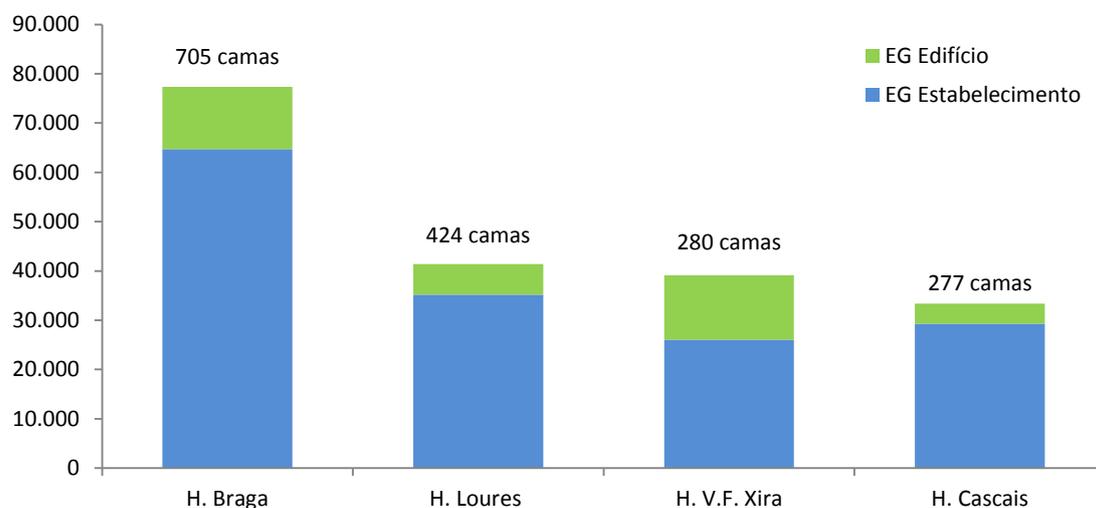
dos serviços protocolados. Destaca-se a este respeito o estabelecimento de um novo protocolo relativo à esclerose múltipla, que contribuiu para um aumento dos encargos com serviços protocolados e doenças lisossomais em cerca de 4,498 milhões de euros, face ao ano anterior. Apesar do crescimento verificado no ano de 2014 em termos de encargos com o Hospital de Braga, estes revelaram, ainda assim, um nível de execução abaixo do previsto;

- No Hospital de Loures os encargos do parceiro público registaram um incremento da ordem dos 12%, explicado fundamentalmente pelos pagamentos de reconciliação realizados à EG Estabelecimento em 2014, os quais não encontram paralelo no exercício de 2013. O Hospital de Loures registou assim, em 2014, em termos de encargos do sector publico, um desvio global de 11% face ao previsto no Relatório do OE2014;
- No Hospital de Vila Franca de Xira registou-se um aumento dos encargos globais do sector público em cerca de 7%, em resultado do incremento dos pagamentos quer ao nível da EG Estabelecimento (em 6%), por via da maior produção prevista para a unidade hospitalar, quer ao nível da EG Edifício (em 8%), em virtude da abertura da nova infraestrutura hospitalar ter ocorrido apenas em abril de 2013, com a remuneração associada a ter início apenas em maio desse ano. Cumpre frisar, a este respeito, que a variação dos encargos ao nível da EG Edifício não foi mais acentuada, uma vez que a componente fixa da remuneração anual foi paga na totalidade em 2013 tendo, no entanto, a sua distribuição sido feita em apenas 9 meses (ao invés de 12 meses), resultando assim num encargo mensal superior. No que concerne à execução orçamental do ano de 2014, importa destacar o facto de os encargos públicos com o Hospital de Vila Franca de Xira se terem mantido em linha com o orçamentado.

Em termos de peso relativo nos encargos totais, o Hospital de Braga assume-se claramente como a maior unidade atualmente em operação em regime de PPP, tendo sido *responsável, por* cerca de 39% dos encargos totais com as PPP da saúde em 2014.

Gráfico 14 – Repartição dos Encargos anuais em 2014, por Hospital

Valores em milhares de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela ACSS

## 4.2.4 Sector da Segurança

### 4.2.4.1 Tipologia dos fluxos financeiros

No sector da segurança existe apenas uma parceria a reportar relativa à conceção, fornecimento, montagem, construção, gestão e manutenção de um Sistema Integrado de tecnologia de informação para a Rede de Emergência e Segurança de Portugal (“SIRESP”), estabelecida entre o MAI e a SIRESP, S.A. (“Operadora”).

A natureza dos encargos associados a este contrato está definida contratualmente como uma remuneração global anual (devida numa base mensal), equivalente a uma remuneração por disponibilidade, composta por uma parcela não revisível (cujos montantes devidos em cada ano se encontram definidos contratualmente) e por uma parcela revisível em função do IPC e ajustável em função de deduções relativas a falhas de disponibilidade e desempenho, que não pode exceder 8,68% da remuneração total.

### 4.2.4.2 Evolução da procura

No caso da parceria SIRESP a evolução da procura não tem um efeito direto quer na remuneração do parceiro privado (uma vez que, como mencionado, esta é determinada em função da disponibilidade da rede de segurança e emergência), quer no nível de encargos do sector público com a respetiva parceria. O nível de encargos públicos e a respetiva remuneração da concessionária variam contudo em função da evolução dos níveis de performance do parceiro privado, podendo, tal como referido, ser aplicadas deduções à remuneração paga pela entidade gestora à operadora, no caso de esta última não cumprir os níveis mínimos de performance estabelecidos no contrato de parceria. A este respeito cumpre mencionar que, historicamente, não têm sido aplicadas quaisquer deduções à SIRESP, S.A..

Não obstante, a título demonstrativo apresenta-se, no *Quadro 12* seguinte, a evolução do tráfego mensal médio de chamadas realizadas no âmbito da rede SIRESP, no período 2012-2014.

Quadro 11 – Evolução do tráfego mensal médio da rede SIRESP

Tráfego mensal médio		
ANO	Chamadas iniciadas (Milhões)	Varição Anual
2012	2.360	-
2013	2.599	10,1%
2014	2.406	-7,4%

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados no Relatório e Contas da SIRESP, S.A de 2014. (pág.53).

**4.2.4.3 Evolução dos fluxos financeiros**

Quadro 12 – Encargos com a PPP da segurança no ano de 2014

Valores em milhares de euros

PPP Segurança	2014	2013	Δ 2014 / 2013	2014P	% Desvio
Concessão Siresp	49.306	45.734	8%	51.992	-5%

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pela entidade gestora e constantes do Relatório do OE2014.

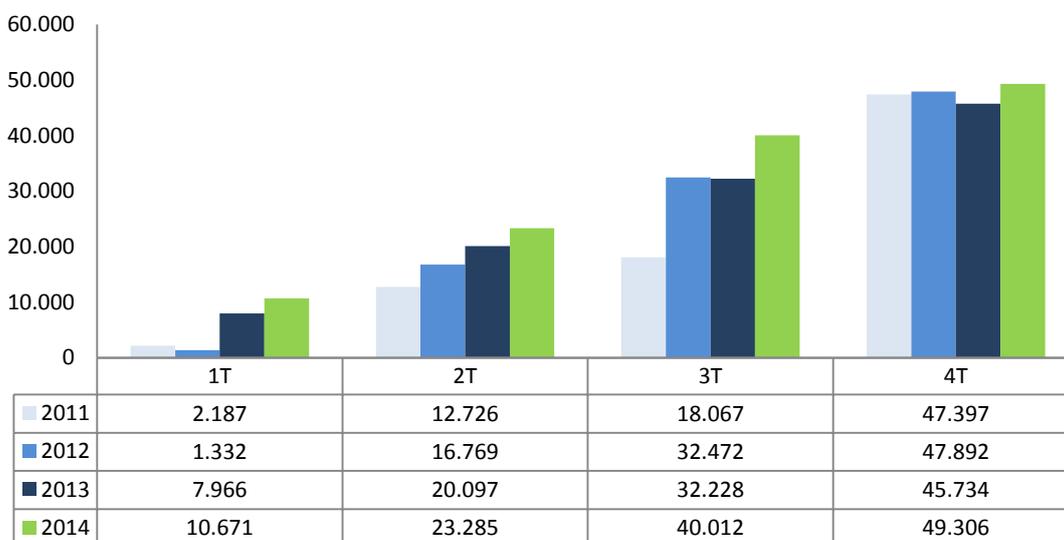
Os encargos globais do sector público com a parceria SIRESP ascenderam, em 2014, a cerca de 49,306 milhões de euros, registando um crescimento de 8% face ao exercício anterior.

O acréscimo mencionado dos encargos reflete, não só o incremento já contemplado no contrato ao nível da componente não revisível da remuneração e o ajustamento previsto pelo IPC, mas também o facto de os fluxos financeiros acumulados de 2013 e 2014 incorporarem diferentes prazos de pagamentos, concluindo-se, assim, que os valores homólogos não são diretamente comparáveis. Importa ainda referir o efeito, nos pagamentos do Estado Português à concessionária, da entrada em operação da última fase de implementação do sistema (a fase G na Região Autónoma dos Açores) no início de 2014, uma vez que a remuneração da operadora é proporcional à capacidade instalada.

Relativamente à execução orçamental do ano, verifica-se que em 2014 o nível de encargos efetivamente liquidado a esta concessionária apresentou-se ligeiramente abaixo do previsto no OE2014.

Gráfico 15 – Evolução dos encargos acumulados por trimestre no sector segurança, comparativamente com os anos anteriores (2011 a 2014)

Valores em milhares de euros



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

O comportamento irregular dos encargos trimestrais suportados em cada ano com esta parceria (verificado no *Gráfico 15* anterior) está relacionado com o processo de disponibilização e libertação de verbas para os pagamentos do período, pelo que os valores executados em períodos homólogos são de difícil comparação. À parte das questões relativas à temporalidade dos pagamentos, a evolução dos encargos espelha o previsto contratualmente, tendo em conta, naturalmente, a capacidade instalada<sup>40</sup>, não tendo sido aplicadas quaisquer deduções ou penalidades durante o período de referência.

---

<sup>40</sup> Ao longo de 2013 a capacidade instalada foi de 96,66%, tendo esta passado, no final do exercício, para 99,66%, após a conclusão da fase G do projeto relativa à implementação da rede SIRESP na Região Autónoma dos Açores.

## 5. Projeções de encargos globais

De acordo com o Relatório do OE2015, as previsões de encargos líquidos para 2015 atingem o montante de 1.382 milhões de euros e correspondem, essencialmente, a encargos com as PPP rodoviárias (68%) e as PPP da saúde (28%). Estas previsões, bem como as projeções para os anos seguintes, incluem os efeitos esperados das renegociações em curso das PPP rodoviárias.

No *Quadro 13* seguinte são apresentadas as estimativas de encargos plurianuais com as parcerias, tal como decorrem das estimativas constantes no Relatório do OE2015.

### Quadro 13 – Encargos plurianuais

Valores em Milhões de Euros

Sectores	2014 Real	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Rodoviárias</b>	<b>987</b>	<b>924</b>	<b>1.125</b>	<b>1.018</b>	<b>983</b>	<b>926</b>	<b>940</b>	<b>869</b>	<b>843</b>	<b>706</b>
<i>encargos brutos</i>	1.267	1.298	1.483	1.404	1.376	1.325	1.355	1.290	1.267	1.137
<i>receitas</i>	280	374	358	386	393	399	415	421	425	431
<b>Ferrovíárias</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>9</b>							
<b>Saúde</b>	<b>414</b>	<b>400</b>	<b>399</b>	<b>392</b>	<b>385</b>	<b>273</b>	<b>179</b>	<b>141</b>	<b>51</b>	<b>37</b>
<b>Segurança</b>	<b>49</b>	<b>49</b>	<b>47</b>	<b>45</b>	<b>43</b>	<b>30</b>	<b>29</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>1.458</b>	<b>1.382</b>	<b>1.580</b>	<b>1.464</b>	<b>1.421</b>	<b>1.239</b>	<b>1.156</b>	<b>1.036</b>	<b>903</b>	<b>752</b>

Sectores	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
<b>Rodoviárias</b>	<b>636</b>	<b>429</b>	<b>398</b>	<b>291</b>	<b>221</b>	<b>177</b>	<b>109</b>	<b>190</b>	<b>148</b>
<i>encargos brutos</i>	1.075	1.061	938	840	772	732	606	538	377
<i>receitas</i>	439	632	540	549	551	556	497	348	228
<b>Ferrovíárias</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>						
<b>Saúde</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>37</b>	<b>35</b>	<b>36</b>	<b>39</b>	<b>39</b>	<b>36</b>	<b>35</b>
<b>Segurança</b>	<b>0</b>								
<b>Total</b>	<b>686</b>	<b>478</b>	<b>445</b>	<b>336</b>	<b>267</b>	<b>225</b>	<b>158</b>	<b>235</b>	<b>193</b>

Sectores	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041
<b>Rodoviárias</b>	<b>118</b>	<b>118</b>	<b>88</b>	<b>108</b>	<b>103</b>	<b>113</b>	<b>-40</b>	<b>-29</b>	<b>0</b>
<i>encargos brutos</i>	310	313	286	256	247	252	10	3	0
<i>receitas</i>	192	195	199	149	143	139	50	32	0
<b>Ferrovíárias</b>	<b>0</b>	<b>0</b>							
<b>Saúde</b>	<b>33</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>28</b>	<b>21</b>	<b>7</b>	<b>3</b>
<b>Segurança</b>	<b>0</b>	<b>0</b>							
<b>Total</b>	<b>151</b>	<b>149</b>	<b>119</b>	<b>139</b>	<b>135</b>	<b>141</b>	<b>-20</b>	<b>-22</b>	<b>3</b>

Fonte: UTAP, a partir de dados da responsabilidade das entidades gestoras dos contratos e tendo por base os pressupostos adotados por essas entidades.

Nota: Valores previstos a preços constantes com IVA (quando aplicável), constantes do Relatório do OE2015.

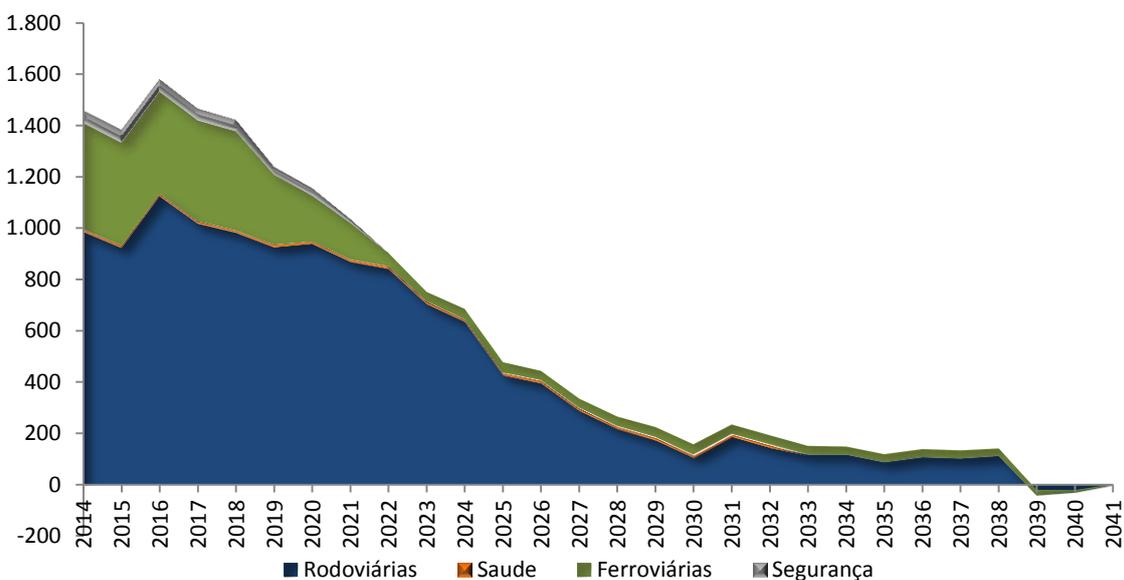
Importa ter presente que as projeções apresentadas para o sector rodoviário incorporam já o objetivo de revisão dos contratos relativos às concessões/subconcessões no âmbito do

processo de renegociação em curso, incluindo, no caso das subconcessões, a redução do respetivo objeto e a racionalização do tipo de serviços prestados, em linha com o que foi acordado para as concessões do Estado, por forma a atenuar o esforço financeiro que será exigido ao Concedente no âmbito do previsto nos respetivos contratos.

Em termos gráficos, a previsão de evolução dos encargos com PPP, repartidos por sectores, apresenta-se no *Gráfico 16* seguinte.

Gráfico 16 – Previsão da evolução dos encargos líquidos plurianuais

Valores em Milhões de Euros



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos

Nota: Valores previstos a preços constantes com IVA quando aplicável, constantes do Relatório do OE2015.

## 6. Análise dos fluxos de crédito às PPP

As PPP nacionais são financiadas em grande medida pelo sistema financeiro através de empréstimos de maturidades longas. A presente secção avalia sumariamente a evolução recente do crédito concedido por instituições financeiras a PPP e o impacto potencial nos fluxos de crédito à economia em termos agregados. Uma restrição que importa desde já sublinhar é que estes dados se referem estritamente ao financiamento das entidades PPP abrangidas pela UTAP para efeitos do presente relatório. O financiamento indireto das empresas envolvidas em cada projeto de PPP – quer por residentes quer por não residentes – não é captado nestes dados. A análise que se segue deve assim ser interpretada tendo presente esta limitação.

Salienta-se ainda que, foram alterados os valores apresentados para o ano de 2013, no decorrer de uma modificação da política de revisões das estatísticas relativas às operações com o exterior, pelo que os valores apresentam uma disparidade com relação aos valores apresentados no relatório anual anterior.

De acordo com o BdP "*Confirmamos que as revisões em causa derivam da implementação do novo sistema de reporte de operações e posições face ao exterior (COPE), cujos resultados se tornaram pela primeira vez visíveis nos dados publicados pelo Banco de Portugal em outubro de 2014, ou seja, na primeira divulgação baseada no novo Manual da Balança de Pagamentos (BPM6). Anteriormente, estes dados eram estimados com base na melhor informação disponível, sendo que ao Banco de Portugal só eram comunicados fluxos de empréstimos. Atualmente os dados de posições de empréstimos são reportados diretamente pelas empresas ao Banco de Portugal. Deste modo, podemos considerar que as melhorias introduzidas no sistema de recolha de informação para efeitos de apuramento das estatísticas externas se refletiram em apuramentos mais exaustivos, nomeadamente ao nível das posições de empréstimos obtidos no exterior.*".

O *stock* de empréstimos concedidos pelo sector financeiro residente às PPP ascendia a 4.359 milhões de euros no final de 2014, cerca de 36 milhões de euros acima do registado em dezembro de 2013 (ver *Quadro 15 seguinte*). Estes empréstimos foram na quase totalidade concedidos por bancos, com um montante negligenciável associado a “outras instituições de crédito”. A maturidade residual dos empréstimos é bastante longa, com cerca de 92% dos empréstimos com maturidade residual entre 5 anos a 25 anos.

Quadro 14 – Empréstimos concedidos pelo sector financeiro residente a PPP

Valores em milhões de euros

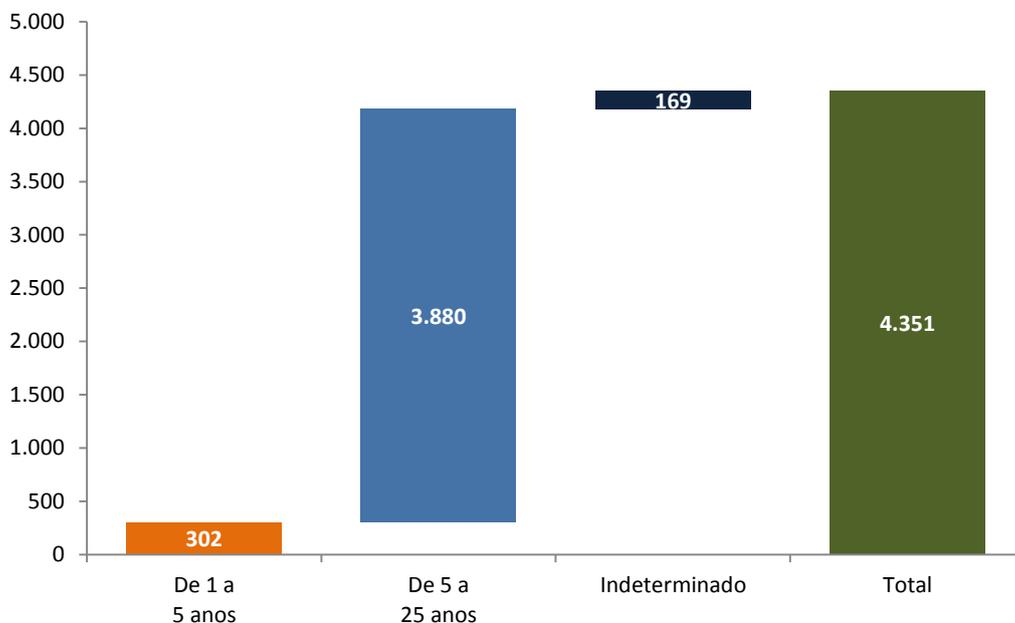
Prazo residual \ Período de referência	Dez-12	Dez-13	Dez-14
<b>Empréstimos concedidos por Bancos</b>	<b>4.422</b>	<b>4.312</b>	<b>4.351</b>
Até 90 dias	3	64	0
De 90 a 180 dias	86	0	0
De 180 dias a 1 ano	0	12	0
De 1 a 5 anos	183	123	302
De 5 a 25 anos	4.086	3.938	3.880
Mais de 25 anos	7	27	0
Indeterminado	56	149	169
<b>Empréstimos concedidos por Outras instituições de crédito</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>7</b>
Até 90 dias	0	0	0
De 90 a 180 dias	0	0	0
De 180 dias a 1 ano	0	0	0
De 1 a 5 anos	4	10	7
De 5 a 25 anos	9	0	0
Mais de 25 anos	0	0	0
Indeterminado	0	0	0
<b>Total</b>	<b>4.435</b>	<b>4.322</b>	<b>4.359</b>

Fonte: Banco de Portugal (Central de Responsabilidades de Crédito).

Nota: Valores nominais, excluindo juros corridos. Exclui factoring sem recurso. A maturidade residual indeterminada encontra-se essencialmente associada a determinados tipos de produtos financeiros, tais como descobertos bancários, contas correntes e linhas de crédito.

Gráfico 17 – Prazos dos empréstimos concedidos por Bancos residentes

Valores em milhões de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelo Banco de Portugal.

Em termos de repartição por sector de atividade, de acordo com a classificação estatística, os empréstimos concentram-se nos sectores dos transportes (59% do total) e da construção (27% do total).

**Quadro 15 – Empréstimos concedidos por sector de atividade económica (pelo sector financeiro residente) a PPP**

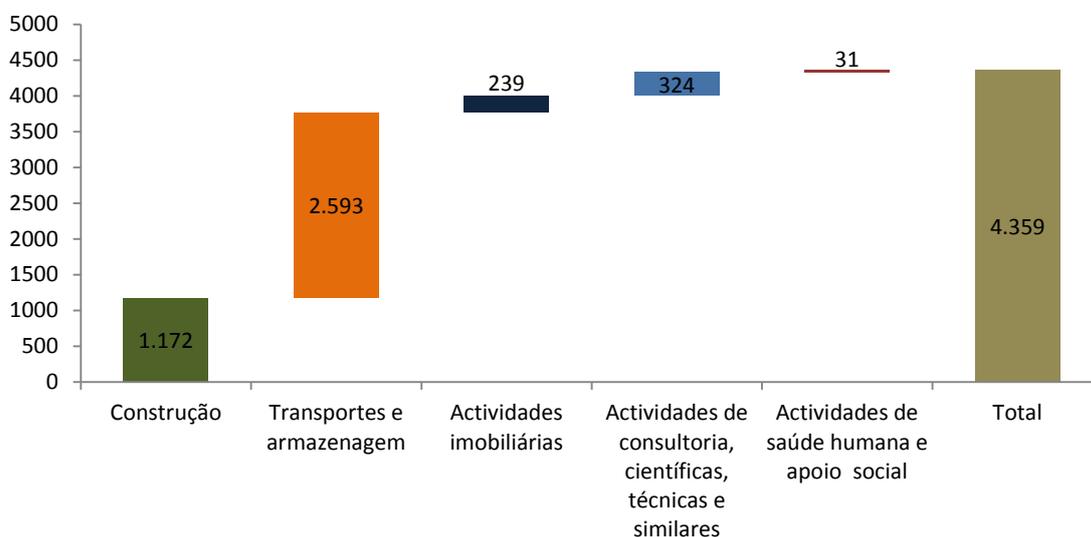
Valores em milhões de euros

Por sector de atividade económica	Dez-12	Dez-13	Dez-14
F - Construção	1.199	1.158	1.172
H - Transportes e armazenagem	2.476	2.456	2.593
L - Atividades imobiliárias	287	267	239
M - Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	430	400	324
Q - Atividades de saúde humana e apoio social	43	41	31
<b>Total</b>	<b>4.435</b>	<b>4.322</b>	<b>4.359</b>

Fonte: Banco de Portugal (Central de Responsabilidades de Crédito).

**Gráfico 18 – Repartição dos empréstimos por sectores**

Valores em milhões de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelo Banco de Portugal.

Por seu turno, o *stock* de empréstimos concedidos por não residentes a PPP ascendia, no final de 2014, a 5.064 milhões de euros, dos quais 3.131 milhões de euros foram concedidos pelo BEI (ver *Quadro 17 seguinte*). Refira-se que os empréstimos do BEI representam cerca de um terço do total da dívida das PPP contraída junto das entidades financeiras residentes e não residentes.

**Quadro 16 – Empréstimos concedidos pelo exterior a PPP**

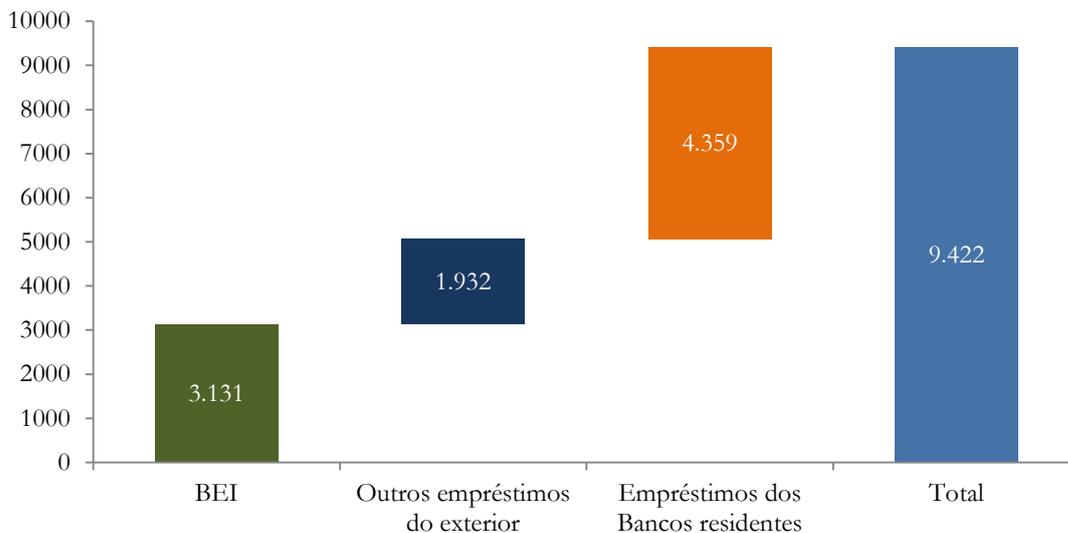
Valores em milhões de euros

	Dez-12	Dez-13	Dez-14
Empréstimos concedidos pelo exterior	5.506	5.610	5.064
Empréstimos BEI	3.357	2.715	3.131
Peso BEI no conjunto da dívida interna e externa	34%	27%	33%

Fonte: Banco de Portugal (Estatísticas de Balança de Pagamentos e Posição de Investimento Internacional).

Gráfico 19 – Repartição da origem dos empréstimos concedidos

Valores em milhões de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelo Banco de Portugal.

A avaliação do impacto da concessão de crédito às PPP sobre a afetação de crédito e sobre eventuais efeitos de *crowding-out* é difícil de aferir pois não existe o cenário contra factual para os desenvolvimentos no mercado de crédito na ausência destes empréstimos. Não obstante, a informação acima descrita permite identificar alguns resultados importantes neste âmbito.

Em síntese, num quadro em que os bancos reforçaram substancialmente os seus níveis de capital e de liquidez não será de esperar que o *stock* de crédito concedido às PPP tenha um impacto prospetivo significativo nos fluxos de crédito à economia. Aliás, o peso relativo desse *stock* no total de crédito concedido às empresas não financeiras é diminuto e tem-se mantido praticamente constante nos últimos anos. Não obstante, estas conclusões devem ser interpretadas tendo em conta a limitação acima referida relativa ao âmbito da informação aqui analisada.

## 7. Análise económico-financeira das PPP

Entre o conjunto de atribuições cometidas à UTAP pelo disposto no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, destaca-se a responsabilidade que foi atribuída a esta Unidade relativamente ao acompanhamento anual das PPP nas matérias económico-financeiras. Neste contexto apresenta-se, nos pontos seguintes, uma breve análise económico-financeira agregada dos diversos parceiros privados com os quais foram contratadas as parcerias em vigor no final de 2014.

A informação financeira compilada foi obtida a partir dos R&C das empresas em análise, bem como de informação disponibilizada pelas próprias empresas ou pelas entidades públicas gestoras dos contratos, não tendo a UTAP procedido a qualquer validação desta informação, pelo que os dados disponibilizados, relativos a informação contabilística dos parceiros privados, são da inteira responsabilidade das entidades que os disponibilizaram.

Não obstante a mencionada limitação, procedeu-se à agregação dos principais indicadores económico-financeiros dos parceiros privados, na globalidade e por áreas sectoriais, entre os exercícios de 2013 e 2014, relativamente às parcerias ativas a 31.12.2014.

Embora não se trate de uma verdadeira operação de consolidação, o facto de cada entidade privada contratante ter por objeto exclusivo o desenvolvimento das atividades previstas no contrato de PPP reduz a um nível aceitável a eventual existência de operações entre parceiros privados, minimizando os efeitos da falta de anulação deste tipo de operações no processo de agregação.

Uma outra condicionante deste tipo de agregação, que afeta, em alguns casos, a comparação entre os anos de 2014 e 2013, sobretudo ao nível do sector rodoviário, decorre da aplicação do disposto na IFRIC 12, norma contabilística que regula o reconhecimento, nas contas de cada concessionária, dos investimentos efetuados na construção das infraestruturas e do crédito associado aos pagamentos do concedente. As disposições constantes deste normativo contabilístico obrigam a um tratamento contabilístico diferente, consoante as concessionárias sejam remuneradas por tráfego ou por disponibilidade, situação que afeta a comparação, não só entre concessões, como também entre exercícios de atividade da mesma concessão. Neste contexto, para o apuramento dos proveitos, no caso das empresas que, de acordo com o disposto na mencionada IFRIC 12, contabilizam os direitos advenientes da respetiva concessão como um “ativo financeiro”, foram consideradas as receitas efetivamente faturadas pelo parceiro privado e não os proveitos constantes das demonstrações financeiras (por se entender que estes últimos não permitem aferir acerca da real situação económica da empresa em questão).

A título explicativo relativamente ao enquadramento da análise efetuada, importa ainda mencionar que se optou por expurgar as parcerias que no final de 2014 não apresentavam receitas provenientes da exploração do objeto da parceria, de modo a não desvirtuar a análise global da performance económico-financeira agregada do universo das PPP (não é possível retirar quaisquer conclusões a respeito da capacidade de geração de *cash flow* operacional dos parceiros privados cujo pagamento da remuneração contratual não tenha sido ainda iniciado).

Note-se que, em 2013, no que respeita aos valores apresentados relativamente quer ao volume de negócios quer ao *cash flow* operacional (EBITDA), foram desconsideradas todas subconcessões rodoviárias<sup>41</sup>, cuja remuneração, em função da disponibilidade e do serviço, tinham início previsto apenas em 2014.

Em termos de comparabilidade, importa referir que o exercício de 2014 não é diretamente comparável com o de 2013, uma vez que, no ano em apreço verificou-se o início do pagamento da remuneração às subconcessionárias do Douro Interior, do Baixo Tejo, do Litoral Oeste e da Transmontana, em linha com o que havia sido previsto contratualmente.

Salienta-se ainda que, para efeitos da análise relativa ao *cash flow* operacional gerado pelas PPP foram desconsideradas as subconcessões Baixo Alentejo, Algarve Litoral e Pinhal Interior, uma vez que, no ano de 2014 estas não auferiram ainda qualquer tipo de remuneração.

---

<sup>41</sup> No termos dos respetivos contratos encontra-se prevista a dilação do início do pagamento da remuneração das subconcessionárias, por um período de cinco anos.

## 7.1 Síntese da análise económico-financeira às PPP

Quadro 17 – Evolução dos principais indicadores operacionais apurados pelo universo analisado de PPP, entre 2013 e 2014

Valores em milhares de euros

Sector	Receita				EBITDA				Margem Operacional	
	2014	Peso no Total	2013	Δ 2014 / 2013	2014	Peso no Total	2013	Δ 2014 / 2013	2014	2013
Rodoviário (1)	1.567.009	75%	1.206.728	30%	1.270.482	92%	945.008	34%	81%	78%
Saúde (1)	428.016	21%	400.968	7%	78.901	6%	70.042	13%	18%	17%
Ferrovário	40.168	2%	40.069	0%	5.094	0%	4.945	3%	13%	12%
Segurança	41.213	2%	39.957	3%	21.025	2%	19.906	6%	51%	50%
<b>Total</b>	<b>2.076.406</b>	<b>100%</b>	<b>1.687.722</b>	<b>23%</b>	<b>1.375.502</b>	<b>100%</b>	<b>1.039.900</b>	<b>32%</b>	<b>66%</b>	<b>62%</b>

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos parceiros privados, bem como de valores constantes dos seus respetivos R&C.

Nota: (!) Não foram incluídas para efeitos desta tabela as referidas subconcessões rodoviárias, o CMFRS, o CA SNS e o Túnel do Marão, em virtude das razões apresentadas anteriormente.

O volume de negócios agregado dos parceiros privados ascendeu a 2.076 milhões de euros em 2014, representando este valor um acréscimo de 23% face ao ano anterior, explicado, em grande medida, pelo início da remuneração devida às subconcessionárias do Douro Interior, do Baixo Tejo, do Litoral Oeste e Transmontana. Note-se que, expurgando o efeito das receitas relativas a estas subconcessionárias, o acréscimo verificado no volume global de receitas dos parceiros privados seria apenas de 5%.

Salienta-se que em grande parte as receitas dos parceiros privados estão intimamente relacionadas com os pagamentos realizados pelos parceiros públicos, sendo o volume de negócios dos parceiros privados um reflexo do modelo de remuneração acordado no âmbito dos respetivos contratos de parceria. Na generalidade das PPP, o modelo remuneratório assenta em pagamentos do sector público, sejam eles sob a forma de pagamentos por disponibilidade<sup>42</sup>, sob a forma de uma remuneração conjugada entre disponibilidade e procura<sup>43</sup> dos respetivos serviços/infraestruturas objeto do contrato, ou ainda sob a forma de compensações relativamente a um sistema de garantia de tráfego mínimo (estando incluída neste modelo apenas a concessão MST).

Existem contudo algumas parcerias onde o volume de negócios dos parceiros públicos em nada depende de pagamentos do sector público, encontrando-se neste caso o risco de mercado/procura totalmente do lado do parceiro privado<sup>44</sup>.

Tal como se esperaria em face do exposto, a variação anual ocorrida no volume de negócios das PPP foi, em 2014, coincidente, em certa medida, com a evolução registada ao nível dos encargos do sector público com PPP (explicada em maior detalhe no “Ponto 4.

<sup>42</sup> Incluem-se neste caso algumas parcerias dos sectores rodoviário e da saúde (apenas as parcerias relativas à gestão do edifício), bem como a parceria do sector da segurança.

<sup>43</sup> Nesta categoria incluem-se algumas parcerias dos sectores rodoviário e da saúde (o caso das EG Estabelecimento).

<sup>44</sup> Incluem-se nesta categoria as concessões rodoviárias de portagem real e a Fertagus.

Fluxos financeiros históricos” do presente relatório), apesar de se terem verificado, no entanto, algumas exceções a esta conclusão, em virtude, por um lado da incorporação dos dados de algumas entidades privadas cuja remuneração não depende de pagamentos do sector público (como mencionado) e, por outro lado, do facto de os valores de receita dos parceiros privados agora apresentados se basearem nos valores faturados, enquanto os encargos líquidos do sector público foram apresentados em termos de valores efetivamente pagos (incorporando naturalmente o impacto da evolução da cadência de pagamentos).

Conclui-se, assim, que o aumento do volume de negócios observado em 2014 foi determinado pelo efeito combinado de um conjunto de fatores, designadamente, (i) o início dos pagamentos às subconcessionárias Douro Interior, Baixo Tejo, Litoral Oeste e Transmontana (ii) o ligeiro aumento dos pagamentos por disponibilidade no caso das concessões do Estado Português, explicado pelo facto de os pagamentos do sector público às PPP ao longo dos anos apresentar uma distribuição não linear, (iii) o aumento das receitas de tráfego obtidas nas concessões de portagem real, designadamente na Brisa (6%), no Douro Litoral (de 17%) e na Travessia do Tejo (de 2%), e ainda, (iv) por um lado, o crescimento da produção clínica verificada nos 4 hospitais em regime de PPP – destacando-se sobretudo o caso dos hospitais de Vila Franca de Xira, Loures e de Braga –, e, por outro lado, o facto de 2014 ter sido o primeiro ano completo de funcionamento do edifício hospitalar de Vila Franca de Xira, o que permitiu o início do recebimento das receitas contratadas por parte da respetiva entidade gestora neste ano.

Gráfico 20 – Evolução do EBITDA gerado pelo universo analisado de PPP, entre 2013 e 2014, desagregado por sector

Valores em milhares de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos parceiros privados, bem como de valores constantes dos seus respetivos R&C.

Ainda relativamente à performance operacional dos parceiros privados cumpre destacar que, apesar de as margens operacionais destas empresas apresentarem valores

aparentemente elevados (sendo o valor médio dos vários sectores de 66% em 2014), estas não são representativas do nível de rentabilidade dos seus acionistas, uma vez que:

- O nível de *cash flow* operacional (EBITDA) gerado por estas empresas, depois de devidamente ajustado quer das variações de fundo de maneiio, quer do pagamento dos respetivos impostos, é, em primeira instância, aplicado no pagamento do serviço da dívida sénior, angariada para financiar as infraestruturas/equipamentos objeto da parceria, sendo apenas a parte remanescente do *cash flow* objeto de distribuição aos acionistas. Por outro lado, tendo em conta o carácter capital intensivo de alguns destes projetos, grande parte do EBITDA gerado é absorvido pelo pagamento do serviço da dívida dos mesmos;
- Tipicamente estas empresas financiam os seus investimentos com recurso à modalidade de financiamento do tipo *Project Finance*<sup>45</sup>, pelo que os acionistas não dispõem de discricionariedade sobre os *cash flows* gerados pelas suas empresas participadas, encontrando-se, nestes casos, a distribuição de dividendos, limitada pelas restritivas condições de distribuição impostas pelos bancos financiadores dos parceiros privados (destacando-se entre as mencionadas condições a necessidade de cumprimento de níveis acordados de rácios de cobertura do serviço da dívida pelo *cash flow* gerado e de constituição de determinadas contas de reserva, para onde é canalizado parte do *cash flow* gerado);
- Devido ao mencionado recurso a estruturas de financiamento do tipo *Project Finance* verifica-se igualmente que o *cash flow* gerado por um determinado projeto e conseqüentemente o nível de pagamentos do sector público (nos casos em que estes sejam aplicáveis) tendem a variar anualmente, em função do perfil de reembolso da dívida acordado com os bancos financiadores, significando portanto que anos de maior rentabilidade operacional dos parceiros privados não representam necessariamente e diretamente maiores montantes de distribuição aos acionistas.

No que concerne à geração de *cash flow* operacional dos parceiros privados, constatou-se, no ano em apreço, uma evolução positiva (em 32%) do EBITDA, cifrando-se este em 1.375 milhões de euros, face aos 1.040 milhões de euros apurados em 2013. Para esta evolução concorreram:

- De forma positiva, o aumento das receitas operacionais das PPP rodoviárias, por via, nomeadamente, quer do aumento das receitas de tráfego nas autoestradas de portagem real, quer do mencionado início dos pagamentos às subconcessionárias Douro Interior, Baixo Tejo, Litoral Oeste e Transmontana, o qual representou um impacto direto no EBITDA destas empresas, que registou, por essa via, um aumento (cerca de 34%) mais que proporcional ao incremento das receitas. Assim,

---

<sup>45</sup> O recurso a esta modalidade de financiamento justifica-se, entre outras razões, pelo facto de em geral se tratar de infraestruturas de grande envergadura, que exigem um nível de investimento avultado e como tal um perfil de reembolso bastante dilatado no tempo. As elevadas maturidades da dívida, bem como o considerável nível de *leverage* que tipicamente está associado a estes investimentos explicam a opção pelo financiamento numa modalidade sem recurso aos acionistas.

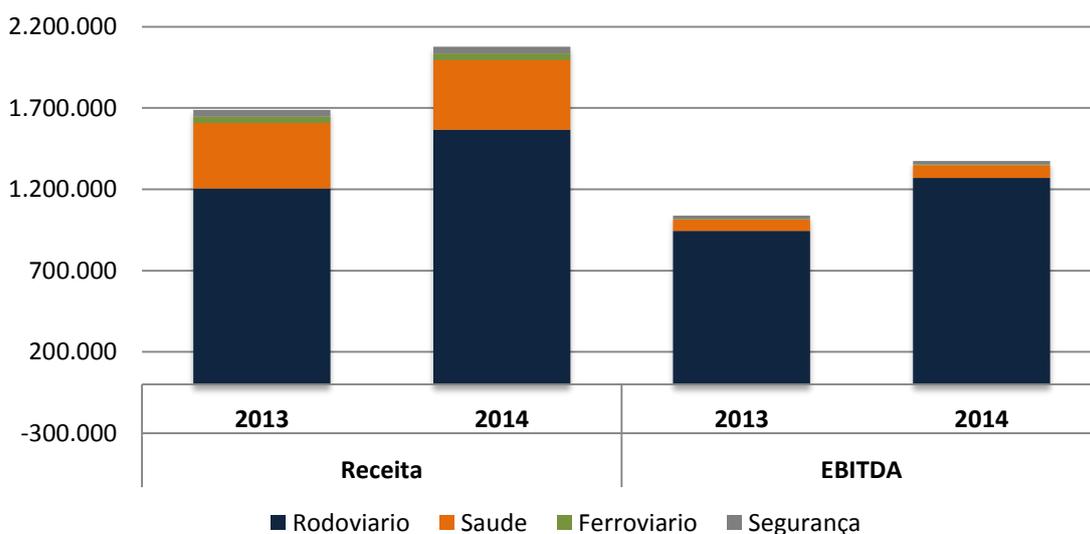
no caso concreto das PPP rodoviárias assistiu-se a uma melhoria da margem operacional (“EBITDA/receitas operacionais”) – de 78% para 81% – resultante em grande medida de um efeito de diluição do peso dos custos operacionais por via do referido crescimento expressivo das receitas (em grande medida atribuído ao já mencionado efeito das subconcessionárias);

- De forma positiva, o acréscimo das receitas operacionais relativas às parcerias da área da saúde, bem como a melhoria da eficiência operacional das empresas deste sector (que se traduziu num incremento da sua margem operacional, de 17% para 18%, entre 2013 e 2014), resultantes, sobretudo, do facto de 2014 ter sido o primeiro ano de operação completa do novo edifício hospitalar do Hospital de Vila Franca Xira;
- Os restantes sectores (ferroviário e segurança) apresentaram, no seu conjunto, um contributo positivo para a evolução do *cash flow* operacional, tendo sido este, no entanto, praticamente inexpressivo em face do reduzido peso destes sectores no total do EBITDA gerado pelos parceiros privados (em 2014 o sector ferroviário representou 0,4% do EBITDA total gerado pelas PPP e o sector da segurança apenas 2%).

O facto de o aumento do EBITDA global das PPP, registado em 2014, ter sido mais do que proporcional face ao aumento observado nas respetivas receitas destas empresas, permitiu uma evolução positiva da margem operacional no ano em análise, passando esta dos 62% para os 66%.

Gráfico 21 – Desagregação, por sector, dos valores de receita operacional e EBITDA das PPP em 2013 e 2014

Valores em milhares de euros



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos parceiros privados, bem como de valores constantes dos seus respetivos R&C.

Da análise do *Gráfico 21* anterior verifica-se que as PPP do sector rodoviário assumem um peso preponderante quer no que respeita aos proveitos obtidos pelos parceiros privados, quer no que diz respeito à capacidade de geração de *cash flow* operacional destes (medida pelo EBITDA). Esta preponderância do sector rodoviário ao nível das receitas globais das PPP foi ainda mais acentuada em 2014, por contrapartida do sector da saúde, que registou uma diminuição do seu peso relativo, de 24% para 21%.

Relativamente à estrutura de financiamento do investimento das diferentes entidades constata-se que existe um profundo desequilíbrio entre a utilização de capitais próprios e de capitais alheios, ascendendo a dívida financeira<sup>46</sup> registada na globalidade das PPP a um valor de 12.326 milhões de euros em 2014.

No ano em análise, a dívida financeira das empresas evidenciou um ligeiro aumento face a 2013, da ordem dos 0,4%, justificado sobretudo pelo aumento da dívida assumida pelos parceiros do sector rodoviário. O aumento da dívida relativa às PPP do sector rodoviário decorreu, essencialmente, do efeito da valorização dos derivados (relativos à cobertura do risco de taxa de juro) contratados junto das entidades financiadoras (42%), tendo sido este efeito parcialmente mitigado por um reembolso de dívida (superior a 240 milhões de euros), especialmente significativo no caso da subconcessionária Baixo Tejo e das concessionárias Oeste, Beira Interior e Lusoponte.

Para o elevado valor de dívida assumido pelos parceiros privados contribuem fundamentalmente as parcerias do sector rodoviário, que, em decorrência da dimensão e complexidade associadas à sua construção, apresentam necessidades de financiamento elevadas, representando estas parcerias 97% da dívida total contratada pelos diversos parceiros atuantes nos quatro sectores de atividade analisados.

#### Quadro 18 – Estrutura de Financiamento das diversas PPP, por sector, em 2013 e 2014

Valores em milhares de euros

Sector	Dívida				Capitais Próprios				Dívida / Capital Empregue	
	2014	Peso no Total	2013	Δ 2014 / 2013	2014	Peso no Total	2013	Δ 2014 / 2013	2014	2013
Rodoviário	11.924.633	97%	11.831.863	1%	-519.852	106%	-367.353	N.A.	105%	103%
Saúde	325.194	3%	351.360	-7%	5.988	-1%	11.859	-50%	98%	97%
Ferrovário	30.532	0%	33.448	-9%	7.476	-2%	7.892	-5%	80%	81%
Segurança	46.111	0%	57.462	-20%	15.272	-3%	13.936	10%	75%	80%
<b>Total</b>	<b>12.326.470</b>	<b>100%</b>	<b>12.274.133</b>	<b>0%</b>	<b>-491.117</b>	<b>100%</b>	<b>-333.665</b>	<b>N.A.</b>	<b>104%</b>	<b>103%</b>

Fonte: UTAP, a partir de dados constantes dos R&C dos parceiros privados.

<sup>46</sup> Os valores de dívida financeira apresentados incluem os financiamentos obtidos juntos de entidades financeiras, bem como a valorização, no final de 2013 e de 2014, dos instrumentos de cobertura de taxa de juro (“*swap*”) que as empresas contrataram no âmbito dos respetivos contratos de financiamento.

No final de 2014, os parceiros privados evidenciavam, na sua globalidade, um rácio de dívida sobre o capital empregue superior a 100%, por via do facto de os capitais próprios agregados apresentarem, no final do período analisado, valores negativos (de 491 milhões de euros), o que decorre essencialmente, por um lado, do reduzido valor de fundos próprios aportados pelos acionistas aos projetos (para financiar os investimentos iniciais), e, por outro lado, dos prejuízos reportados pelas concessões rodoviárias, nomeadamente pelas concessões do Douro Litoral e do Litoral Centro. Tratando-se estas duas concessões de autoestradas de portagem real, o decréscimo acentuado do tráfego real verificado face às projeções iniciais obrigou ao reconhecimento, por parte das concessionárias, de significativas perdas por imparidade.

Adicionalmente, note-se a respeito da estrutura de financiamento dos parceiros privados, que a grande maioria das entidades atualmente em análise foram financiadas sob um regime de *Project Finance*, o que explica o elevado *leverage* observado (traduzido no considerável peso da dívida no total dos recursos de financiamento das empresas), permitido, por sua vez, pela razoável estabilidade e previsibilidade da estrutura de *cash flows* dos parceiros privados (em reflexo do modelo remuneratório contratualizado com os parceiros públicos) e pelo prazo bem definido das concessões. Estes fatores permitem gerir eficientemente a cobertura do serviço da dívida e o montante de dívida a alocar ao projeto.

A natureza destes projetos confere a possibilidade de os acionistas alocarem, aos respetivos projetos, valores de dívida até ao máximo suportado pelos *cash flows* previsionais, o que, em virtude do menor custo de financiamento associado aos capitais alheios, possibilita uma redução do custo médio de capital e, por conseguinte, uma otimização do retorno acionista. De facto, é prática recorrente que o endividamento em projetos desta natureza assegure entre 70% a 90% do investimento realizado, destinando-se portanto os capitais próprios, em regra, a cobrir uma parcela marginal das necessidades de financiamento.

Expurgando o mencionado efeito dos capitais próprios negativos apurados pelas concessões de portagem real em 2014, o rácio de “Dívida/Capital Empregue” cifrar-se-ia, neste ano, em 89%, um valor dentro do esperado tendo em conta o tipo de projetos em causa.

Comparando o nível de endividamento das empresas do universo analisado com a sua capacidade de geração de *cash flows*, conclui-se que o rácio Dívida/EBITDA para a generalidade das parcerias em estudo<sup>47</sup> era de 7,89x no final do ano de 2014, um valor considerado elevado, mas ao mesmo tempo alinhado com o esperado, tendo em conta o já referido elevado nível de *leverage* inicial destas empresas e o facto de os contratos de parceria serem estabelecidos durante o prazo necessário para reembolsar os capitais investidos.

---

<sup>47</sup> Excluindo neste caso as subconcessionárias rodoviárias da IP (Baixo Alentejo, Algarve Litoral e Pinhal Interior), pelas razões anteriormente apontadas.

## 7.2 Sector rodoviário

O conjunto agregado das demonstrações financeiras dos parceiros privados que contrataram projetos rodoviários em regime de PPP com parceiros públicos evidencia, na comparação entre 2014 e 2013, um aumento, quer das receitas operacionais (para os 1.567 milhões de euros), quer do *cash flow* operacional (para os 1.270 milhões de euros), por via essencialmente do início da remuneração de quatro subconcessionárias, a Douro Interior, a Baixo Tejo, a Litoral Oeste e a Transmontana.

Importa contudo mencionar que, quando excluído o efeito do referido início da remuneração das quatro subconcessionárias, o conjunto agregado das demonstrações financeiras dos parceiros privados evidenciam, por si só, um aumento das receitas operacionais e do *cash flow* operacional, embora com menor expressão.

Para o acréscimo de 34% registado ao nível do EBITDA agregado das parcerias do sector rodoviário foi determinante quer o início da remuneração estabelecida contratualmente para as quatro subconcessões, quer o aumento do volume de negócios nas restantes concessões. Note-se que este incremento do EBITDA foi superior ao crescimento verificado ao nível dos proveitos operacionais destas empresas, refletindo, por um lado, o esforço das concessionárias em ajustar a estrutura de custos ao novo perfil de remuneração, e, por outro lado, o efeito de diluição do peso dos custos operacionais no caso das subconcessões cuja remuneração se iniciou no ano em apreço.

Efetivamente, no ano em análise, a margem operacional das parcerias rodoviárias manteve-se praticamente inalterada, em cerca de 81%, um valor elevado e que reflete essencialmente o modelo remuneratório das concessionárias. Refira-se, a este respeito, que o perfil de remuneração previsto nos respetivos contratos de concessão/subconcessão visa garantir a cobertura dos custos de exploração e de financiamento (serviço da dívida e remuneração acionista<sup>48</sup>) das parcerias. Dado que os custos de exploração das parcerias rodoviárias são marginais face ao custo do financiamento (que se reporta essencialmente ao investimento realizado na construção da obra), é natural que as receitas geradas por estas parcerias permitam obter margens operacionais aparentemente elevadas, mas que, tal como referido adiante, são reduzidas face ao nível de endividamento contratado.

---

<sup>48</sup> A remuneração acionista tem sido significativamente reduzida no âmbito do mencionado processo de renegociação que se encontra a ser levado a cabo no sector rodoviário.

## Quadro 19 – Evolução das Receitas, do EBITDA, e da Margem Operacional, por concessão rodoviária, em 2014 e 2013

Valores em milhares de euros

Concessão	Receita				EBITDA				Margem Operacional	
	2014	Peso no Total	2013	Δ 2014 / 2013	2014	Peso no Total	2013	Δ 2014 / 2013	2014	2013
Ex-SCUT	498.472	32%	536.870	-7%	439.163	35%	480.078	-9%	88%	89%
Ex-Portagem Real	145.913	9%	83.812	74%	117.859	9%	54.333	117%	81%	65%
Subconcessões	304.516	19%	0	n.a.	271.910	21%	0	n.a.	89%	n.a.
Portagem Real	618.108	39%	586.046	5%	441.550	35%	410.596	8%	71%	70%
Concessão Brisa	465.512	30%	439.517	6%	342.052	27%	316.859	8%	91%	72%
Concessão Travessia do Tejo	67.006	4%	65.589	2%	56.228	4%	54.000	4%	103%	82%
Concessão Oeste	56.929	4%	54.906	4%	38.621	3%	37.651	3%	71%	69%
Concessão Litoral Centro	16.181	1%	15.327	6%	3.119	0%	1.536	103%	24%	10%
Concessão Douro Litoral	12.480	1%	10.707	17%	1.531	0%	550	178%	-10%	5%
<b>Total</b>	<b>1.567.009</b>	<b>100%</b>	<b>1.206.728</b>	<b>30%</b>	<b>1.270.482</b>	<b>100%</b>	<b>945.008</b>	<b>34%</b>	<b>81%</b>	<b>78%</b>

Fonte: UTAP, a partir de dados constantes dos R&amp;C dos parceiros privados.

Tal como se observa no *Quadro 19* anterior, a concessão Brisa apresenta particular relevância no sector rodoviário, tanto em termos de proveitos, como em termos do EBITDA gerado, representando 30% e 27%, respetivamente, do peso de cada uma destas rubricas na totalidade do sector. Neste contexto, importa destacar que esta concessão é remunerada sob um regime de portagens reais, tendo a seu cargo a concessão de mais de 1.000 km de autoestradas portajadas, num total de 11 autoestradas, algumas das quais se incluem no grupo das autoestradas mais movimentadas da rede nacional de autoestradas, razão pela qual os valores não são diretamente comparáveis com as restantes concessões, que apresentam dimensões bastante inferiores e que são, na sua grande maioria, remuneradas através de pagamentos por disponibilidade.

O endividamento das concessões rodoviárias ascendeu, em 2014, a 11.924 milhões de euros, um valor elevado e que resulta essencialmente das condicionantes do sector rodoviário, o qual apresenta necessidades de financiamento elevadas em virtude dos expressivos custos de construção associados à complexidade e extensão das obras a realizar. O valor do endividamento é particularmente relevante na concessão Brisa, facto a que não é alheia a quantidade e a dimensão das autoestradas concessionadas a este parceiro, destacando-se ainda a este nível a concessão do Douro Litoral, do Norte e as subconcessões do Pinhal Interior e do Douro Interior. O nível de endividamento conjunto destas cinco empresas representava, no final de 2014, cerca de 51% do endividamento total do sector.

O aumento do passivo financeiro, de 92 milhões de euros, registado face ao período anterior (equivalente a uma variação de 1%), decorre, essencialmente, do aumento na valorização dos derivados contratados junto das entidades financiadoras – de 333 milhões

de euros –, bem como dos reembolsos previstos contratualmente no âmbito dos contratos de financiamento verificados na maioria das empresas. Globalmente foram reembolsados cerca de 240 milhões de euros, registando-se em consequência um decréscimo de cerca de 2% no total de financiamentos bancários.

O elevado nível de endividamento aliado a um montante negativo de capitais próprios, determinado essencialmente pela necessidade de reconhecimento de elevadas perdas por imparidade nas concessões do Douro Litoral e do Litoral Centro (tal como resulta do apresentado no R&C destas empresas, os níveis reais de tráfego destas concessões apresentaram desvios face ao caso base), resultou numa estrutura de financiamento significativamente alavancada. Com efeito, no caso das PPP rodoviárias, em termos genéricos, a dívida assumiu, em 2014, um valor superior a 100% do capital investido, implicando um profundo desequilíbrio da estrutura de capitais do sector rodoviário, e em particular das duas concessões referidas.

Relativamente às concessões Douro Litoral e Litoral Centro, tomando por base a informação constante dos respetivos R&C, é possível indicar que o excesso de dívida, conjugado com a materialização do risco de tráfego (na esfera das concessionárias), tem-se traduzido na opção de realização de aportes adicionais de capital por parte dos acionistas, no caso da Concessão do Douro Litoral, e num efetivo incumprimento do serviço da dívida contratado, no caso de ambas as concessões. Recorde-se, a respeito destas duas concessões, o facto de que o risco de tráfego se encontrar, de acordo com os respetivos instrumentos contratuais em vigor, totalmente alocado na esfera do parceiro privado.

Não obstante a capacidade de geração de *cash flow* operacional das concessionárias rodoviárias, patente numa margem operacional superior a 81%, esta é ainda reduzida face ao elevado endividamento apresentado pelas empresas, o que se encontra espelhado num rácio dívida/EBITDA de 9,8x, (novamente, desconsiderando as subconcessões rodoviárias referidas supra). O elevado valor do rácio dívida/EBITDA apurado no sector rodoviário deve, contudo, ser interpretado tendo em consideração o facto de parte das concessões em análise se encontrar ainda numa fase inicial do reembolso da sua dívida, pelo que o endividamento assume valores próximos do seu máximo.

### 7.3 Sector ferroviário

O *cash flow* operacional agregado do sector ferroviário registou uma melhoria em 2014, tendo o EBITDA agregado aumentado cerca de 3% face ao período anterior, ascendendo a 5,094 milhões de euros, apesar da manutenção observada na receita global dos parceiros privados (de 40,069 milhões de euros em 2013 para 40,168 milhões de euros em 2014).

Quadro 20 – Evolução das Receitas, do EBITDA, e da Margem Operacional, por concessão ferroviária, em 2014 e 2013

Valores em milhares de euros

Concessão	Receita				EBITDA				Margem Operacional	
	2014	Peso no Total	2013	Δ 2014 / 2013	2014	Peso no Total	2013	Δ 2014 / 2013	2014	2013
Concessão Eixo Norte/Sul (Fertagus)	28.616	71%	28.525	0%	575	11%	-6	n.a.	2%	0%
Concessão do MST	11.552	29%	11.544	0%	4.519	89%	4.951	-9%	39%	43%
<b>Total</b>	<b>40.168</b>	<b>100%</b>	<b>40.069</b>	<b>0,2%</b>	<b>5.094</b>	<b>100%</b>	<b>4.945</b>	<b>3,0%</b>	<b>13%</b>	<b>12%</b>

Fonte: UTAP, a partir de dados constantes dos R&C dos parceiros privados.

No caso da concessão Fertagus, observou-se uma manutenção ao nível das receitas operacionais da concessionária, apesar do decréscimo do nível de procura da concessão em cerca de 2%. As receitas desta concessionária, de cerca de 28,62 milhões de euros, representaram, em 2014, aproximadamente 71% do total das receitas apuradas nas PPP ferroviárias. Ao nível da performance operacional, importa destacar que a Fertagus apresentou, no último ano, uma melhoria do EBITDA, possibilitada – como referido pela empresa no seu R&C – essencialmente pela implementação por parte da empresa de novos métodos de trabalho, nos últimos dois anos, que permitiram minimizar a quebra dos proveitos observada.

No que respeita à concessão do MST, o aumento em termos do número de passageiros (contrariando a tendência observada nos exercícios anteriores), registado no ano em apreço, levou a que se assistisse a uma manutenção das receitas e por conseguinte a uma ligeira redução do valor das compensações devidas pelo Estado Português (em face dos desvios verificados entre o nível do tráfego real e o limite mínimo da banda de tráfego de referência definida no contrato de concessão). A este respeito deve realçar-se que, tendo em conta que o tráfego da concessão se tem mantido sempre substancialmente abaixo do tráfego mínimo garantido, a evolução do volume de negócios da concessionária tem ficado alinhada com a evolução implícita no referido limite mínimo da banda de tráfego de referência, cujo valor varia anualmente, de acordo com o disposto contratualmente. Apesar do aumento do volume de negócios da empresa, o seu EBITDA, à luz essencialmente do incremento dos custos operacionais, decresceu cerca de 9%.

Neste contexto, as concessionárias ferroviárias registaram de forma agregada, em 2014, uma ligeira melhoria da margem operacional (para os 13%), explicada por uma maior

eficiência operacional da concessionária Fertagus, uma vez que a MTS apresentou uma degradação da sua margem operacional.

O nível de endividamento das concessionárias do sector ferroviário ascendeu, no ano em apreço, a 30,53 milhões de euros, sendo este valor relativo, na sua quase totalidade, à dívida da concessionária do MST (30,27 milhões de euros). Esta concessão apresenta uma estrutura de financiamento típica de um *Project Finance*, evidenciando um rácio dívida sobre capitais próprios de 84:16.

O rácio dívida/EBITDA, considerando o valor agregado das duas concessionárias, era de 5,99x no final de 2014. A melhoria deste indicador, face ao valor de 6,76x registado em 2013, foi resultado de um efeito combinado de redução da dívida (em 9%) e do acréscimo do EBITDA (em 3%).

## 7.4 Sector da saúde

Durante o ano de 2014, os parceiros privados do sector da saúde registaram um incremento no volume de negócios de 7%, para 428,02 milhões de euros, para o qual concorreu o já mencionado aumento da produção hospitalar, particularmente relevante no caso do Hospital de Vila Franca de Xira, Hospital de Braga e do Hospital de Loures, bem como o facto de ter sido o primeiro ano completo de remuneração da EG Edifício do Hospital de Vila Franca de Xira (uma vez que entrou em operação em abril de 2013). Salienta-se o elevado peso da remuneração das EG Estabelecimento, as quais representaram, em 2014, 85% das receitas totais geradas pelos parceiros privados.

Quadro 21 – Evolução das Receitas, do EBITDA, e da Margem Operacional, por parceiro privado no sector da saúde, em 2014 e 2013

Valores em milhares de euros

Parceria	Receita				EBITDA				Margem Operacional	
	2014	Peso no Total	2013	Δ 2014 / 2013	2014	Peso no Total	2013	Δ 2014 / 2013	2014	2013
<b>EG Estabelecimento</b>	<b>363.322</b>	<b>85%</b>	<b>338.110</b>	<b>7%</b>	<b>22.356</b>	<b>28%</b>	<b>14.731</b>	<b>52%</b>	<b>6%</b>	<b>4%</b>
Hospital de Braga	144.680	34%	134.409	8%	6.962	9%	1.714	306%	5%	1%
Hospital de Cascais	69.522	16%	68.925	1%	5.905	7%	6.821	-13%	8%	10%
Hospital de Vila Franca de Xira	58.722	14%	52.720	11%	6.649	8%	4.494	48%	11%	9%
Hospital de Loures	90.398	21%	82.057	10%	2.840	4%	1.702	67%	3%	2%
<b>EG Edifício</b>	<b>64.694</b>	<b>15%</b>	<b>62.857</b>	<b>3%</b>	<b>56.545</b>	<b>72%</b>	<b>55.310</b>	<b>2%</b>	<b>87%</b>	<b>88%</b>
Hospital de Braga	22.717	5%	22.775	0%	19.925	25%	20.244	-2%	88%	89%
Hospital de Cascais	7.295	2%	7.047	4%	5.070	6%	5.171	-2%	70%	73%
Hospital de Vila Franca de Xira	23.437	5%	21.765	8%	22.294	28%	20.639	8%	95%	95%
Hospital de Loures	11.245	3%	11.270	0%	9.256	12%	9.256	0%	82%	82%
<b>Total</b>	<b>428.016</b>	<b>100%</b>	<b>400.968</b>	<b>7%</b>	<b>78.901</b>	<b>100%</b>	<b>70.042</b>	<b>13%</b>	<b>18%</b>	<b>17%</b>

Fonte: UTAP, a partir de dados constantes dos R&C dos parceiros privados.

O aumento das receitas das entidades gestoras, no ano de 2014, originou o crescimento do nível de *cash flow* operacional gerado por estas empresas (em 13%), para o qual concorreu, essencialmente (i) o aumento da receita do Hospital de Braga (em 8%), por via do crescimento da produção, que mitigou parcialmente o incremento verificado nos custos, e permitiu, assim, uma significativa melhoria da performance operacional deste parceiro privado; (ii) o aumento significativo das receitas da EG Estabelecimento do Hospital de Loures (em 10%), que decorreu fundamentalmente do aumento da produção hospitalar, e se traduziu num aumento do EBITDA; bem como (iii) o crescimento das receitas do Hospital de Vila Franca de Xira e o consequente efeito do mesmo na diluição do peso dos custos operacionais.

O aumento do EBITDA agregado das várias entidades gestoras revelou-se de magnitude superior ao aumento das receitas, vindo assim a traduzir-se numa variação positiva da

margem operacional, a qual passou de 17%, em 2013, para 18%, em 2014. A respeito da margem operacional atente-se ainda para o facto de as EG Edifício apresentarem uma capacidade de geração de *cash flow* operacional bastante superior à das EG Estabelecimento, em virtude de beneficiarem de uma estrutura de custos de exploração bastante mais reduzida. No caso das entidades gestoras dos estabelecimentos, a estrutura de custos afigura-se mais “pesada”, uma vez que a atividade de produção clínica, desenvolvida por estas entidades, acarreta um maior volume de encargos correntes associados, espelhando naturalmente a natureza mão-de-obra intensiva desta atividade.

Em termos de peso relativo no volume de negócios agregado da globalidade das entidades gestoras, o Hospital de Braga (quando considerando os valores agregados das duas entidades gestoras deste hospital) assume-se claramente como a maior unidade atualmente em operação em regime de PPP, tendo sido responsável, em 2014, por 39% dos valores agregados de receita. Não obstante, ao nível da capacidade de geração de EBITDA, é o Hospital de Vila Franca de Xira que se assume como a maior unidade atualmente em operação, tendo sido responsável, em 2014, por 37% dos valores agregados de EBITDA dos hospitais em regime de PPP.

Relativamente ao nível de endividamento das entidades gestoras, importa salientar que a dívida do sector encontra-se afeta sobretudo às entidades gestoras dos edifícios, tendo sido estas entidades responsáveis, no final do ano em apreço, por cerca de 87% da dívida total do sector, a qual ascendia, a 31 de dezembro do referido ano, a 325,194 milhões de euros. Esta repartição do endividamento patenteia o facto de as entidades gestoras do edifício serem as responsáveis pela construção dos edifícios hospitalares, o que acarreta necessidades de financiamento bastante superiores em comparação com as entidades gestoras dos estabelecimentos, cujo financiamento se destinou unicamente à aquisição dos equipamentos médicos, informáticos e gerais.

Deve contudo realçar-se que, não obstante o reduzido endividamento das entidades gestoras dos estabelecimentos, a estrutura de capitais do sector apresenta-se bastante desequilibrada, facto patente num rácio de dívida/capitais próprios de 98:2, em 2014. Este enviesamento da estrutura de capitais em prol da dívida, resulta dos reduzidos fundos próprios aportados pelos acionistas, bem como da acumulação dos prejuízos líquidos apurados até ao momento, uma situação normal, atendendo a que muitas destas unidades encontram-se ainda numa fase inicial de operação, tendo apurado resultados negativos ao longo da fase de construção, durante a qual tipicamente as empresas gestoras do edifício não beneficiam ainda de qualquer tipo de remuneração.

A variação positiva da capacidade de geração de *cash flow* operacional dos parceiros privados do sector da saúde permitiu apurar, em 2014, um rácio de dívida/EBITDA aceitável, de 4,12x, contrastando com os 12,83x apurados em 2012 (5,02x em 2013), tendo sido determinante para esta evolução o expressivo aumento do EBITDA, mas também o reembolso contratualizado da dívida.

Apesar da estrutura de capitais desequilibrada que estas empresas apresentavam no final de 2014, decorrente como mencionado do elevado peso da dívida no total dos recursos de financiamento, aparentemente o nível de endividamento destas empresas afigura-se

relativamente aceitável, tendo em conta a sua atual capacidade de geração de *cash flows*, bem como o prazo alargado dos seus contratos de parceria (sobretudo no caso das entidades gestoras dos edifícios).

## 7.5 Sector da segurança

No sector da segurança, tal como mencionado em pontos anteriores, existe apenas uma parceria, explorada pela SIRESP, S.A.. No ano de 2014, as receitas desta concessionária ascenderam a 41,22 milhões de euros, registando um acréscimo de cerca de 3%, o qual incorpora não só o crescimento contemplado no contrato de parceria ao nível da componente não revisível da remuneração, mas também o ajustamento da parte revisível da remuneração da concessionária em função do IPC.

Note-se que o ano de 2014 foi o primeiro ano de operação completa do SIRESP, após ter sido concluída a fase G do projeto relativa à implementação da rede SIRESP na Região Autónoma dos Açores, no final de 2013.

Quadro 22 – Evolução das Receitas, do EBITDA e da Margem Operacional da SIRESP, S.A., em 2014 e 2013

Valores em milhares de euros

Parceria	Receita			EBITDA			Margem Operacional	
	2014	2013	Δ 2014 / 2013	2014	2013	Δ 2014 / 2013	2014	2013
Concessão SIRESP	41.213	39.957	3%	21.025	19.906	6%	51%	50%

Fonte: UTAP, a partir de dados constantes dos R&C dos parceiros privados.

O EBITDA desta parceria observou igualmente uma melhoria (de 6%), ascendendo no final do período em análise a 21,03 milhões de euros, sendo de destacar contudo que o aumento do EBITDA foi mais do que proporcional ao incremento das receitas, verificando-se, portanto, um ligeiro aumento da margem operacional deste operador dos 50% em 2013 para os 51% em 2014, ficando em linha com o verificado em 2012.

A estrutura de financiamento da concessionária, que se caracterizava, no final do ano em apreço, por uma dívida de 46,11 milhões de euros e um nível de capitais próprios aportados da ordem dos 15,272 milhões de euros, encontra-se em linha com a das restantes PPP no que concerne ao peso preponderante da dívida no total dos recursos de financiamento. Importa contudo salientar a expressiva redução da dívida ocorrida entre 2013 e 2014 (em 20%) e em linha como já se tinha verificado no período homólogo, resultante unicamente do pagamento das amortizações contratualizadas, a qual permitiu melhorar significativamente a estrutura de capitais da empresa (o rácio de dívida/capitais próprios era, a 31 de dezembro de 2014, de 75:25).

A supramencionada diminuição da dívida permitiu também uma melhoria do rácio dívida/EBITDA entre 2013 e 2014, passando este de 2,89x para 2,19x. O rácio Dívida/EBITDA desta concessionária apresenta-se como um dos rácios mais confortáveis entre o universo das PPP analisadas, refletindo a boa capacidade de geração de *cash flow* operacional da concessionária face ao seu atual nível de endividamento.

## 8. Riscos e contingências

Os projetos de PPP, pela sua natureza, são projetos de longo prazo, caracterizados preferencialmente por grande estabilidade e com regras desejavelmente bem definidas.

Na realidade, porém, ocorrem com frequência ao longo da vida destes contratos eventos suscetíveis de gerar, nos termos contratualmente previstos, direitos do parceiro privado à reposição do equilíbrio financeiro dos respetivos contratos (*e.g.*, modificações às condições de exploração impostas unilateralmente pelo parceiro público, alterações legislativas com impacto específico no contrato, casos de força maior), que muitas vezes redundam em litígios entre as partes.

Ora, como facilmente se intui, existindo diferendo entre as partes – nestes contratos resolvidos por tribunal arbitral –, é muito frequente que a pretensão do parceiro privado seja tendencialmente empolada, quer em termos de valor, quer em termos dos fundamentos invocados.

Tendo presente este enquadramento, a informação que se detalha de seguida limita-se estritamente a elencar os pedidos de reposição do equilíbrio financeiro apresentados à data pelos diversos parceiros privados, bem como os respetivos valores solicitados.

Daqui não resulta, assim, qualquer reconhecimento ou assunção, ainda que tácita, de responsabilidades para os parceiros públicos, quer no que respeita aos fundamentos invocados, quer no que respeita aos montantes peticionados pelos parceiros privados.

Note-se, aliás, que na maior parte das situações referidas não houve de facto reconhecimento pelos parceiros públicos dos fundamentos invocados pelos parceiros privados para sustentar os pedidos formulados.

Quadro 23 – Contingências das PPP do sector rodoviário em 31 de dezembro de 2014

<b>CONTRATOS DE CONCESSÃO</b>					
<b>Contrato/Parceiro Privado - Concessões</b>	<b>Tipo</b>	<b>Ano do pedido</b>	<b>Evento gerador do pedido</b>	<b>Montante do pedido (Milhões Euros)</b>	<b>Ponto de situação (2014)</b>
Lusoponte	Pré-contencioso	2012	Alterações às taxas do IRC (2010 e 2012)	100	Anunciado; aguarda-se fase pré-contenciosa.
Oeste (AEA)	Reposição do equilíbrio financeiro	2013	Portagens na Concessão da Costa da Prata (Portagens na 29 e A25)	530	Foi decidida a matéria de facto e apresentadas as alegações e contra-alegações de direito.
Interior Norte	Recurso ao Supremo Tribunal Administrativo	2012	Concorrente contestou adjudicação ao consórcio vencedor	74,7	Em fase de recurso
Douro Litoral (AEDL)	Reposição do equilíbrio financeiro	2013	Eventos ligados à fase de construção	23,5	O Tribunal foi constituído em finais de Março de 2014 e a ata de instalação foi assinada em finais de agosto de 2014.
Douro Litoral (AEDL)	Reposição do equilíbrio financeiro	2013	Custos acrescidos durante a fase de construção	32,5	O Tribunal foi constituído em finais de Março de 2014 e a ata de instalação foi assinada em finais de Agosto de 2014.
Douro Litoral (AEDL)	Reposição de equilíbrio financeiro	2013	TRIR, SIEV e suspensão da AE do Centro	1350	A base instrutória foi fixada e os meios de prova, incluindo prova pericial, foram apresentadas e fixadas em 15.07.2014.
Douro Litoral (AEDL)	Reposição de equilíbrio financeiro	2012	Rejeição liminar de traçado alternativo para a A32	124,2	Rejeitado; Participação à AdC; Aguarda-se arbitragem.
Túnel do Marão (AEM)	Ressarcimento	2012	Resolução por incumprimento do Concedente	-	O Estado recorreu para o Tribunal Central Administrativo Sul da decisão do Tribunal Arbitral, através da qual este se declarou competente para decidir sobre a legalidade do despacho de rescisão do Contrato de Concessão. Nesse processo, a IP e a AEM já apresentaram as suas contestações. Uma vez que não há prova testemunhal, as partes deverão em breve ser notificadas para apresentarem as suas alegações ou ser até proferido despacho saneador de sentença. O Tribunal Arbitral decidiu entretanto prosseguir o processo arbitral e não o suspender na pendência da decisão desse recurso/rescisão do Contrato de Concessão. Esse processo encontra-se em fase de contestação pela AEM.
Litoral Centro (Brisal)	Reposição do equilíbrio financeiro	2012	Atraso na entrada em funcionamento da AE Costa de Prata e introdução de portagens nessa concessão	1022	Aguarda-se clarificação da situação em final de 2014
<b>Concessões</b>			<b>Subtotal</b>	<b>3.257</b>	

CONTRATOS DE SUBCONCESSÃO					
Contrato/Parceiro Privado - Subconcessões	Tipo	Ano do pedido	Evento gerador do pedido	Montante do pedido (Milhões Euros)	Ponto de situação (2014)
Transmontana (AEXXI)	Reposição do equilíbrio financeiro	2011	Atrasos na obtenção de visto	52,18	A subconcessionária renunciou ao pedido, por acordo. Aguarda-se a formalização dessa renúncia.
Baixo Tejo (AEBT)	Reposição do equilíbrio financeiro	2012	Alterações legislativas de carácter específico: DL n.º 112/2009; Portaria n.º 314-B/2010; DL n.º 111/2009	155	Tribunal Indeferiu exceções invocadas pela IP. IP deduziu Oposição. Aguarda-se decisão do Tribunal sobre Oposição.
Litoral Oeste (AELO)	Reposição do equilíbrio financeiro	2012	Alterações legislativas de carácter específico: DL n.º 112/2009; Portaria n.º 314-B/2010; DL n.º 111/2009	85	Tribunal Indeferiu exceções invocadas pela IP. Aguarda-se seleção da matéria de facto.
Litoral Oeste (AELO)	Impugnação de multa	2013	A IP propôs a aplicação da multa contratual	0,06	Ação de impugnação da multa em curso.
Pinhal Interior (Ascendi PI)	Reposição do equilíbrio financeiro	2013	Alteração legislativa de carácter específico - Lei n.º 46/10, de 7/9; Lei 55-A/2010, de 31/12, Lei n.º 64-B/2011, de 31/12	43	Análise efetuada. Aguarda decisão da IP/Comissão de Negociação.
Pinhal Interior (Ascendi PI)	Reposição do equilíbrio financeiro	2013	Vestígios Arqueológicos - alterações na fase de construção	7	Valor acordado junto da subconcessionária.
<b>Subconcessões</b>			<b>Subtotal</b>	<b>342</b>	

CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS (associados a PPP)					
Contrato / Parceiro Privado	Tipo	Ano do pedido	Evento gerador do pedido	Montante do pedido (Milhões Euros)	Ponto de situação (2014)
Costa de Prata e Grande Porto (Ascendi O&M)	Reposição do equilíbrio financeiro	2012	Alteração legislativa de carácter específico - Lei n.º 55-A/2010.	0,5	Rejeitado.
Costa de Prata e Grande Porto (Ascendi O&M)	Reposição do equilíbrio financeiro	2012	Alterações legais resultantes da não aprovação do DEM obrigatório	0,47	Dos 5 pontos, 4 foram rejeitados e um referente à Funcionalidade de suporte ao Regime de Discriminação para veículos de mercadorias: Portaria n.º 41/2012, de 10/02 (alteração legislativa de carácter específico), foi reconhecido e pago, salvo quanto à margem de 10% requerida pela Operadora.
Norte Litoral (Vialivre)	Reposição do equilíbrio financeiro	2013	Alteração legislativa de carácter específico - Portaria n.º 135-A/2011; Alteração legislativa de carácter específico - Portaria n.º 41/2012, de 10 de Fevereiro; Despachos SEOPTC DE 28.12.2012, 29.01.2013 e 12.02.2013	0,3	Rejeitado.
Norte Litoral (Vialivre)	Reposição do equilíbrio financeiro		Alteração legislativa de carácter específico: Alteração da Lei n.º 25/2006, decorrente da Lei que aprovou o OE 2011; Lei n.º 55-A/2010, de 31/12.	-	A IP aceitou a elegibilidade das despesas apresentadas, que serão ou não aprovadas caso a caso. Custos incorridos têm sido submetidos regularmente e liquidados após validação e confronto com as condicionantes subjacentes à aprovação em CA da IP.
Norte Litoral (Vialivre)	Reposição do equilíbrio financeiro		Alteração legislativa de carácter específico - Alteração da Lei n.º 25/2006, materializadas aquando da aprovação da Lei n.º 64-B/2011, de 30/10.	-	Aceite a elegibilidade das despesas apresentadas, que serão ou não aprovadas caso a caso. Custos incorridos têm sido submetidos regularmente e liquidados após validação e confronto com as condicionantes subjacentes à aprovação em CA da IP.
<b>Subtotal</b>				<b>1,27</b>	
<b>TOTAL das PPP do sector rodoviário</b>				<b>3.600,41</b>	

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

### **Sector Rodoviário**

No final de 2014, o montante total de compensações solicitadas pelos parceiros privados nas PPP rodoviárias ascendia a 3.600 milhões de euros, representando este valor um incremento da ordem dos 10,6% face ao apresentado no ano anterior.

Conforme se depreende da listagem anterior, a situação que envolve montantes mais expressivos refere-se ao pedido apresentado em 2013 relativamente à Concessão do Douro Litoral (AEDL), cuja concessionária é a AEDL – Auto-Estradas do Douro Litoral, S.A., uma participada do Grupo Brisa. O montante petitionado por esta concessionária (de cerca de 1.350 milhões de euros) representa cerca de 39% do montante total de contingências financeiras identificadas nas PPP rodoviárias no final de 2014. Este processo é relativo a um pedido de REF, na sequência da anulação do concurso para a construção da AE Centro e consequente alegada perda de tráfego na Concessão do Douro Litoral.

O segundo pedido de REF mais relevante, com um peso relativo de 30% no total das contingências vigentes no final de 2014, é referente à Concessão do Litoral Centro. Relativamente a este processo importa referir que foi conhecido durante o ano de 2015, o acórdão do Tribunal Arbitral que condenou o Estado: (i) a compensar a concessionária pelo decréscimo das receitas, através do pagamento de 22,149 milhões de euros, relativamente ao período entre julho de 2010 e dezembro de 2014, e de 6,573 milhões de euros, anuais (durante o mês de dezembro) até ao final da concessão; (ii) a devolver 109,6 mil euros relativos aos pagamentos efetuados pela Brisa a título de TRIR e a devolver as quantias que venham a ser pagas a este título, até ao termo do contrato de concessão; (iii) a devolver 10,4 mil de euros pelas tarifas SIEV já pagas e a devolver, no futuro e enquanto não houver prestação efetiva do serviço público, as quantias que venham a ser pagas por esta<sup>49</sup>.

Destaca-se também, pela sua relevância no total das contingências apuradas no final de 2014, um pedido igualmente apresentado por uma concessionária participada pelo Grupo Brisa (a Auto-Estradas do Atlântico), relativo à Concessão do Oeste. Também aqui os fundamentos invocados são a introdução de portagens em autoestradas contíguas (a A29 e a A25) que, supostamente, terão gerado uma quebra de tráfego na concessão do Oeste.

Acresce ainda um conjunto de pedidos de REF relacionados com o facto de não ter sido aprovado o dispositivo eletrónico de matrícula, de que supostamente poderão resultar encargos de cobrança de portagens acrescidos. Também neste caso se admite que os riscos para o parceiro público poderão ser minimizados caso venha a ser desenvolvido, como se prevê, um novo modelo de cobrança de taxas de portagem, que possa ser incluído no âmbito dos processos de renegociação em curso.

### **Sector Ferroviário**

No âmbito do sector ferroviário, a concessão da Fertagus apresentou em 2012 um pedido de REF na sequência do aumento da taxa das infraestruturas ferroviárias. O valor

<sup>49</sup> Informações detalhadas no Boletim Trimestral PPP – 2.º Trimestre de 2015.

peticionado pela concessionária é de cerca de 1,5 milhões de euros/ano a partir de 2012 (inclusive). A análise da fundamentação do pedido exposto deverá ser levada a cabo em sede da comissão de negociação criada para o efeito<sup>50</sup>.

Ainda neste sector destaca-se o pedido de indemnização apresentado pelos concorrentes ao Troço da Linha Ferroviária de Alta Velocidade Poceirão-Caia, na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de contas ao contrato de concessão. Nenhum destes diferendos foi dirimido durante o ano de 2014.

Em 2014, verificou-se o pagamento extraordinário, de uma indemnização ao agrupamento, Alta Velocidade Ferroviária (AVF Lisboa-Poceirão /PPP2) TAVE TEJO, na sequência da decisão de não adjudicação do respetivo contrato, num montante de 4,48 milhões de euros.

### **Sector da Saúde**

No que diz respeito às PPP do sector da Saúde, tal como antecipado no Relatório do OE2014, não se materializaram quaisquer riscos orçamentais com as PPP desta área.

### **Sector da segurança**

Relativamente ao sector da segurança, no final de 2014, deve salientar-se a existência de quatro pedidos de REF, relacionados com alegados atrasos na montagem da rede SIRESP ou com encargos adicionais incorridos pela concessionária para que o prazo definido contratualmente não fosse incumprido. Nesta data, não é possível quantificar o impacto orçamental que poderá advir destes processos.

---

<sup>50</sup> Através do Despacho n.º 15985/2013, de 15 de novembro, do Coordenador da UTAP, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 239, de 10 de dezembro de 2013.

## 9. Anexo I: Identificação das PPP

### Quadro 24 – Identificação das PPP por sector

Valores em Milhões de Euros

Sector Rodoviário	Concessionário	Concessionário	Ano	Prazo	Invest. Total M€ (1)	Dimensão km
Concessão Lusoponte	Lusoponte,SA	Lusoponte Concessionária para a Travessia do Tejo, S.A.	1995	30	854	17
Concessão Norte	ASCENDI Norte	Ascendi Norte - Auto Estradas do Norte, S.A.	1999	36	979	175
Concessão Oeste	Auto-Estradas do Atlantico,SA	Auto-Estradas do Atlantico - Concessões Rodoviárias de Portugal, S.A.	1999	30	575	170
Concessão Brisa (2)	Brisa	Brisa – Auto-estradas de Portugal, S.A.	2000	35	2.735	1099
Concessão Litoral Centro (3)	Brisal, SA	Brisal – Auto-estradas do Litoral, S.A.	2004	30	586	92
Concessão Beira Interior	Scutvias,SA	Scutvias, Auto-Estradas da Beira Interior S.A.	1999	30	625	174
Concessão Costa de Prata	LusoScut Costa de Prata,SA	Ascendi Costa de Prata - Auto-Estradas da Costa de Prata, S.A.	2000	30	400	110
Concessão Algarve	EuroScut,SA	EUROSCUT - Soc. Concessionária da SCUT do Algarve, S.A.	2000	30	253	127
Concessão Interior Norte	NorScut,SA	NORSCUT - Concessionária de Auto-Estradas, S.A.	2000	30	693	155
Concessão Beira Litoral / Beira Alta	LusoScut Beiras Litoral e Alta,SA	Ascendi Beiras Litoral e Alta - Auto-Estradas das Beiras Litoral e Alta, S.A.	2001	30	799	173
Concessão Norte Litoral	EuroScut Norte,SA	Sociedade Concessionária da SCUT do Norte Litoral, S.A.	2001	30	334	120
Concessão Grande Porto	LusoScut,SA	Ascendi Grande Porto - Auto-Estradas do Grande Porto, S.A.	2002	30	551	56
Concessão Grande Lisboa	LusoLisboa,SA	Ascendi Grande Lisboa - Auto-Estradas da Grande Lisboa, S.A.	2007	30	233	23
Concessão Douro Litoral	AEDL,SA	AEDL – Auto-Estradas do Douro Litoral, S.A.	2007	27	781	79
Subconcessão Transmontana	Auto-estradas XXI	Auto-Estradas XXI-Subconcessionária Transmontana S.A.	2008	30	613	190
Subconcessão Douro Interior	Aenor Douro,SA	Ascendi Douro - Estradas do Douro Interior, S.A.	2008	30	697	241
Subconcessão Baixo Alentejo	Estradas da Planície	SPEER – Sociedade Portuguesa de Exploração Rodoviária, S.A.	2009	30	173	40
Subconcessão Baixo Tejo	Baixo Tejo Concessão Rodoviária	AEBT Auto-Estradas do Baixo Tejo, S.A.	2009	30	243	60
Subconcessão Algarve Litoral	Rotas do Algarve Litoral, SA	Rotas do Algarve Litoral, S.A.	2009	30	51	-
Subconcessão Litoral Oeste	AELO, SA	AELO – Auto-Estrada do Litoral Oeste, S.A.	2009	30	445	110
Subconcessão Pinhal Interior	Ascendi Pinhal Interior	Ascendi Pinhal Interior – Auto Estradas do Pinhal Interior, S.A.	2010	30	768	489
Sector Ferroviário	Concessionário	Concessionário	Ano	Prazo	Invest. Total M€	Dimensão km
Metro Sul Tejo	MTSSA	MTS - Metro Transportes do Sul, S.A.	2002	30	386	14
Transp. Ferroviário eixo-norte/sul (1)	Fertagus,SA	Fertagus - Travessia do Tejo Transportes, S.A.	1999	11+9	21	54
Sector Saúde	Concessionário	Concessionário	Ano	Prazo	Invest. Total M€	Dimensão camas
H. Braga - Gestão do Estabelecimento	Escala Braga - Gestora do Estabelecimento, SA	Escala Braga - Gestora do Estabelecimento, S.A.	2009	10	31	705
H. Braga - Gestão do Edifício	Escala Braga - Gestora Edifício, SA	Escala Braga - Gestora Edifício, S.A.	2009	30	124	705
H. Cascais - Gestão do Estabelecimento	Lusiadas – Parcerias Cascais, SA	Lusiadas – Parcerias Cascais, S.A.	2008	10	35	277
H. Cascais - Gestão do Edifício	TDHOSP,SA	TDHOSP – Gestão de Edifício Hospitalar, S.A.	2008	30	53	277
H. Loures - Gestão do Estabelecimento	SGHL - SOCIEDADE GESTORA DO HOSPITAL	ISGHL - Sociedade Gestora do Hospital de Loures, S.A.	2009	10	29	424
H. Loures - Gestão do Edifício	HL – Sociedade Gestora do Edifício, S.A.	HL – Sociedade Gestora do Edifício, S.A.	2009	30	84	424
H. V Franca - Gestão do Estabelecimento	Escala Vila Franca – Gest. do Estabelecimento, SA	Escala Vila Franca – Soc. Gest. do Estabelecimento, S.A.	2010	10	18	280
H. V Franca - Gestão do Edifício	Escala Vila Franca - Gestora do Edifício, SA	Escala Vila Franca - Soc. Gestora do Edifício, S.A.	2010	30	81	280
Sector Segurança	Concessionário	Concessionário	Ano	Prazo	Invest. Total M€	
SIRESP	SIRESP - Redes digitais de Seg. e Emergência	SIRESP - Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A.	2006	15	112	

Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelos parceiros privados.

Notas: (1) Valores acumulados de investimento realizado até ao final de 2014, disponibilizados pelos parceiros privados. Os valores apresentados correspondem ao investimento realizado pelo parceiro privado (numa lógica de dispêndio efetivo), incluindo os valores de investimento em construção (desconsiderando a capitalização de encargos financeiros), em expropriação e em grandes reparações ou em aquisição/substituição de equipamento.

(2) No caso da concessão Brisa, apesar de o contrato de concessão ter sido assinado em 1972, na tabela anterior foram considerados os valores de investimento acumulado apenas desde a última fase de privatização da empresa, em 1999.

(3) A concessão termina no último dia útil do mês seguinte àquele em que o VAL das receitas de portagem atinja o VAL máximo, o que corresponde a um mínimo de 22 anos (2026) e um máximo de 30 anos (2034).