



65ª Consulta Pública da ERSE

**Concessões de Distribuição de
Eletricidade em Baixa Tensão**

**Comentários Galp Gás
Natural Distribuição**

ÍNDICE

A. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA GGND NA CONSULTA PÚBLICA (CP)	3
B1. Questões relativas ao Programa Concursal	4
1. Dimensão das Áreas de Concessão.....	4
2. Definição do âmbito geográfico das Concessões ("opting out" dos Municípios).....	4
3. Questões não analisadas na Consulta Pública.....	5
4. Princípio da regulação económica das concessões pela ERSE.....	5
5. Entidade Adjudicante das Concessões	5
6. Iluminação pública: inclusão no âmbito da concessão e eficiência energética.....	6
7. Critérios de Avaliação das Propostas.....	6
8. Diferentes datas de fim dos atuais contratos de concessão.....	7
9. Procedimentos em situação de concurso sem ofertas.....	7
B2. Questões associadas à Transferência e Operação das Concessões.....	8
1. Princípios gerais dos procedimentos	8
2. Ativos das Concessões	8
3. Trabalhadores das Concessões	9
4. Tratamento dos contratos com prestadores de serviços às concessões.....	9
5. CONFIDENCIAL.....	10
6. Acesso às infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas	10
7. Planeamento das redes de distribuição em BT.....	11
8. Metodologia de Compensações e Transferências entre Concessionárias.....	11
9. Definição da qualidade de serviço aos clientes finais.....	12
10. Separação de atividades.....	Error! Bookmark not defined.
11. Período de Transição entre Concessionárias	12

A. Introdução e enquadramento da participação da GGND na Consulta Pública (CP)

A Galp Gás Natural Distribuição (GGND), saúda a Consulta Pública (CP) lançada pela ERSE, relativa aos procedimentos a considerar nos concursos para a seleção das Concessionárias de Distribuição em BT, apresentado de seguida os comentários que os documentos que a instruem lhe ofereceram.

Dado que a ERSE nesta CP optou por não apresentar diretamente questões, apresentamos comentários sobre os pontos que considerámos de maior relevância, quer pelo seu impacto na própria decisão de participação de um potencial concorrente (ponto B.1 abaixo), quer pela significância em termos de operação futura das concessões, aqui incluindo-se a própria transferência a partir da concessionária cessante dos ativos e obrigações existentes à data de início da nova concessão (ponto B.2).

B1. Questões relativas ao Programa Concursal

1. Dimensão das Áreas de Concessão

Verifica-se que um das propostas fundamentais apresentadas radica na alteração do modelo existente de uma concessão geográfica nacional, sendo as possibilidades de repartição baseadas na definição das áreas "NUTS", indicando a ERSE uma dimensão mínima de 600.000 clientes, para permitir a possibilidade de manutenção do nível de custos existentes e, assim, a neutralidade tarifária.

Nesta lógica de aumento do número das zonas de distribuição, e desde que garantidas a coerência e continuidade técnica das redes alocadas a cada uma das zonas, considera-se que uma repartição equilibrada da área nacional poderá ser de interesse, na medida que permita uma maior competitividade nos processos concursais.

No entanto, como a ERSE corretamente indica nos documentos, esta maior desagregação induzirá diferenças de custos operacionais e de investimento, dado o grau de maturidade das redes não ser totalmente homogêneo no território, para lá das assimetrias regionais, quer as devidas à densidade populacional, quer as resultantes das próprias características naturais das zonas também a isso conduzirem.

Deste modo, uma eventual decisão de criação de várias áreas terá necessariamente de ser acompanhada por um mecanismo de "solidariedade tarifária" robusto que permita manter a uniformidade tarifária nacional, devendo igualmente eventuais exercícios de *benchmarking* de custos ser conduzidos atendendo a essas diferenças, por forma a não criar esforços desproporcionados de "eficiência" nas zonas cujas características conduzam necessariamente a custos unitários mais elevados.

2. Definição do âmbito geográfico das Concessões ("*opting out*" dos Municípios)

Nos documentos da Consulta Pública, a ERSE apresenta análises que consubstanciam as propostas de divisão geográfica das concessões a, eventualmente, colocar a concurso. No entanto, nos termos da legislação aplicável, entende-se que os municípios poderão optar por assumir diretamente a gestão da rede de distribuição de eletricidade instalada na área geográfica.

Considera-se necessário que seja definido com transparência o momento último em que os municípios possam optar pela gestão própria da rede, com criação de uma concessão municipal. Compreender-se-á que, para um potencial concorrente, a subtração de uma zona de elevada densidade populacional e/ou relevante consumo, poderá alterar drasticamente o interesse relativo da concessão. Por outro lado, a ocorrência destas situações poderá alterar o equilíbrio tarifário assumidamente procurado pela ERSE (áreas com um mínimo de 600.000 clientes), o que mais poderá desequilibrar o processo concursal.

Recomenda-se assim que os procedimentos a aprovar estabeleçam um calendário objetivo de definição das áreas a concessionar, sendo que após o lançamento dos concursos as mesmas não possam ser objeto de alteração, sob pena de serem desvirtuados até os princípios de contratação pública, por alteração significativa do âmbito dos serviços a prestar.

3. Questões não analisadas na Consulta Pública

Como referido pela própria ERSE nos documentos de consulta, as questões em aberto na definição dos procedimentos concursais não se esgotam no cumprimento do estabelecido na Resolução do Conselho de Ministros 5/2018, que estabeleceu os objetivos e âmbito do estudo a realizar pelo Regulador.

Contudo, observa-se que o Regulador limitou explicitamente a sua análise e apresentação de propostas aquela RCM, o que, de algum modo, prejudica o processo de CP. Com efeito, a própria ERSE lista uma série de questões relevantes colocadas pelos *stakeholders* em sessões públicas realizadas previamente à CP, cuja inclusão nesta discussão poderia ter sido enriquecedora, mesmo que apenas realizada a título informativo para o decisor político.

Considera-se que a fixação dos procedimentos a realizar para os concursos das novas concessões deveria assim ser precedido de análises complementares – desde logo sobre os efeitos das mais que prováveis inovações tecnológicas resultantes nomeadamente de descentralização da produção e da digitalização – eventualmente também em processos públicos participativos, que permitissem uma melhor caracterização do enquadramento em que as novas concessões virão a operar, com vantagens em termos de definição do âmbito de serviços a prestar e, conseqüentemente, das propostas comerciais dos concorrentes.

4. Princípio da regulação económica das concessões pela ERSE

Sem prejuízo da natural evolução dos mecanismos de regulação económica que a ERSE tem aplicado desde que a Distribuição de Eletricidade em BT passou a estar sujeita a essa regulação, considera-se que deveria ser considerada a possibilidade de aprovação prévia ao lançamento dos concursos da regulamentação fundamental da ERSE que impactará a *performance* das concessões, em particular os Regulamentos Tarifário, de Qualidade de Serviço e das Relações Comerciais, de modo a que o quadro de operação das novas concessionárias fosse conhecido e estável em particular nos anos iniciais da concessão.

Aliás, sendo certo que este tipo de atividade se caracteriza por uma estabilidade operacional, essa revisão poderia finalmente consagrar o alargamento do Período Regulatório, exatamente para potenciar a estabilidade e previsibilidade regulatórias que se consideram particularmente positivas para as atividades de operação de infraestruturas.

5. Entidade Adjudicante das Concessões

Os documentos da CP não são claros sobre a efetiva entidade adjudicante das novas concessões, especialmente em situação de criação de novas zonas de distribuição.

Sendo certo que se reconhece o caráter municipal das redes de distribuição enquanto “ativos”, a lógica de uma operação integrada não será seguramente compatível com a multiplicação de pequenos contratos locais numa concessão regional, por exemplo na questão da alocação dos custos operacionais.

Deste modo, recomenda-se que seja explicitado o modelo contratual a adotar na celebração da adjudicação (“agrupamento de municípios?”), bem como no que respeita à questão dos fluxos financeiros a favor das autarquias (“rendas municipais”), por forma a garantir a transparência de procedimentos, sem prejudicar a flexibilidade operacional, que se traduzirá numa maior eficiência e redução do nível de custos.

6. Iluminação pública: inclusão no âmbito da concessão e eficiência energética

Dos próprios documentos que instruem a CP resulta a relevância, em termos do valor das concessões, que o segmento da Iluminação Pública representa. Deste modo, consideramos que a manutenção de alguma dúvida sobre a inclusão deste item no âmbito dos serviços a prestar deverá ser clarificada anteriormente ao próprio lançamento do concurso, e não deveria ser mantida como opção a exercer pelo adjudicatário após a abertura das propostas, no sentido que a sua inclusão, ou não, alteraria necessariamente o equilíbrio técnico e económico da proposta apresentada.

Aliás, considera-se de valorizar o interesse demonstrado pelos municípios na questão da renovação dos equipamentos, desde logo por questões de eficiência energética. Neste sentido, o nível dos serviços que os concorrentes possam apresentar para este item poderá ser um evidente fator de diferenciação das propostas, o que mais recomenda a sua inclusão nos serviços da concessão.

7. Critérios de Avaliação das Propostas

Compreende-se o cuidado da ERSE quanto a esta questão, muito limitadamente discutida nos documentos da CP, provavelmente desejando manter alguma liberdade contratual para as entidades adjudicantes.

Deste modo, observa-se que os documentos são explícitos na desconsideração de alguns parâmetros (desde logo as rendas municipais, no sentido em que são definidas por via legislativa), nomeadamente os que pudessem implicar custos acrescidos para as tarifas.

Por outro lado, notam-se que são desconsiderados possíveis critérios de avaliação que até poderiam ser interessantes se acordados entre concessionária e adjudicante, como por exemplo os relacionados com inovação tecnológica, desde que respeitados os princípios de neutralidade tarifária.

Deste modo, considera-se que a opção tão estrita adotada pela ERSE – na prática, não abrindo a discussão na CP - acaba por ser algo empobrecedora da CP, exatamente por não se avançar com propostas quanto a critérios de adjudicação, mesmo que sugeridos apenas a título de exemplo, além de que ao permitir uma latitude de critérios nos diferentes concursos poderá prejudicar a obtenção de uma homogeneidade entre as propostas que parece menos consentânea com a uniformidade tarifária objetivada.

Recomenda-se assim que na proposta de procedimentos concursais a apresentar pela ERSE sejam listados critérios de avaliação das mesmas, bem como os princípios a seguir na ponderação dos diferentes itens, com o que se conseguirá uma acrescida transparência e objetividade destes procedimentos, crê-se que com vantagens para o ambiente concorrencial.



8. Diferentes datas de fim dos atuais contratos de concessão

A CP reconhece a existência de diferentes datas para término dos atuais contratos de concessão, recomendando que sejam harmonizados as datas de celebração dos novos contratos, bem como os prazos das novas concessões, o que parece adequado.

Sem prejuízo do anterior, deverão ser adequadamente indicados os efeitos que as eventuais antecipações da data de resolução dos atuais contratos terão no equilíbrio contratual da anterior concessionária, a qual deverá receber a indemnização prevista no seu contrato, não devendo ser passadas para a nova concessionária as responsabilidades desta terminação antecipada, no caso das mesmas não serem reconhecidas para efeitos de cálculo das tarifas de acesso.

9. Procedimentos em situação de concurso sem ofertas

Mesmo admitindo-se tratar de uma situação hipotética, considera-se que a ERSE deveria ter colocado à discussão alguns princípios a seguir no caso de se verificar uma situação de ausência de propostas em algumas zonas de distribuição (“concurso deserto”).

Considerando a natureza essencial do serviço em causa, e as consequências socialmente inaceitáveis de alguma interrupção na distribuição de eletricidade, deveriam ser estabelecidos de modo transparente os passos a seguir para garantir a continuidade de serviço em situação de ausência de interessados, a bem previsibilidade social daí decorrente.

B2. Questões associadas à Transferência e Operação das Concessões

1. Princípios gerais dos procedimentos

- 1.1. Os municípios receberão uma renda em contrapartida pela exploração do ativos associados à concessão. Não obstante carecer ainda de clarificação se esta renda será paga a cada um dos municípios das áreas de concessão individualmente ou, em agregado, a uma entidade intermunicipal que gere a área de concessão, será importante clarificar se os municípios terão liberdade para definir, cada um e de forma isolada, a renda a cobrar.
- 1.2. Considerando o impacto que as taxas ou impostos de caráter municipal têm no equilíbrio económico-financeiro das concessionárias, será necessário definir desde o início do procedimento concursal de que modo será garantida a possibilidade de repasse aos clientes e/ou incorporação nas tarifas dos valores cobrados em novas taxas/impostos.
- 1.3. Repartição de custos em casos de empreendimentos de "caráter social": relativamente à disposição que prevê a comparticipação da concessionária em 50% dos custos que seriam acometidos ao Município (cf. ponto 4.8 do Documento "Determinantes do Procedimento Tipo"), deixamos expressa a nossa clara discordância, dado não dever ser da responsabilidade de entidades empresariais a assunção de custos associados a estes fins. A determinação dos custos, por exemplo de ligação de instalações, deve seguir os critérios estabelecidos em regulamentação pela ERSE, independentemente do requisitante, e os custos associados assumidos também de acordo com essa regulamentação.

Ou seja, infraestruturas associadas a funções de apoio social devem ser financiadas com recurso a fundos públicos, e não suportadas pelas entidades privadas. De outro modo, o equilíbrio económico-financeiro das concessões, alcançado a partir das condições propostas nos concursos e conjuntamente aceites no subsequentes contratos de concessão, seria colocado em causa, de modo menos transparente, o que se considera, em absoluto, de evitar.

2. Ativos das Concessões

- 2.1. A ERSE propõe que a concessionária assegure *"o pagamento da indemnização pelos ativos (...) e que é devida pelo concedente à anterior concessionária e correspondente ao valor contabilístico dos bens afetos à concessão para efeitos de fixação de tarifas, líquido de amortizações e comparticipações financeiras e subsídios a fundo perdido, incluindo-se nestes o valor dos bens cedidos pelo concedente, nos termos da lei."*

No entanto, a própria ERSE nos documentos da CP refere que não são considerados para efeitos de remuneração e, assim, para a fixação das tarifas, a totalidade deste ativo líquido. Deste modo, solicita-se a confirmação de que o valor a pagar à anterior concessionária não será idêntico ao seu ativo líquido contabilístico, sem prejuízo de se indagar como poderá esta empresa ser ressarcida do valor de investimentos não totalmente amortizados, cuja realização tenha sido autorizada pelo concedente.

Nota-se a relevância particular do item “contadores” que a ERSE mantém como não remunerados, mas cuja aquisição e instalação é uma obrigação explícita do distribuidor, desde logo para permitir a medição correta da energia entregue pelos comercializadores e, conseqüentemente, a faturação aos clientes finais.

3. Trabalhadores das Concessões

- 3.1. Entende-se a preocupação do legislador em garantir os empregos aos trabalhadores no ativo (anota-se a explicitação de que pessoal em situação de reforma ou pré-reforma não transitarão para as novas concessões), o que também poderá contribuir para a continuidade do serviço, sem interrupções no momento de transmissão das concessões.

No entanto, não resulta evidente, até pelo caráter integrado da concessionária anterior, até que ponto essa transferência poderá ser forçada, ou se os trabalhadores poderão ter algum direito de oposição à mudança, nos termos da legislação laboral. A evidência de que esta possibilidade foi analisada em sede de preparação dos documentos da CP deveria ser apresentada.

Por outro lado, a ERSE refere que importará criar as condições para a transferência dos colaboradores da atual concessionária para as novas concessionárias e que os atuais concessionários deverão facultar aos concedentes toda a informação associada, nomeadamente as remunerações e as suas competências. Salvaguardando as limitações impostas pela legislação de proteção de dados, deve ser assegurada a divulgação da informação relevante para a elaboração das propostas a apresentar no concurso, nomeadamente quanto às competências e qualificações do quadro de pessoal a transferir para cada concessão, considerando que a operação de distribuição de energia elétrica em BT requer a qualificação e certificação profissional dos técnicos do ORD e que poderá ser relevante este conhecimento no caso do concedente considerar como critério de avaliação de propostas o quadro técnico em quantidade e qualidade.

4. Tratamento dos contratos com prestadores de serviços às concessões

- 4.1. Nos termos dos documentos constantes da CP, cerca de 60% do valor dos FSEs associados à concessão em vigor dizem respeito a serviços prestados por empresas do grupo económico do atual concessionária. Por outro lado, por uma questão de salvaguarda dos direitos dos prestadores de serviços, bem como de forma a não prejudicar a continuidade dos serviços da concessionária, prevê-se que os contratos em vigor sejam assumidos pela nova concessionária.

Considera-se que deverá existir um cuidado especial na monitorização dos contratos de prestação de serviços que ainda venham a ser celebrados pela atual concessionária até ao momento de transmissão da concessão, pelo óbvio impacte na liberdade contratual da nova concessionária.

Aliás, na medida em que sejam satisfatoriamente acauteladas as questões concorrenciais daí decorrentes, recomenda-se que os concorrentes qualificados para os concursos tenham acesso às condições dos contratos de FSE mais relevantes, para uma melhor aquilatação das obrigações da concessionária.

- 4.2. Do mesmo modo, em situações objetivas demonstradas pela nova concessionária de existência de contratos que não sejam competitivos face às condições do mercado, de que modo poderá esta optar pela terminação antecipada dos mesmos? Se tal não for possível, entende-se que os respetivos (sobre) custos terão de ser aceites para fim de regulação, não devendo ser incluídos em algum objetivo de eficiência, pelo menos enquanto estes contratos vigorarem, dado a nova concessionária não ter possibilidade de intervenção.
- 4.3. Finalmente, admite-se a existência de contratos de prestação de serviços que, tendo sido celebrados ao nível corporativo, possam interessar a outras empresas do grupo empresarial da concessionária cessante. Será necessário clarificar as condições de separação dos contratos, bem como acautelar de que modo as condições comerciais e técnicas serão mantidas num contrato de menor dimensão que seja passado para a nova concessionária.

5. CONFIDENCIAL

6. Acesso às infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas

- 6.1. A CP refere a obrigatoriedade de disponibilização das infraestruturas da concessão de BT para instalação de equipamentos associados às redes de comunicações eletrónicas, nos termos da legislação em vigor. Neste enquadramento, nada haverá a comentar desde que os procedimentos respeitem as características técnicas das áreas intervencionadas, em especial no que diz respeito à segurança de pessoas e bens.

Por outro lado, esta disponibilização de espaços dará origem ao pagamento de rendas de ocupação, considerando-se que deveria ser clarificado como serão contabilizadas as receitas em causa, seja como proveitos diretos dos concedentes, ou proveitos (não regulados?) das concessionárias.

7. Planeamento das redes de distribuição em BT

- 7.1. Os documentos não são suficientemente explícitos quanto à metodologia a seguir em termos de aprovação dos investimentos, nomeadamente se se vierem a concretizar concessões multimunicipais, em que a concessionária não tomará decisões separadamente por município, mas antes numa perspetiva regional de otimização de rede a qual deverá, ainda, atender à necessária coordenação com o plano de desenvolvimento da rede de distribuição MT a montante.

Por outro lado, os planos de investimento das concessionárias terão de ser compatibilizados com o disposto na legislação aplicável relativamente aos PDIRD-D, o que de algum modo parece olvidado nos documentos da CP, admitindo-se que venha a caber à Concessionária de Distribuição em MT as funções coordenadoras e integradoras na preparação dos PDIR-Ds.

Do anterior, compreender-se-á alguma reserva quanto à possibilidade de acordo direto de planos de investimento entre Municípios e concessionária, dada a interconexão das redes de distribuição no seu todo.

- 7.2. Um ponto específico em termos dos planos de investimento que poderá criar assimetrias entre áreas de concessão tem a ver com diferentes níveis de atualização tecnológica por região, notando-se em particular o nível de substituição dos equipamentos de medição por “contadores inteligentes”.

Até pelo facto de a ERSE manter uma resistência quanto à inclusão destes equipamentos no ativo remunerado – posição que consideramos infundada, como noutras ocasiões a GGND teve oportunidade de discutir – deveria ser clarificado como será possível às novas concessionárias continuar o programa de substituição, sem garantia de remuneração dos investimentos associados, sob pena de se criar uma situação de desequilíbrio tecnológico entre áreas concessionadas, que colocaria em causa, por exemplo, o estabelecimento de níveis de qualidade de serviço homogéneos no território nacional.

8. Metodologia de Compensações e Transferências entre Concessionárias

- 8.1. É referido pela ERSE nos documentos da CP que poderá ser necessário um mecanismo de compensações e transferências entre distribuidores, de modo a que a desejada uniformidade tarifária possa ser alcançada. Este procedimento tem sido aplicado com sucesso entre os distribuidores do SNGN, pelo que nada existirá a opor à adoção de mecanismo idêntico no SEN.

No entanto, de forma a manter o equilíbrio financeiro dos distribuidores de eletricidade, consideramos que não se deve descrever este procedimento numa base condicional, pois o mesmo será necessariamente aplicado, desde logo pela diferença ao nível da estrutura de custos e consumos nas várias áreas geográficas, o que criará distribuidores “Pagadores” e “Recebedores”.

Recomenda-se assim que os procedimentos a aprovar evidenciem a obrigatoriedade de aderência das concessionárias a este regime de compensações e transferências, sendo o desrespeito pela sua aplicação motivo suficiente para aplicação do Estatuto Sancionatório da ERSE.

8.2. Concessionária com papel duplo de “Distribuidora/Transportadora”: considerando o caso em que algum município opte pela gestão direta da rede de distribuição, poder-se-á verificar a situação de “distribuidora/transportadora”, em que a rede de distribuição dos concelhos vizinhos atue como veiculadora da energia consumida no município que constitua uma “Ilha de Distribuição”.

Recomenda-se que a ERSE clarifique como pretende tratar esta questão, ao nível da recuperação de proveitos permitidos – remuneração dos ativos de rede e recuperação de custos – considerando a óbvia posição de financiador por parte da concessionária a montante.

9. Definição da qualidade de serviço aos clientes finais

9.1. Concorde-se com o princípio defendido pela ERSE de que os níveis de qualidade de serviço a estabelecer nos novos contratos de concessão não poderão deixar de atender ao Regulamento de Qualidade de Serviço (RQS) em vigor.

Contudo, a conclusão que daí parece ser retirada, de não poderem ser propostos melhores indicadores de qualidade de serviço, parece algo excessiva. Sendo certo que uma eventual não garantia de cumprimento do RQS poderá até, no limite, justificar a exclusão das propostas por desadequação ao quadro legal, seria, pelo contrário, empobrecedor que propostas que melhorassem estes parâmetros – desde que respeitando o nível de custos aceite pelo regulador – não fossem valorizadas positivamente face às que apenas garantissem o cumprimento do RQS.

Sugere-se assim uma reapreciação desta questão na fixação dos documentos concursais, atendendo ao anteriormente exposto.

10. Período de Transição entre Concessionárias

10.1. Os documentos da CP antecipam um período de 6 meses para o “*hand over*” da concessão, a concretizar no final da concessão cessante.

Admite-se que esta seja um prazo indicativo, pela complexidade de todo processo, a que se poderá ainda acrescer a eventual necessidade de contratação de novos serviços (note-se a obrigatória morosidade dos processos de Contratação Pública).

Sugere-se assim que se avalie a possibilidade de estabelecimento de condições de manutenção do apoio da concessionária cessante até um período adicional limitado (3, 6 meses ?), com eventual ressarcimento de custos.