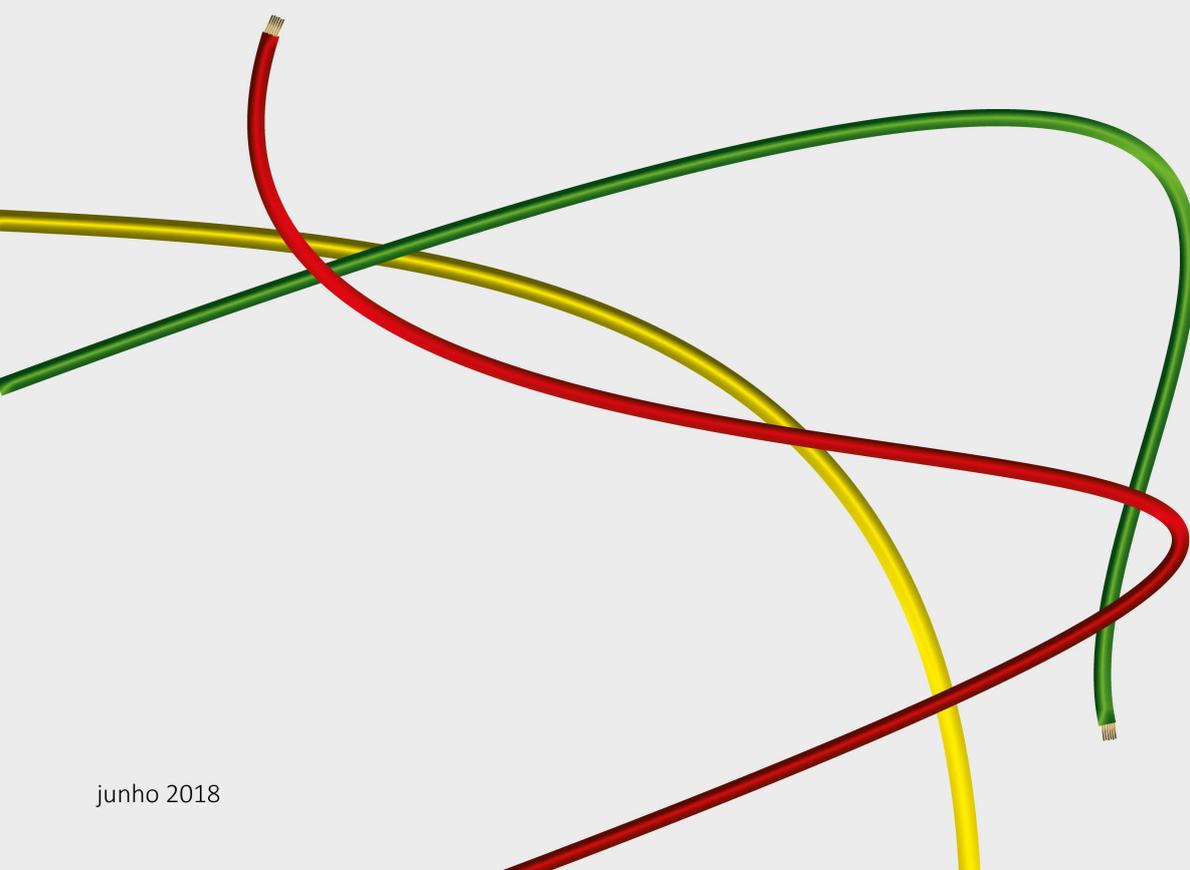


CONSULTA PÚBLICA

Nº 65

CONCESSÕES DE DISTRIBUIÇÃO DE ELETRICIDADE EM BAIXA TENSÃO

I. Proposta sobre as principais determinantes de Procedimento Tipo de Atribuição das Concessões.



ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO E OBJETIVO DA CONSULTA.....	1
2	PRINCIPAIS DESAFIOS COLOCADOS PELA ATRIBUIÇÃO DAS CONCESSÕES DE DISTRIBUIÇÃO EM BT.....	5
3	PASSOS PREPARATÓRIOS DA CONSULTA PÚBLICA.....	11
3.1	Divulgação de informação sobre as concessões de distribuição em BT.....	11
3.2	Seminários para os municípios organizados pela ANMP	12
4	PARTE I – ESTUDO SOBRE OS ASPETOS E PARÂMETROS QUE IMPORTA FIXAR NO PROGRAMA DE CONCURSO TIPO E NO CADERNO DE ENCARGOS TIPO.....	17
4.1	Princípios gerais dos procedimentos.....	18
4.2	Ativos das concessões.....	20
4.2.1	Caraterização económica dos ativos da concessão	20
4.2.2	Principais aspetos a considerar	22
4.3	Trabalhadores das concessões.....	24
4.3.1	Caraterização económica dos trabalhadores afetos à concessão em BT.....	24
4.3.2	Principais aspetos a considerar	25
4.4	Tratamento dos contratos com prestadores de serviços às concessões	26
4.4.1	Caraterização económica dos contratos de prestadores de serviço afetos à concessão em BT.....	27
4.4.2	Principais aspetos a considerar	28
4.5	Obrigações e direitos do concessionário cessante.....	29
4.6	Iluminação pública e eficiência energética	30
4.6.1	Caracterização da situação atual	30
4.6.2	Principais aspetos a considerar	32
4.7	Acesso às infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas.....	34
4.8	Planeamento das redes de distribuição em BT	35
4.9	Princípio da regulação económica das concessões pela ERSE	38
4.10	Definição da qualidade de serviço aos clientes finais	40
4.11	Separação de atividades.....	42
4.12	Elementos decisórios dos concursos	44
4.13	Transição entre concessionários	46
4.14	Diferentes prazos do fim dos atuais contratos de concessão	47
5	PARTE II – PROPOSTA SOBRE AS ÁREAS TERRITORIAIS DE AGRUPAMENTO DAS CONCESSÕES PARA OS PROCEDIMENTOS.....	49

1 INTRODUÇÃO E OBJETIVO DA CONSULTA

A atividade de distribuição de energia elétrica em baixa tensão (BT) em Portugal Continental é um direito exclusivo dos municípios. Os municípios, ou entidades intermunicipais, podem exercer diretamente esta atividade (exploração direta) ou, em alternativa, concessioná-la em regime de serviço público, em exclusivo, sendo essas concessões atribuídas mediante contratos outorgados pelos órgãos competentes dos respetivos municípios, nos termos da legislação do setor elétrico¹. Atualmente, a distribuição de energia elétrica em BT é exercida em todos os municípios de Portugal continental sob concessão.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 29/2006², os contratos de concessão atribuídos previamente ao diploma mantém-se na titularidade das respetivas concessionárias, até ao seu termo que decorre da aplicação do prazo legal em vigor (20 anos). Os atuais contratos de concessão têm períodos de vigência desencontrados, entre 2016 e 2026, terminando a maioria entre 2021 e 2022.

O Decreto-Lei n.º 172/2006 define que as concessões de distribuição em BT são atribuídas pelos órgãos competentes de cada município ou de associações de municípios na sequência da realização de concurso público³, cujo caderno de encargos e respetivo programa são aprovados pelos concedentes.

O contrato de concessão tem por base um contrato-tipo aprovado por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da energia, das finanças e da administração interna, ouvida a Associação Nacional dos Municípios Portugueses e a ERSE⁴.

Recentemente, a Lei n.º 31/2017, de 31 de maio, veio aprovar os princípios e regras gerais relativos à organização dos concursos de atribuição das concessões municipais de distribuição de energia elétrica em BT, determinando que os concursos sejam lançados em 2019. A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 5/2018, de 11 de janeiro, aprovada ao abrigo da Lei n.º 31/2017, estabeleceu o programa de estudos e ações a desenvolver pela ERSE, em articulação com a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) e com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), com vista a habilitar a concretização dos concursos nos termos previstos.

A publicação da Lei n.º 31/2017 supra referida também estabeleceu que cada procedimento concursal terá uma área territorial delimitada. Esta definição territorial é competência dos órgãos competentes dos municípios ou entidades intermunicipais sob uma proposta de delimitação territorial elaborada pela ERSE com base em estudos técnicos e económicos. Neste sentido, o objetivo principal do estudo desenvolvido pela ERSE correspondeu à definição de uma proposta de áreas territoriais para os procedimentos de

¹ Vd. art. 31.º do Decreto-Lei n.º 29/2006.

² Vd. art. 71.º do Decreto-Lei n.º 29/2006.

³ Vd. art. 42.º do Decreto-Lei n.º 172/2006.

⁴ Vd. Base VI das concessões da rede de distribuição de eletricidade em BT, anexas ao Decreto-Lei n.º 172/2006.

concurso público para a atribuição das concessões municipais de distribuição de energia elétrica em BT, tendo por referência as entidades intermunicipais conforme o estabelecido na referida lei. A definição da proposta de delimitação territorial teve de obedecer a um conjunto de princípios que materializaram dois objetivos complementares à realização do estudo: i) as áreas territoriais inscritas na proposta devem salvaguardar a neutralidade financeira deste processo para os consumidores e para o Orçamento do Estado e a promoção da eficiência económica comparativamente à situação atual, bem como, ii) garantir a coesão territorial a sustentabilidade das concessões e o princípio da uniformidade tarifária.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2018 apresentou um calendário sequencial de passos preparatório para o lançamento do concurso sendo que, atenta a complexidade, implicações e importância da matéria, a opção de previamente colocar as propostas da ERSE a discussão pública de todos os interessados permitirá formular uma proposta final a apresentar ao Governo que incorpore as mais diversas perspetivas e visões.

Tendo em conta o exposto, a ERSE coloca em consulta pública as seguintes propostas:

- Principais determinantes do procedimento tipo de atribuição das concessões.
- Áreas territoriais de agrupamento das concessões para os procedimentos concursais.

O presente documento, para além do enquadramento necessário ao tema, inclui a proposta de principais determinantes do procedimento tipo de atribuição das concessões. A proposta sobre as áreas territoriais, a Parte II, encontra-se em documento autónomo.

As propostas da ERSE agora colocadas em consulta pública foram apresentadas à ANMP e à DGEG.

A ERSE convida todos os interessados a fazer comentários sobre as propostas colocadas em discussão, respeitando o seguinte procedimento.

1. As contribuições sobre as propostas em consulta pública devem ser escritas e devem ser enviadas à ERSE até 17 de agosto de 2018, preferencialmente para o endereço eletrónico infoBT@erse.pt ou por correio ou fax, para os seguintes endereços:

Morada postal: Rua D. Cristóvão da Gama, 1 1400-113 Lisboa

Fax: 213033201

2. Salvo indicação expressa em contrário, as contribuições escritas enviadas à ERSE serão tornadas públicas e disponibilizadas na página da ERSE na Internet (www.erse.pt) em “CONSULTAS PÚBLICAS”, onde se encontra também o presente documento.

No final da consulta, a ERSE analisará as contribuições e comentários recebidos e elaborará um relatório que acompanhará a proposta final a apresentar ao Governo que, assim, beneficiará do resultado da consulta e da articulação com a ANMP e a DGEG.

2 PRINCIPAIS DESAFIOS COLOCADOS PELA ATRIBUIÇÃO DAS CONCESSÕES DE DISTRIBUIÇÃO EM BT

As atuais concessões de distribuição de energia elétrica em BT resultam de uma história do setor elétrico português com quase 100 anos, incluindo sucessivas recomposições empresariais quer no âmbito do Estado quer no contexto da atividade privada, exercida sob concessão. Presentemente, em Portugal continental existem 11 entidades concessionárias da atividade de distribuição de energia elétrica em BT:

- A CELER - Cooperativa de Electrificação de Rebordosa, CRL, operador concessionário na área geográfica da freguesia e cidade de Rebordosa (Concelho de Paredes).
- A Eléctrica Moreira de Cónegos, CRL, operador concessionário na área geográfica de Moreira de Cónegos (Concelho de Guimarães).
- A LORD - Cooperativa Electrificação A Lord, CRL, operador concessionário na área geográfica da freguesia e cidade de Lordelo (Concelho de Paredes).
- Casa do Povo de Valongo do Vouga, operador concessionário na Freguesia de Valongo do Vouga (Concelho de Águeda).
- CEVE Cooperativa Eléctrica de Vale D'Este, operador concessionário no Concelho de Vila Nova de Famalicão (Freguesias de Nine, Stª Eulália, Jesufrei, Lemenhe, Mouquim, Louro, Outiz, Gondifelos e Cavalões) e no Concelho de Barcelos (Freguesias de Silveiros, Monte de Fralães, Viatodos, Grimancelos e Minhotães)
- Cooperativa Eléctrica de Loureiro, C.R.L. , operador concessionário na área geográfica da Vila de Loureiro (Concelho de Oliveira de Azeméis).
- Cooperativa Eléctrica S. Simão de Novais, operador concessionário na área geográfica das Freguesias de Novais, Ruivães, Carreira, Bente, Seide e parte de Landim e Castelões (Concelho de Vila Nova de Famalicão).
- Cooperativa Eléctrica de Vilarinho, C.R.L., operador concessionário na Freguesia de Vilarinho (Concelho de Santo Tirso).
- Cooproriz - Cooperativa de Abastecimento de Energia Eléctrica, CRL., operador concessionário no Concelho de Santo Tirso (Freguesia de Roriz e uma parte da Freguesia de S. Mamede de Negrelos).
- EDP Distribuição-Energia, empresa do grupo EDP, que reúne concessões em BT em todos os concelhos do continente (com exceção das áreas concessionadas aos restantes operadores), bem como a concessão de distribuição em MT e AT na totalidade do território continental.
- Junta de Freguesia de Cortes do Meio, operador concessionário na área geográfica dos lugares da freguesia de Cortes do Meio e Cortes de Baixo (Concelho da Covilhã).

A diferença de dimensão entre os operadores de rede é grande. A EDP Distribuição serve cerca de 99,5% dos clientes de baixa tensão, correspondendo a 6 099 905 clientes em 2016. Os restantes operadores servem um total de cerca de 30 mil clientes de energia elétrica em BT.

Os atuais contratos de concessão têm uma duração de 20 anos e uma data de termo variável de município para município. A maioria dos contratos de concessão termina entre 2021 e 2022, havendo alguns que se estendem até 2026.

A legislação do setor elétrico publicada em 2006⁵ veio estabelecer a obrigação de atribuição das concessões por concurso público após o respetivo termo, bem como a manutenção dos titulares dos contratos de concessão vigentes à data até ao fim dos contratos.

As atuais empresas concessionárias evoluíram na sua organização interna, no sentido de conquistar ganhos de eficiência e de qualidade de serviço, não deixando de corresponder às crescentes exigências da atividade de distribuição de energia elétrica em BT. O setor elétrico tem sofrido, como outros, grandes evoluções tecnológicas e organizativas. Os operadores de rede de distribuição fazem parte dessa evolução, sendo parte ativa nessa transformação, em benefício do setor e dos consumidores. Em resultado, os operadores de rede organizaram a sua operação segundo lógicas não aderentes à delimitação de cada concessão municipal mas sim ao todo da sua área de operação⁶.

A situação descrita é particularmente evidente nas estruturas de gestão da rede, de aprovisionamento e de manutenção, cujos ativos não têm uma lógica geográfica fixa. O mesmo acontece, a uma escala ainda mais agregada, com a parte comercial da atividade do operador de rede, nomeadamente com os sistemas de informação comerciais, prestação de serviços aos comercializadores e toda a gestão financeira da atividade.

A potencial reorganização empresarial dos operadores de rede em BT, em função dos resultados dos vários processos de atribuição de concessões (ou decisões de exploração da atividade diretamente pelos municípios), impacta no desempenho técnico e económico da atividade, nos procedimentos desenhados hoje em dia no setor e nos modelos regulatórios aplicáveis.

Entre as maiores condicionantes do processo estão os princípios legais da uniformidade tarifária e do não agravamento das condições económicas do exercício da atividade (que teria consequências no

⁵ Decreto-Lei n.º 29/2006 e Decreto-Lei n.º 172/2006.

⁶ Situação análoga acontece nas Regiões Autónomas onde os operadores de rede de distribuição (verticalizados com as restantes atividades do setor) operam a rede com uma organização regional. Merece ainda referência a situação idêntica conhecida do setor nacional de gás natural, onde os operadores de rede de distribuição pertencentes ao mesmo grupo económico têm um elevado grau de partilha de serviços comuns e infraestruturas associadas à atividade.

agravamento dos custos pagos pelos consumidores), bem como da harmonização e qualidade do serviço prestado aos consumidores⁷.

A formatação dos procedimentos tipo dos concursos (caderno de encargos tipo, procedimento tipo e minuta do contrato), a definir pelo Governo, irá balizar o espaço de decisão dos municípios na definição dos termos específicos de cada procedimento.

Esta definição deve atender à estrita salvaguarda dos princípios invocados pela Lei n.º 31/2017, harmonizando as componentes do serviço de operação da rede que devem ser uniformes (a bem do princípio da eficiência económica e da coesão territorial) e deixando aos municípios a definição dos aspetos do serviço que incorporam a natureza descentralizada destas competências municipais. Esta formatação das peças dos procedimentos deverá assim garantir a manutenção de condições organizativas e estruturais do setor para um exercício eficiente da atividade, permitindo o desempenho adequado e a sua evolução expectável num contexto de inovação tecnológica e comercial do setor elétrico, de modo uniforme em todo o território.

Importa por isso identificar os principais desafios resultantes do processo de reatribuição das atuais concessões (ou exploração direta pelos municípios).

UNIFORMIDADE TARIFÁRIA E DO SERVIÇO AOS CONSUMIDORES FINAIS DE ELETRICIDADE

As condições de prestação do serviço dos operadores de rede de distribuição devem ser tendencialmente uniformes (quer para os consumidores e produtores quer para os comercializadores). O serviço de distribuição de energia elétrica em BT é definido pelos regulamentos do setor e aplica-se de modo homogéneo em todo o território, sendo também aplicado um preço único (tarifa de acesso às redes).

O Regulamento da Qualidade de Serviço ([RQS](#)) determina os padrões gerais e individuais para as dimensões técnica e comercial do serviço. O Regulamento de Relações Comerciais ([RRC](#)) define os relacionamentos comerciais entre os operadores de rede e os restantes agentes do setor elétrico, incluindo a contratualização, as condições de ligação à rede (e de interrupção de serviço), a medição, a prestação de informação ou a cobrança das tarifas de acesso às redes e os preços dos serviços regulados.

A circunstância de ter um preço uniforme (tarifa nacional) para todo o território não impede a existência de custos de operação diferenciados entre os vários operadores. Estas diferenças podem resultar, por exemplo, das características estruturais das zonas de distribuição em que operam: concentradas/dispersas, urbanas/rurais/naturais, topologicamente acidentadas/planas, clima frio/temperado, etc. Existindo diferenças justificáveis de nível de custos de operação, a regulação dos

⁷ Vd. art. 2.º da Lei n.º 31/2017.

operadores de rede deverá reconhecer estas realidades e implementar um sistema de compensações e transferências entre operadores. A necessidade e complexidade de um tal sistema pode ser minorada caso as áreas de rede de cada operador sejam compostas de agregações de concessões municipais resultando mais homogêneas em termos dessas condições estruturais.

DESEMPENHO EFICIENTE DA ATIVIDADE

A atividade de distribuição de energia elétrica é exigente em termos técnicos e de recursos financeiros. A tendência de evolução do setor elétrico vem reforçar esta característica, com maior incorporação de tecnologias e de sistemas de informação num ambiente em constante alteração. Os operadores de rede têm que se adaptar frequentemente a novas exigências legais e a novos modelos de negócio, como são exemplos as redes inteligentes e os regimes legais de produção para autoconsumo e da tarifa social.

Sendo um negócio capital intensivo, o acesso a recursos financeiros em condições competitivas é essencial à viabilidade da operação da rede, o que se torna mais provável em operadores com uma dimensão significativa.

Um efeito parecido tem lugar no aprovisionamento de equipamentos e serviços, na negociação com os fabricantes e prestadores de serviços. A maior dimensão das encomendas a contratar abre caminho a condições de preço mais eficientes e a um maior poder negocial, por exemplo ao nível da especificação dos produtos.

Por outro lado, as características já descritas de prestação de um serviço uniforme e regulamentado aos utilizadores das redes conduzem indiretamente a economias de escala na operação da rede (na dimensão comercial). Essas economias de escala foram apreendidas pelos operadores que adaptaram a sua organização e operação a estas condições, melhorando a eficiência económica da operação, com benefício para os consumidores.

CAPACIDADE PARA RESPONDER À EVOLUÇÃO DO SETOR

Os novos operadores de rede de distribuição em BT entrarão na atividade (ou continuarão) num momento de particular transformação do setor: redes inteligentes, produção distribuída, participação da procura, eletrificação dos consumos de energia, inovação tecnológica. Neste contexto, será essencial ao setor elétrico que estes operadores apresentem capacidade de inovação e de investimento.

PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CONCEDENTES NOS ASPETOS DA ATIVIDADE DE ORD COM MAIOR IMPACTE NAS POPULAÇÕES LOCAIS

A integração da rede elétrica de BT no serviço às populações locais e nas estratégias municipais e regionais de desenvolvimento do território deve ser assegurada mesmo no regime de concessão a terceiros. A afirmação da gestão local de alguns dos aspetos da atividade de distribuição em BT tem assim que ser prevista nos novos contratos de concessão, na continuidade do que se passa atualmente.

Neste sentido, é essencial apurar os aspetos da atividade de distribuição em BT que devem ser geridos segundo diretrizes mais específicas de cada concelho e com um acompanhamento mais próximo, dos restantes aspetos do serviço aos utilizadores das redes sujeitos à regulamentação de abrangência nacional.

O contexto da nova geração de contratos de concessão de distribuição em BT é diferente do anterior, demarcando-se pela inovação tecnológica no setor elétrico e pelas novas prioridades para o desenvolvimento do território e bem-estar das populações. A preocupação com a eficiência energética nas infraestruturas públicas, a sustentabilidade das cidades (incluindo a capacidade de integrar na rede elétrica a produção distribuída e de origem renovável), a transparência da gestão do bem público (incluindo a prestação de contas sobre a utilização racional dos recursos, nomeadamente a energia) e a participação dos cidadãos na gestão do espaço público (facilitada pelas ferramentas como os sistemas de informação geográfica) são exemplos de novas formas de encarar os serviços públicos. A discussão pública dos planos de investimento nas redes de montante (transporte e distribuição em MT e AT) é um exemplo concreto destas mudanças.

Os novos contratos de concessão deverão contribuir para melhorar a prestação de informação sobre a concessão pelos ORD aos concedentes, para melhorar a gestão da iluminação pública e permitir a adoção de soluções inovadoras e eficientes (sem prejuízo da manutenção do nível de custos da atividade), para integrar a planificação dos investimentos nas redes de BT com outros instrumentos de planeamento municipal e regional e para incorporar necessidades decorrentes de especificidades urbanísticas (zonas históricas, por exemplo).

PAPEL DOS OPERADORES DE REDE NO FUNCIONAMENTO DO MERCADO DE ENERGIA

Os operadores de rede são um elemento fundamental do funcionamento do sistema elétrico, quer do ponto de vista operacional quer também na dimensão comercial associada, por exemplo, à faturação do acesso às redes e da prestação de informação comercial (dados de consumo/produção, mudança de comercializador, etc.).

Essa dimensão que historicamente residia no gestor do sistema, ao nível da rede de transporte, tem vindo a abranger também o operador da rede de distribuição em AT e MT. Veja-se o exemplo da elevada

quantidade de produção dispersa na rede de distribuição, nomeadamente geração de origem renovável. Assistimos também ao início da gestão inteligente das redes de distribuição em baixa tensão, capazes de lidar com produção dispersa na rede (caso do solar fotovoltaico de pequena escala) com soluções de armazenamento ou com uma participação mais ativa dos consumidores (gestão da procura). Estes desenvolvimentos irão solicitar aos operadores de rede de distribuição em BT investimentos em favor do mercado de energia, cujos benefícios serão em parte externos à sua atividade.

Importa ainda ter presente o modelo de organização do setor elétrico, no qual o consumidor final se relaciona diretamente com o seu comercializador e, através deste, com todo o setor. Neste modelo, o papel do operador de redes é quase invisível ao consumidor.

INDEPENDÊNCIA DOS OPERADORES DE REDES FACE ÀS ATIVIDADES DE PRODUÇÃO E DE COMERCIALIZAÇÃO

A liberalização do [setor elétrico](#) assenta na separação vertical de atividades, em particular das atividades exercidas em regime livre (produção e comercialização) face às atividades exercidas em regime de monopólio (transporte e distribuição).

Nas redes de distribuição, vigora o regime de separação legal da atividade, que inclui exigências de transparência e de separação (imagem, sistemas, pessoas, etc.). Desta situação decorre também a separação de contas entre esta atividade e as restantes atividades do setor.

Os novos contratos de concessão e o novo quadro de operadores de rede em BT deverão reafirmar este caminho de aperfeiçoamento da separação da atividade, acautelando os riscos do cenário oposto.

3 PASSOS PREPARATÓRIOS DA CONSULTA PÚBLICA

As questões em discussão no contexto dos cadernos de encargos dos procedimentos de concurso para as novas concessões e da definição das áreas territoriais dos concursos são de grande complexidade, já que se estabelecem num contexto de atividade bastante regulamentada, pela lei e pelos regulamentos da competência da ERSE ou da DGEG. Esse contexto deve ser bem compreendido por todos os interessados, pois define um quadro de restrições e de princípios a que a atividade de distribuição de energia elétrica em BT deve estar vinculada.

Acresce que diversas entidades públicas têm competências no processo em curso, quer no lançamento dos concursos quer na supervisão dos contratos de concessão e regulação da atividade dos operadores de rede. Também essa divisão de responsabilidades deve ser bem conhecida, até para que se entendam os momentos e os instrumentos de resolução das questões em análise.

Na mesma linha, os municípios manifestaram desde cedo a necessidade de aceder a informação de caracterização das concessões de distribuição em BT nos seus concelhos. Para esse efeito, a ERSE publicou no seu sítio da Internet um conjunto de [dados de caracterização da rede de BT por concelho](#), bem como [informação sobre a qualidade de serviço](#).

3.1 DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO SOBRE AS CONCESSÕES DE DISTRIBUIÇÃO EM BT

A ERSE disponibiliza no seu sítio da Internet diversa informação sobre o setor elétrico, sobre o quadro legal e regulamentar aplicável ou sobre a regulação concreta sobre os operadores de rede de distribuição, nomeadamente os seus aspetos económicos e o seu desempenho técnico.

Não obstante, considerou-se adequado publicar documentos mais direcionados ao tema das concessões de distribuição de BT, facilitando o acesso à informação mais genérica. Nesse sentido, a ERSE publicou um

[Guia sobre a atividade de Distribuição de Energia Elétrica em BT e os procedimentos de concurso para atribuição das novas concessões](#)⁸

⁸ <http://online.pubhtml5.com/giem/yxga/> ou http://www.erse.pt/pt/electricidade/DistribuicaoBT/Documents/Guia%20-%20Distribui%C3%A7%C3%A3o%20de%20energia%20El%C3%A9trica-BT_vf.pdf

A ERSE publicou ainda uma brochura específica sobre a qualidade de serviço

Qualidade de Serviço e os Operadores das Redes Elétricas⁹

No que à caracterização das redes de distribuição em BT diz respeito, a ERSE publicou um conjunto de dados sobre a rede em cada concelho¹⁰, bem como um guia com fichas por Comunidade Intermunicipal. Em geral, esta informação reporta-se a 2016, último ano para o qual existe informação auditada disponível.

Guia sobre os dados de caracterização das redes em BT em Portugal Continental¹¹

Em complemento ao guia referido, a ERSE enviou a cada um dos municípios informação específica sobre o valor económico dos ativos intangíveis (imobilizado líquido), em cada concelho.

Para além da divulgação de informação através do seu sítio da Internet, a ERSE acolheu diversos pedidos de reunião para esclarecimentos sobre o processo dos concursos e sobre a atividade de distribuição, incluindo municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, agências de energia em representação de municípios, entidades sindicais e interessados nos concursos a lançar. Foram ainda emitidos múltiplos esclarecimentos a solicitações escritas.

Este trabalho de esclarecimento sobre a atividade de distribuição em BT e sobre o processo dos concursos para atribuição das concessões irá ter continuidade, por parte da ERSE, decorrendo das suas competências e com o objetivo de habilitar todos os interessados a participar ativamente no processo. Para o efeito, foi criada uma caixa de correio eletrónico específica, para a qual se podem direccionar questões sobre estas matérias: infoBT@erse.pt

Importa, contudo, referir que a ERSE não se pode substituir às diversas entidades com competências neste domínio, pelo que apenas poderá esclarecer quanto às matérias que integram as suas atribuições.

3.2 SEMINÁRIOS PARA OS MUNICÍPIOS ORGANIZADOS PELA ANMP

A ERSE participou ativamente no conjunto de iniciativas da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), com vista à promoção do esclarecimento dos municípios. Em concreto, a ANMP organizou cinco seminários sob o tema “Concursos para a concessão da distribuição de eletricidade em baixa tensão (BT)”, durante maio e junho, em Coimbra, Lisboa, Évora, Guimarães e Portimão. As sessões

⁹ <http://online.pubhtml5.com/giem/ykfa/> ou <http://www.erse.pt/pt/electricidade/DistribuicaoBT/Documents/Qualidade%20de%20Servi%C3%A7o%20e%20os%20Operadores%20das%20Redes.pdf>.

¹⁰ http://www.erse.pt/pt/electricidade/DistribuicaoBT/Documents/Caracterizacao_rede_BT_por_concelho_v1.xlsx.

¹¹ <http://online.pubhtml5.com/giem/dmsa/> ou http://www.erse.pt/pt/electricidade/DistribuicaoBT/Documents/Guia-Caracterizacao_das_redes_de_distribuicao_em_BT.pdf.

foram participadas por autarcas eleitos e técnicos das autarquias, membros das assembleias municipais, membros das comunidades intermunicipais e das agências de energia, tendo um total de 299 pessoas, das quais 54 eleitos.

Nas diversas sessões, a ERSE esclareceu quanto ao seu objeto, o contorno legal e regulamentar, a sua regulação e modelo económico. Foi ainda apresentada a atividade de distribuição em baixa tensão, a diversidade das características das redes de distribuição em BT pelo território, mostrando as grandes diferenças que existem entre centros urbanos e zonas rurais. Foi caracterizada a situação da qualidade de serviço técnica e a influência significativa das redes de montante, nomeadamente a rede de distribuição em Média Tensão, nos indicadores de qualidade observados pelos consumidores em BT. Foram ainda apresentados os principais traços do modelo de procedimentos agrupados definidos pela Lei n.º 31/2017. Finalmente, a ERSE antecipou os principais desafios e a metodologia seguida no estudo sobre a definição das áreas territoriais dos procedimentos. A apresentação efetuada pela ERSE nas sessões foram disponibilizados no [sítio na internet da ERSE](#).

A participação dos municípios nos seminários foi muito ativa, tendo sido colocadas diversas questões para discussão e debate. A riqueza da interação dos seminários foi tida em consideração na elaboração das propostas colocadas em consulta pública pela ERSE.

Entre as várias questões discutidas nos seminários, mencionam-se as principais. Sobre os **bens das concessões**:

- Desconhecimento sobre os bens da concessão atual/dificuldade de aceder a informação sobre os funcionários, a base cadastral, os ativos (enumeração e valor), os sistemas de gestão de operação
- Enquadramento dos ativos que em tempos foram entregues pelos municípios ao concessionário
- A implicação do conhecimento dos bens da concessão nos estudos prévios a realizar pelos municípios, para sustentar a decisão de concessionar ou de optar pela exploração direta
- Enquadramento dos ativos pagos por particulares (nas ligações à rede)

Sobre os **procedimentos de concurso**:

- Dificuldade em cumprir os prazos da RCM n.º 5/2018 face à complexidade da matéria, à falta de informação suficiente e à necessidade de incluir diferentes órgãos de decisão municipal e intermunicipal, não permitindo aos municípios decidir com segurança
- Proposta de adiamento dos prazos previstos para, com isso, garantir uma possibilidade real de intervenção dos municípios
- Eventual encurtamento das atuais concessões, de forma a sincronizar os futuros contratos de concessão

- Participação nos atuais procedimentos de concurso dos municípios cujos contratos de concessão terminam muitos anos depois do seu lançamento
- Enquadramento do tema da eficiência energética nos requisitos dos concursos, prevendo um salto de qualidade e eficiência nas soluções de iluminação pública previstas nos novos contratos

Sobre o **rendimento da atividade de operação da rede de distribuição em BT:**

- Valor do negócio em cada município
- Enquadramento das tarifas de acesso às redes no contexto da gestão direta
- Proveitos a receber pelo novo operador num contexto de desagregação da área de operação do atual concessionário
- Nível de custos nas cooperativas elétricas, enquanto operadores de rede exclusivamente em BT

Sobre a **iluminação pública:**

- Vantagens e desvantagens da inclusão da iluminação pública na concessão de distribuição em BT
- Eventuais dificuldades em proceder ao destacamento da iluminação pública face à rede de distribuição em BT
- Possibilidade de especificidades de cada concelho na gestão da iluminação pública, quando agrupado num procedimento com vários outros concelhos
- Fatura elevada dos consumos de energia elétrica associados à iluminação pública

Sobre as **rendas de concessão:**

- Enquadramento da renda de concessão nos novos contratos de concessão, nomeadamente a fórmula de cálculo
- Enquadramento da renda de concessão na circunstância da opção pela gestão direta em alguns municípios

Sobre o **planeamento da rede de BT** e sobre os **investimentos a rede:**

- Pouca efetividade e clareza nos procedimentos de planeamento da rede e de coordenação entre o concessionário e o município
- Nível de investimento na rede de BT
- Interdependência entre as redes de MT e BT (p.e. na qualidade de serviço)
- Tratamento da expansão da rede atual no contexto dos novos contratos

Sobre as **taxas municipais e estatais:**

- Aplicabilidade da cobrança de taxas municipais sobre as redes de MT e AT (taxas de uso do subsolo)
- Continuação da aplicação da Contribuição para o Audiovisual sobre os circuitos de iluminação pública

Sobre os **novos contratos de concessão**:

- Incorporação da evolução tecnológica nos novos contratos, nomeadamente através da obrigação de substituição de luminárias obsoletas por outras mais avançadas e eficientes ou a inclusão da telegestão na iluminação pública
- Previsão da evolução tecnológica ao longo dos 20 anos dos novos contratos, através de uma revisão periódica obrigatória do Anexo relativo às soluções standard de iluminação pública
- Implementação de um sistema de contabilidade definida por município, aderindo ao carácter municipal da concessão

Sobre **outras questões**:

- Prazos e custos dos pedidos de ligação à rede das instalações municipais
- Enquadramento das novas infraestruturas de carregamento de veículos elétricos nas cidades e na rede de distribuição

O conjunto de questões acima sintetizadas é bem revelador da diversidade e importância dos temas e das preocupações dos municípios parte dos quais, sendo merecedores de debate, ultrapassam o objeto do estudo e propostas nos termos da lei, que cabe à ERSE. Donde, o contexto da presente consulta pública, é circunscrito ao estudo e proposta prevista na Lei e na Resolução do Conselho de Ministros, devendo as demais matérias ser apresentadas e discutidas em sede e momentos próprios.

4 PARTE I – ESTUDO SOBRE OS ASPETOS E PARÂMETROS QUE IMPORTA FIXAR NO PROGRAMA DE CONCURSO TIPO E NO CADERNO DE ENCARGOS TIPO

O caderno de encargos tipo e o programa de concursos tipo são peças chave na elaboração das peças dos procedimentos pelos municípios. Estas peças, aprovadas por portaria do Governo, visam dar uma forma harmonizada a todos os procedimentos, reservando os aspetos considerados essenciais à concretização dos objetivos políticos nacionais. Nas peças dos procedimentos a aprovar, os municípios poderão incluir especificidades locais da contratação e da relação entre o concedente e o concessionário, bem como os elementos decisórios dos concursos com vista à seleção da melhor candidatura.

Importa esclarecer que, nos termos do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, os municípios podem optar pela exploração direta da atividade de distribuição de energia elétrica em BT ou pela respetiva concessão. Embora a presente proposta esteja sobretudo pensada e delineada para os casos em que se verifique uma concessão municipal da distribuição em BT¹² (caso em que será organizado um procedimento de concurso para adjudicação), muitas das questões que aqui são colocadas também poderão ter interesse para a exploração direta da atividade. Parte das questões abordadas referem-se à passagem dos ativos e outros bens da concessão atual para o concedente, no final do respetivo contrato, sendo que se aplicam seja no caso de nova concessão seja para a circunstância da exploração direta pelo município.

Neste capítulo discutem-se os aspetos mais relevantes, na ótica da regulação da atividade de distribuição, de modo a que os concursos possam ser realizados atendendo aos princípios definidos pela Lei n.º 31/2017. Para além da caracterização dos temas e discussão dos seus potenciais efeitos, e sempre que oportuno, incluem-se sugestões de redação a incluir nas peças tipo dos procedimentos ou noutros instrumentos legais e regulamentares.

Subjacente a toda a discussão está o modelo previsto para a realização dos procedimentos de concurso. A Lei n.º 31/2017 prevê que:

- Os procedimentos de concurso se realizam de forma sincronizada, em 2019.
- Os contratos de concessão cujo prazo termine antes da nova adjudicação prevista, e cujos municípios não optem pela gestão direta, devem ser prorrogados através da celebração de um acordo escrito com as respetivas contrapartes, a título excecional e sem outras formalidades.

¹² Tenha-se presente que o n.º 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 05/2018 pede que a ERSE apresente “um estudo com os aspetos e parâmetros que importa fixar no programa de concurso tipo e no caderno de encargos tipo para a atribuição de concessão da atividade de exploração das redes de distribuição de eletricidade em baixa tensão”.

Em consequência, entende-se que os contratos de concessão atuais cessam por decurso do seu prazo, salvo se forem acionadas as cláusulas de resgate antecipado previstas nos contratos, nos termos neles definidos.

Este quadro implica que os procedimentos de concurso serão elaborados perante uma determinada circunstância da concessão, a qual poderá alterar entre o momento do lançamento dos concursos e a produção de efeitos do mesmo.

Para efeitos do documento de propostas, importa definir alguns conceitos sobre as peças legais relevantes:

- **Contrato de concessão:** contrato celebrado entre cada município e o concessionário, incluindo anexos, adendas e documentos complementares, o qual está sujeito ao regime legal aprovado pela legislação do setor elétrico de 2006 (Decreto-Lei n.º 29/2006 e Decreto-Lei n.º 172/2006)¹³
- **Bases de concessão:** bases das concessões de distribuição de energia elétrica em BT publicadas em anexo ao Decreto-Lei n.º 172/2006
- **Minuta tipo do contrato de concessão ou contrato tipo:** minuta do contrato aprovado pela Portaria n.º 454/2001, que inclui, nomeadamente, os aspetos sobre as soluções harmonizadas de iluminação pública (“Anexo I”)

4.1 PRINCÍPIOS GERAIS DOS PROCEDIMENTOS

As regras dos procedimentos que se deverão ser tidas em conta para efeitos de lançamento dos concursos de concessão da atividade de distribuição em BT deverão contemplar os princípios gerais de contratação pública (uma vez que as concessões seriam atribuídas mediante a realização de concursos públicos) e ainda as regras próprias, específicas para estas concessões. Não cabendo no âmbito de análise do presente documento as regras gerais de contratação públicas, que constam designadamente do Código dos Contratos Públicos (CCP), referir-se-á de seguida as regras criadas especificamente para estes concursos.

Como referido anteriormente, existem diplomas legais essenciais que devem ser tidos em conta para o desenvolvimento dos procedimentos de concessão da atividade de distribuição em BT. As regras específicas que vieram regular estes procedimentos encontram-se plasmadas na Lei n.º 31/2017 que aprova os procedimentos e regras gerais relativos à organização dos procedimentos de concurso público, para atribuição, por contrato, de concessões destinadas ao exercício em exclusivo da exploração das

¹³ Esta legislação previa a obrigação de adaptação dos contratos então vigentes, ao novo quadro legal, nomeadamente às bases de concessão anexas ao Decreto-Lei n.º 172/2006, sem alteração dos prazos dos contratos.

redes municipais de distribuição de eletricidade em BT, e ainda a Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2018.

Nos termos dos referidos diplomas, podem identificar-se alguns princípios que o legislador teve preocupação em consagrar em relação a estas concessões. De uma maneira geral, destacam-se os princípios que são identificados pelo legislador no artigo 2.º da Lei n.º 31/2017.

Uma das preocupações que o legislador elenca tem que ver com aspetos financeiros que podem decorrer das concessões. O legislador pretende garantir que as novas concessões não terão um impacto financeiro suplementar sobre o Orçamento do Estado ou sobre os consumidores, designadamente através do aumento dos custos a repercutir através das tarifas de uso das redes ou dos custos de política energética, de sustentabilidade e de interesse económico geral, garantindo, ao mesmo tempo, que haverá uma gestão da energia e da eficiência energética pelos municípios, sem que tal esforço envolva um prejuízo na justa remuneração devida aos mesmos, enquanto concedentes. É, neste sentido, que se consagram os princípios nas alíneas a), f) e g) do artigo 2.º da Lei n.º 31/2017.

A coesão territorial é também um princípio claramente identificado (na alínea c)) e que apresenta reflexos na sustentabilidade das concessões e no nível de qualidade de serviço prestado. Neste contexto, tenha-se em atenção que o princípio plasmado na alínea b) impõe, nomeadamente, que se salvguarde a qualidade e abrangência do serviço público atualmente prestado, como mínimo a assegurar.

Por outro lado, verifica-se a consagração de uma salvaguarda da uniformidade tarifária (que garante que não existe discriminação no valor a suportar pelas tarifas de uso das redes e os custos de política energética em função das diferentes áreas do país e das diferentes concessões), na alínea d) e um nivelamento das condições estruturais de desenvolvimento da atividade de distribuição de energia elétrica, nomeadamente em termos de custos e de incremento dos padrões de qualidade do fornecimento do serviço público (alínea e)).

Por último, a lei impõe a estabilidade do emprego, através da salvaguarda dos postos de trabalho e ainda dos direitos dos trabalhadores afetos às concessões (alínea h)).

Os procedimentos de concessão preveem ainda a participação de diversas entidades (a saber, o Governo, os municípios e a ERSE, em articulação com a ANMP e a DGEG), pelo que se torna necessário perceber as competências de cada uma delas.

À **ERSE** compete, nos termos dos artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 31/2017, em articulação com os n.ºs 1 e 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 05/2018:

- Propor a área territorial dos procedimentos, com base em estudos técnicos e económicos e ainda

- Elaborar um estudo com os aspetos e parâmetros que importa fixar no programa de concurso tipo e no caderno e encargos tipo.

Ademais, atentas as suas competências estatutárias, caber-lhe-á igualmente regular, regulamentar, supervisionar e sancionar os operadores que venham a exercer a função de ORD.

Ao **Governo** cabe, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 31/2017 e dos n.ºs 3 e 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 05/2018, aprovar o programa de concurso tipo e o caderno de encargos tipo, além de aprovar a minuta dos contratos.

Por fim, aos **municípios**, cabe, nos termos do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, do artigo 5.º da Lei n.º 31/2017 e dos n.ºs 5 e 6 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 05/2018, decidir a concreta definição da área territorial, aprovar as peças procedimentais, adjudicar e acompanhar e fiscalizar a concessão.

Em síntese, a ERSE propõe, o Governo regulamenta e os Municípios decidem.

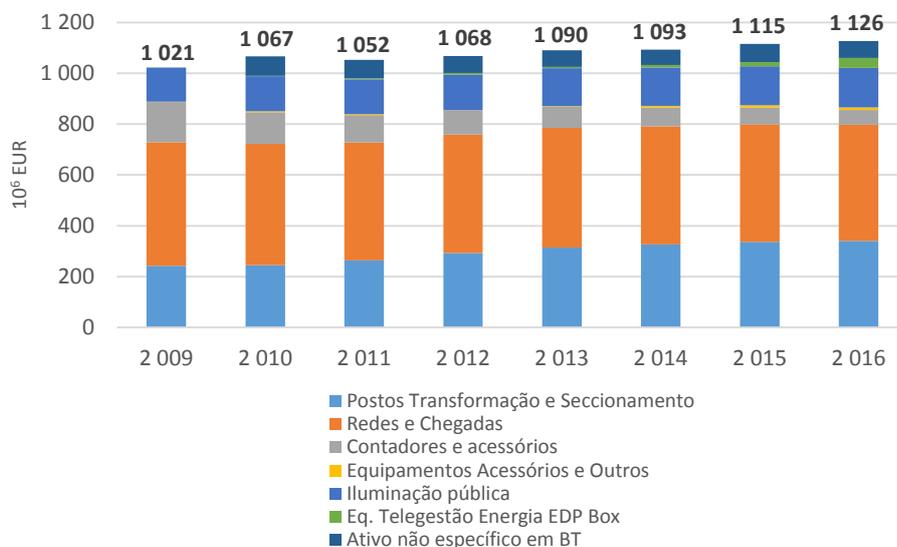
4.2 ATIVOS DAS CONCESSÕES

4.2.1 CARATERIZAÇÃO ECONÓMICA DOS ATIVOS DA CONCESSÃO

De acordo com o exposto nas Bases das concessões da rede de distribuição de eletricidade em baixa tensão, publicadas no Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, considera-se como bens afetos à concessão os elementos que constituem a rede de baixa tensão e as interligações (linhas, cabos e ramais de BT, postos de transformação e instalações anexas e as instalações de telecomunicações, telemedida e telecomando afetas à distribuição em BT) bem como a rede de iluminação pública, incluindo luminárias. Suplementarmente, o mesmo normativo legal infere que os imóveis necessários ao desempenho das atividades objeto das concessões também se classificam como bens da concessão.

Atualmente, a grande maioria da atividade de distribuição de energia elétrica em BT em Portugal continental está concentrada numa única empresa de grande dimensão (EDP Distribuição) que opera em todas as concessões (278 municípios) e distribui energia para 99,5% dos pontos de entrega (correspondendo a 6 0665 070 pontos). A restante atividade distribuição de energia elétrica em BT está atribuída a 10 operadores presentes em 8 municípios que distribuem nos restantes 0,5% pontos de entrega (30 972 pontos). Face ao exposto, a atividade de distribuição de energia elétrica em BT caracteriza-se pela existência de um operador de âmbito nacional e 10 operadores de âmbito local. De seguida apresenta-se a evolução, com base em valores reais, dos ativos afetos às concessões em BT atribuídas ao operador de âmbito nacional com a desagregação pelas grandes rubricas de ativo.

Evolução dos ativos das concessões em BT



Fonte: EDP Distribuição

Os bens de cada concessão não se resumem aos ativos diretamente atribuídos à atividade de distribuição em BT localizados fisicamente na área da concessão, no que diz respeito ao operador de âmbito nacional da atividade de distribuição em BT. Com efeito, existem bens atribuídos à atividade de distribuição em BT, cuja utilização é partilhada quer entre várias áreas de concessão, em termos geográficos, quer com outras atividades de distribuição (em MT e AT), em termos funcionais. O desenvolvimento da atividade de distribuição de energia elétrica pelo concessionário principal tem sido organizado de acordo com a estrutura organizacional desta entidade, que centralizou ou agregou um conjunto de recursos de suporte a esse desenvolvimento. Este procedimento tem implicado que a EDP Distribuição não possua uma inventariação completa de todos os recursos ou bens afetos a cada concessão ou de suporte à atividade de distribuição dessa concessão, ao contrário do que estabelecem as bases de concessão. Especificamente, para além dos bens inventariados como sendo específicos a uma determinada concessão, existe um conjunto de recursos e bens de utilização comum por diversas concessões e, por esta via, não atribuídos a uma concessão específica.

Do total de ativos reportados a 31 de dezembro 2016 pelo operador de âmbito nacional, mais de 90% está diretamente atribuído a cada município conforme se pode observar na figura seguinte.

Ativos da atividade de distribuição em BT - 2016***Imobilizado Específico Atribuído por Concessões (€)***

Imobilizado Bruto 4 849 950 760

Amortizações Acumuladas 3 813 155 005

Imobilizado Líquido **1 036 795 755** 92%***Imobilizado Específico Comum (€)***

Imobilizado Bruto 32 984 700

Amortizações Acumuladas 9 508 205

Imobilizado Líquido **23 476 495** 2%***Imobilizado Não Específico Comum (€)***

Imobilizado Bruto 223 089 744

Amortizações Acumuladas 157 141 699

Imobilizado Líquido **65 948 045** 6%***TOTAL - BT*** **1 126 220 295****4.2.2 PRINCIPAIS ASPETOS A CONSIDERAR****VALOR DA INDEMNIZAÇÃO**

A entidade concessionária, sendo detentora da propriedade dos bens afetos à concessão até à extinção do contrato de concessão, deve manter um inventário dos mesmos e à disposição da entidade concedente, isto é, do município. As bases de concessão determinam que a extinção da concessão por qualquer das vias (resolução, resgate ou decurso do prazo) opera a transmissão para o município dos bens e meios afetos à mesma, tendo a entidade concessionária de ser indemnizada por essa transmissão. O valor da indemnização corresponde ao valor contabilístico dos bens, líquido de amortizações e de participações financeiras e subsídios a fundo perdido.

Adicionalmente, este normativo legal refere que apenas devem ser considerados os bens que tenham sido aprovados pela ERSE para efeitos de fixação das tarifas de electricidade e com referência ao último balanço aprovado. Entende-se, neste caso, como bens aprovados pela ERSE para efeitos de fixação de tarifas, os bens que foram considerados na determinação dos rendimentos a serem recuperados pelas tarifas de uso de rede de distribuição, no quadro da metodologia de regulação por incentivos. Os pressupostos associados a esta metodologia são apresentados no capítulo 4.9.

Registe-se que para efeitos tarifários não são considerados os contadores, nas suas componentes de medição do consumo de energia eléctrica, nos termos definidos pela Lei n.º 12/2008.

O caderno de encargos deverá definir os termos de concretização do pagamento da indemnização supra referida e de transmissão de todos os bens afetos à concessão, incluindo o procedimento de posterior transmissão dos bens do município para o novo concessionário.

Conforme verificado no quadro anterior, cerca de 8% dos ativos são de utilização comum a várias concessões (dados 2016), não tendo sido possível a sua afetação a nenhuma concessão específica. Uma vez que o caderno de encargos terá de identificar os ativos de cada concessão, torna-se necessário que, previamente à definição dos referidos cadernos de encargos, se definam critérios de alocação desses ativos de utilização comum. No que diz respeito a este ponto, importará considerar critérios simples de alocação dos ativos de utilização comum, que permitam espelhar as especificidades de cada concessão. Os critérios podem ser subdivididos em dois grupos, consoante haja proximidade física, técnica ou económica com a concessão ou consoante não haja. No primeiro caso, os ativos são afetos na totalidade a uma concessão, no segundo caso os bens são afetos na proporção do peso da concessão na atividade de distribuição de energia elétrica em BT. Neste caso, o critério poderá ser o do número de clientes ou o dos postos de transformação da concessão, que para além de serem de fácil computação, têm a vantagem de serem menos dependentes de qualquer decisão estratégica do concessionário.

Os cadernos de encargos associados a cada procedimento de concurso para cada área territorial incluirão uma caracterização técnica e económica dessa área territorial. Esta caracterização técnica e económica deverá incluir toda a inventariação dos bens afetos à atividade de distribuição de energia elétrica em baixa tensão, desagregada por área de concessão incluída nessa delimitação territorial, bem como uma sistematização dos restantes recursos necessários para a realização da atividade de distribuição em BT, tais como recursos humanos ou contratos de prestação de serviços, definida ao nível de cada área, desagregando a informação por município.

Nos casos em que os bens ou recursos são de usufruto comum de diversas concessões deverá ser apresentada a caracterização técnica e económica, tendo por base a agregação considerada no âmbito da área territorial afeta ao concurso.

Esta informação deverá ser suportada em estudo ou auditoria realizada por entidade externa.

PROCEDIMENTOS DE INVENTARIAÇÃO E VALORIZAÇÃO CONTABILÍSTICA DA CONCESSÃO

O caderno de encargos deverá reforçar as normas já existentes relativas à inventariação dos bens da concessão por concelho, obrigando à disponibilização periódica (por exemplo bienal) ao concedente por parte do concessionário do imobilizado afeto à concessão, específico e não específico.

Anualmente, o concessionário deverá passar a facultar a informação do valor contabilístico da concessão. Por forma a garantir a fiabilidade desta informação, o valor contabilístico deverá ser objeto de relatório de garantia de fiabilidade emitido por uma entidade independente (auditor).

4.3 TRABALHADORES DAS CONCESSÕES

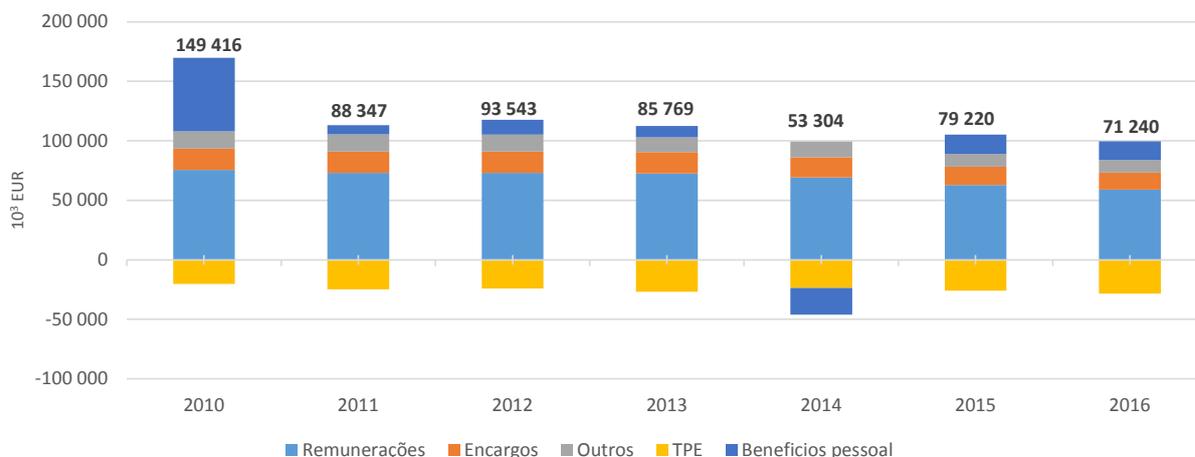
4.3.1 CARATERIZAÇÃO ECONÓMICA DOS TRABALHADORES AFETOS À CONCESSÃO EM BT

Nos termos das bases de concessão, as relações jurídicas, diretamente relacionadas com a concessão, nomeadamente laborais, são igualmente considerados bens afetas à concessão, pelo que importa caracterizar em termos económicos os trabalhadores afetos às concessões em BT.

No caso das concessões atribuídas aos operadores de âmbito local existe uma menor complexidade na identificação das relações laborais específicas de cada concessão e dos seus impactes económicos. No caso do operador de âmbito nacional existe uma maior complexidade na identificação das relações laborais específicas de cada concessão e dos seus impactes económicos justificada pela estrutura organizacional deste operador. Esta não corresponde à estrutura de concessões municipais existentes e, por esta via, não existem neste operador relações laborais específicas por concessão. Neste sentido, os trabalhadores e colaboradores do operador de âmbito nacional não estão funcionalmente atribuídos a concessões específicas e desenvolvem as suas funções ao nível de diversas agregações de concessões e/ou diferentes níveis de tensão. Face ao exposto importa neste ponto efetuar-se uma caracterização da informação económica associada aos trabalhadores do operador de âmbito nacional.

Para além das remunerações, o operador de âmbito nacional da rede de distribuição em BT atribui um conjunto de benefícios sociais, tais como complemento de pensão de reforma e cuidados médicos. Estes benefícios sociais são concedidos sob a forma de duas tipologias de planos: planos de benefícios definidos (Pensões e Plano de Cuidados Médicos) e planos de contribuição definida (Pensões). Estas diferentes tipologias de planos diferem na forma como determinam: i) as obrigações e os direitos do operador e dos trabalhadores, ii) a repartição do risco atuarial (que os benefícios possam vir a ser inferiores aos esperados) e o risco de investimento (que os ativos investidos possam vir a ser insuficientes para satisfazer os benefícios esperados) entre o operador e os trabalhadores, bem como, iii) no nível de custos associados a cada plano reportados pelo operador.

A figura seguinte apresenta a evolução dos custos com pessoal afetos às concessões em BT com a desagregação por tipo de custo, espelhados nas contas estatutárias da EDP Distribuição. Estes montantes terão de ser avaliados em conjunto com os valores apresentados no ponto 4.5. por os custos com pessoal da atividade de distribuição considerados no processo tarifário incluírem custos associados aos planos de pensões e custos com racionalização de recursos humanos, que o operador de âmbito suportou, mas que são recuperados faseadamente através das tarifas. Este faseamento é justificado pelo objetivo da manutenção de uma estabilidade tarifária.

Evolução dos custos com pessoal afeto às concessões em BT

Fonte: EDP Distribuição

Nota: o valor negativo em 2014 decorre da revisão do ACT

4.3.2 PRINCIPAIS ASPETOS A CONSIDERAR

PRINCÍPIOS A INCORPORAR

Antes de mais, cumpre esclarecer que, de acordo com a alínea h) da Lei n.º 31/2017 deve existir uma estabilidade do emprego, salvaguardando as atuais condições dos trabalhadores, pelo que a caracterização do quadro de efetivos da concessão, entenda-se número de colaboradores e condições associadas aos mesmos, deve ser conhecido.

Acresce que o respeito pelos princípios de eficiência económica e neutralidade financeira subjacente às alíneas b), c) e g) da Lei n.º 31/2017 deverão ser evidenciados no caderno de encargos, como orientadores do procedimento concursal, designadamente no que diz respeito aos recursos necessários para efetivar a exploração da atividade, designadamente os recursos humanos. Esta necessidade é reforçada porque muitas situações deverão ser negociadas entre as partes, concedente e concessionário, numa base casuística (por exemplo, trabalhadores com planos de pensões), por vezes em paralelo com negociações com os próprios trabalhadores, pelo que há necessidade de balizar este processo, visto os riscos que o mesmo acarreta em termos de incrementação de custos para o SEN.

Outro princípio a evidenciar é de que o da afetação dos recursos das atuais concessionárias para o concedente, subentende que os mesmos estejam, de facto, operacionais, o que no caso dos recursos humanos, implica que estejam no ativo. Assim, os reformados e os pré-reformados, bem como os seus respetivos custos, não poderão transitar para o novo concedente.

INFORMAÇÃO A DISPONIBILIZAR

A exploração da atividade de distribuição em BT pelo operador de âmbito nacional tem sido desenvolvida de forma funcional centralizada, muitas vezes, a um nível nacional, pelo que os trabalhadores são afetos por atividade e não diretamente por concessão. Assim, neste caso, que corresponde à quase totalidade do universo da atividade, apenas é possível identificar os colaboradores por concessão, com base em critérios de alocação subjetivos.

Aos trabalhadores estão associados um conjunto de custos. Para além das remunerações e encargos com pessoal ativo, os custos com pessoal incluem os benefícios aos trabalhadores.

De forma a poder conciliar o princípio da salvaguarda dos direitos dos trabalhadores com os princípios de eficiência económica e neutralidade financeira subjacente às alíneas b), c) e g) da Lei n.º 31/2017 importará criar condições para a transferência dos colaboradores da atual concessionária para as novas concessionárias, evitando, por esta via, a duplicação desnecessária de recursos, pelo que os atuais concessionários deverão facultar aos concedentes, agrupados em área de concessão definidas para efeitos dos concursos, toda a informação associada: i) às remunerações; ii) às tipologias de benefícios, iii) à localização física dos seus colaboradores, iv) às suas competências, bem como v) às áreas em que realizam a sua atividade, quando essas localizações coincidirem com as áreas de concessão definidas para efeitos dos concursos.

Registe-se que, quanto maiores as delimitações territoriais para o procedimento concursal, mais ganhará em objetividade a alocação de recursos por concessões e mais beneficiará a atividade de distribuição de energia elétrica em termos de economias de escala, cumprindo, assim, com os princípios definidos na Lei n.º 31/2017.

De modo a garantir o quadro de direitos dos trabalhadores e, em conformidade com o princípio plasmado na alínea h) do artigo 2.º da Lei n.º 31/2017 propõe-se a integração da seguinte cláusula no caderno de encargos:

Cláusula proposta: Garantia dos direitos dos trabalhadores afetos à concessão

Os contratos de trabalho dos trabalhadores que se encontram afetos à atividade de concessão da distribuição em BT na área correspondente ao presente concurso, conforme identificado no Anexo [...], transmitem-se para o concessionário, com manutenção do respetivo quadro de direitos

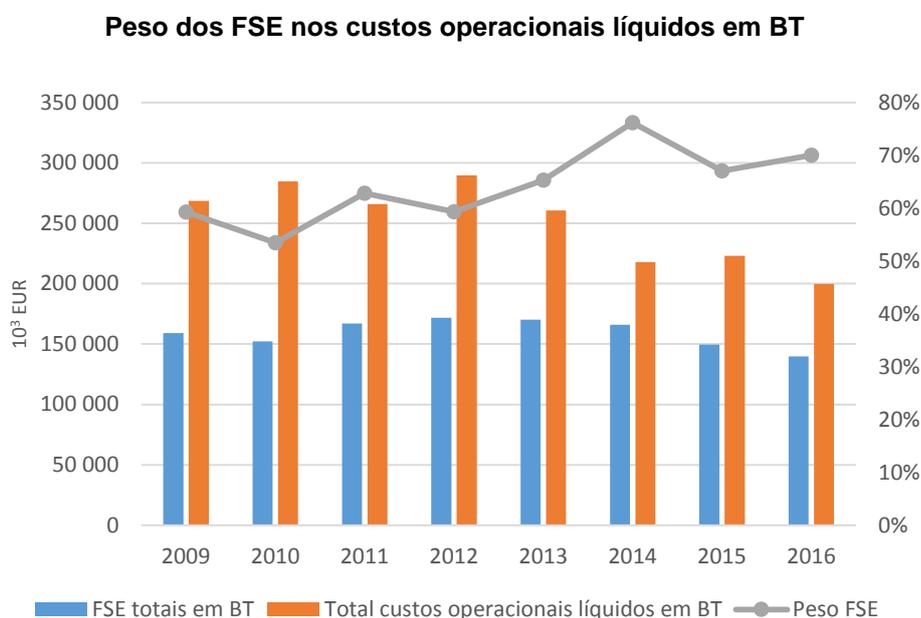
4.4 TRATAMENTO DOS CONTRATOS COM PRESTADORES DE SERVIÇOS ÀS CONCESSÕES

Nos termos das bases de concessão, as relações jurídicas, diretamente relacionadas com a concessão, tais como de empreitada, de locação, de prestação de serviços, de receção e de entrega de eletricidade,

são igualmente considerados bens afetas à concessão, pelo que importa caracterizar os contratos de prestadores de serviço afetos à concessão em BT.

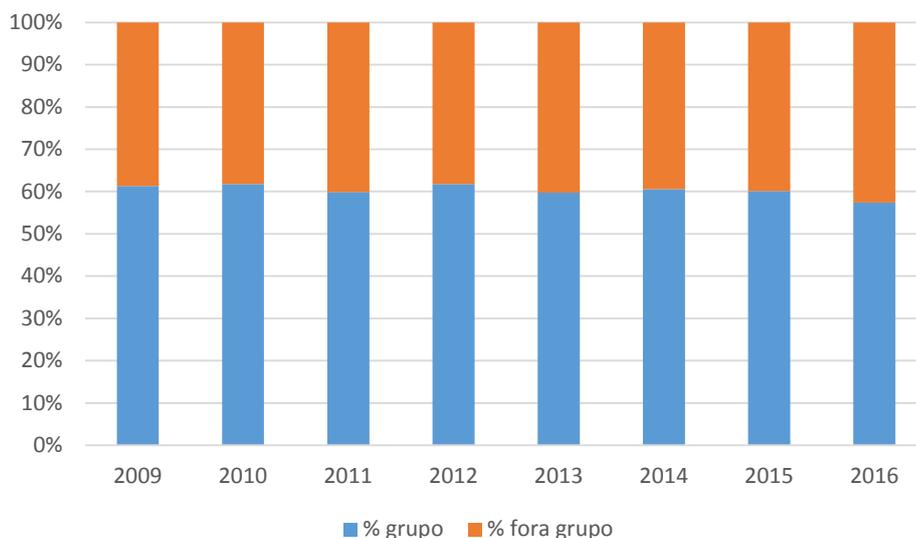
4.4.1 CARATERIZAÇÃO ECONÓMICA DOS CONTRATOS DE PRESTADORES DE SERVIÇO AFETOS À CONCESSÃO EM BT

Pelos motivos já referidos anteriormente, a presente análise focar-se-á no operador de âmbito nacional. Neste caso, os contratos de prestação de serviços são celebrados pela empresa e são contabilizados como fornecimentos e serviços externos (FSE) de cada atividade. Esta rubrica de custos em BT representa, nos oito anos em análise, em média mais de 60% do total de custos operacionais líquidos, aumentando nos anos mais recentes.



Fonte: EDP Distribuição

Os serviços contratados encontram-se divididos entre serviços prestados por entidades externas e serviços prestados por empresas do grupo. Este último grupo representa cerca de 60% do total de FSE e as respetivas operações estão identificadas no dossier fiscal de preços de transferência. A sua divisão por nível de tensão é efetuada através de chaves de repartição, uma vez que são rubricas serem exclusivamente relativas à BT.

Estrutura de FSE alocados à BT consoante o tipo de contratação

Fonte: EDP Distribuição

Como nota, registe-se que as principais componentes de FSE, contratadas tanto fora como dentro do grupo, se referem a Conservação e Reparação e Trabalhos Especializados. Neste último caso, salientam-se os serviços comerciais e os serviços de suporte e apoio à gestão.

4.4.2 PRINCIPAIS ASPETOS A CONSIDERAR

O recurso a prestadores de serviços deverá, em princípio, permitir ao concessionário flexibilidade na gestão destes custos, salvo em situações em que os contratos celebrados sejam de médio ou longo prazo e, neste caso particular, extravasem o período de vigência da concessão.

Tal como para os recursos humanos, a política de gestão dos contratos de prestação de serviço do principal incumbente extravasa a delimitação territorial das concessões em BT, pelo que não deverá existir, na prática, contratos de prestação de serviço diretamente relacionados com uma concessão em particular.

A vigência de um contrato de prestação de serviço celebrado com esta empresa, que abarque várias concessões poderá ter correspondência no período de vigência de algumas das concessões que abrange, mas não de outras. Assim, não existe uma correspondência exata entre estes contratos e as concessões municipais, tanto em termos de área, como, igualmente, em termos de prazos de vigência.

De forma a poder assegurar os princípios de eficiência económica e neutralidade financeira subjacente às alíneas b), c) e g) da Lei n.º 31/2017, importa criar condições para que os contratos atualmente existentes possam transitar para os novos concessionários e, deste modo, prevenir a contratação desnecessária de novos serviços. Por este motivo, é necessário assegurar, nos cadernos de encargos a elaborar, um ponto relativo à eventual existência de contratos de prestação de serviços na concessão bem como às condições

dos mesmos. Sempre que não haja uma afetação objetiva dos custos destes contratos à concessão, os mesmos custos deverão ser alocados consoante o critério de afetação considerado para situações semelhantes, pelo que, em coerência com o definido para os bens não específicos, propõe-se que o critério seja igualmente o número de clientes ou o número de postos de transformação. Esta informação deverá ser devidamente suportada em estudo ou auditoria realizada por entidade externa.

4.5 OBRIGAÇÕES E DIREITOS DO CONCESSIONÁRIO CESSANTE

Os atuais concessionários têm subjacentes direitos e obrigações que poderão estender-se para além do termo do contrato de concessão e que terão de ser acautelados na eventual transição para outros concessionários. Estes direitos ou obrigações diferenciam-se consoante a sua recuperação financeira é efetuada fora ou dentro das tarifas de energia elétrica.

Por sua vez, os direitos ou obrigações incluídos no processo tarifário diferenciam-se consoante lhes estejam associados um perfil de recuperação prolongado no tempo e conhecida *a priori* ou se, pelo contrário, a recuperação tem um perfil casuístico e mais limitado temporalmente.

No primeiro grupo podemos integrar um conjunto vasto de direitos ou responsabilidades que, sem se ser exaustivos, dizem respeito a: dívidas de comercializadores, desvios de faturação das tarifas de acesso às redes, coimas aplicadas pela ERSE, compensações não pagas a clientes que poderão vir a reverter para as tarifas de acesso e dívidas do concessionário ao concedente ou vice-versa.

Com exceção do último item, que engloba o relacionamento entre o concedente e o concessionário, os restantes itens apenas vinculam o(s) atual concessionário(s). Todavia, nesse caso, o caderno de encargo deverá prever a possibilidade de se incluir os montantes devedores ou credores entre concedente e concessionário que subsistem no apuramento da indemnização a pagar pelo concedente, aquando do fim da concessão.

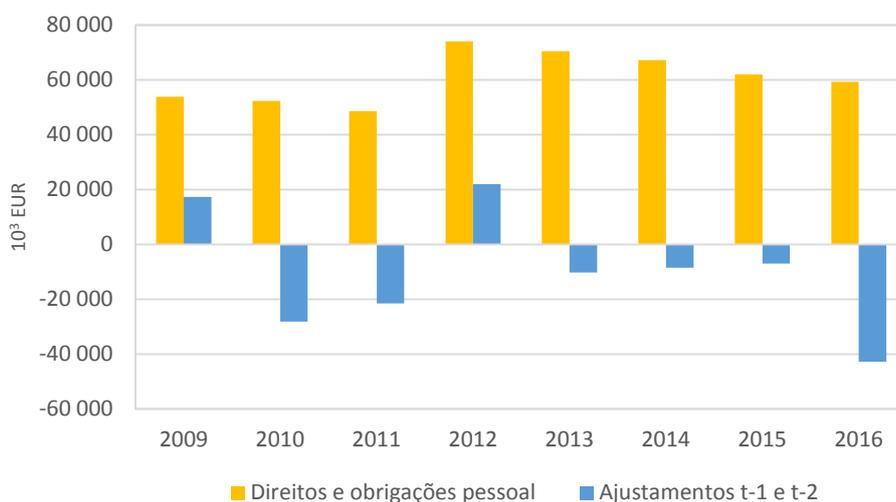
O conjunto de rúbricas de obrigações e direitos repercutidos nas tarifas com perfil prolongado corresponde a custos que o principal operador de distribuição de energia elétrica teve que, pela sua natureza, foram reconhecidos pela ERSE como devendo ser recuperados através das tarifas de uso da rede de distribuição faseadamente. Estas obrigações acumuladas estão associadas aos benefícios pós-emprego e aos planos de reestruturação de efetivos.

No grupo dos direitos e obrigações incluídos no processo tarifário, com um perfil mais casuístico encontram-se, entre outros, os desvios tarifários calculados ao fim de dois anos com base em valores reais e auditados, ou seja, desvios tarifários devidos ou a haver do concessionário cessante cujo cálculo só ocorre após o fim da concessão e a partir do período de regulação 2012-2015 o ajustamento de t-1 relativo aos custos de investimento.

Estes direitos e obrigações associados ao processo tarifário refletem ocorrências passadas, que não podem comprometer os novos concessionários, pelo que deverão materializar-se em fluxos de ou para o atual grande concessionário, enquanto estiverem vigentes.

Tendo em conta o histórico de proveitos desde 2009 até ao último ano para que foi calculado o ajustamento da atividade de distribuição (2016), apresenta-se na figura seguinte o peso de algumas das rubricas enunciadas acima no total de proveitos da atividade de distribuição em BT. Nestas inclui-se, pela sua relevância, a análise dos direitos e obrigações associadas aos trabalhadores considerados no processo tarifário. Para além dos custos com pessoal apresentados no ponto 4.3.1, os custos com pessoal suportados pelas concessões incluem custos associados aos planos de pensões e custos com racionalização de recursos humanos, que a empresa já suportou, mas que são recuperados faseadamente através das tarifas.

Peso dos direitos e obrigações nos proveitos permitidos reais



Nota: Os ajustamentos negativos representam valores a receber pela empresa.

Fonte: ERSE

4.6 ILUMINAÇÃO PÚBLICA E EFICIÊNCIA ENERGÉTICA

4.6.1 CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

De acordo com o previsto nas bases de concessão e no contrato tipo vigentes, bem como no Decreto-Lei n.º 29/2006, a infraestrutura de iluminação pública está integrada na concessão de distribuição em baixa tensão, ou seja, o concessionário é também responsável pela rede de iluminação pública, incluindo o seu

estabelecimento e conservação¹⁴. A rede de iluminação pública inclui ramais, postes, luminárias e restantes equipamentos associados.

De acordo com o referido contrato tipo, deve ser estabelecido anualmente um plano acordado entre o município e o concessionário que determine as obras de iluminação pública a executar no ano seguinte.

O equipamento a utilizar para iluminação pública é, de acordo com o contrato tipo, estabelecido no anexo ao referido contrato tipo, anexo que pode ser negociado entre as partes, de cinco em cinco anos, durante a vigência do contrato de concessão, designadamente para acompanhar a evolução tecnológica. No que respeita à distribuição de custos, aplicam-se as seguintes regras:

- Iluminação suportada na rede de distribuição – concessionário suporta a totalidade dos custos.
- Iluminação em colunas próprias – repartido igualmente entre município e concessionário.
- Iluminação não utilizando as soluções correntes previstas no contrato – município suporta o sobrecusto relativo à solução corrente.

A junção do tema da iluminação pública à construção e exploração da rede de distribuição resultou da partilha histórica de infraestruturas entre as duas redes, sendo frequente a iluminação pública estar aplicada em apoios da rede de distribuição em baixa tensão¹⁵.

Todavia, esta partilha histórica faz hoje menos sentido do que no passado, resultado da evolução tecnológica e da maior utilização de colunas próprias para a iluminação pública, em especial em meio urbano.

A utilização de soluções padronizadas para a iluminação pública faz sentido numa lógica de gestão integrada do serviço, à escala do operador de rede, com redução dos custos de investimento e de operação da infraestrutura. Acresce que os custos de investimento e operação da infraestrutura de iluminação pública suportados pelos concessionários são incluídos na base de custos regulados e recuperados pelas tarifas nos montantes que resultem dos métodos de regulação aplicáveis. Esses custos são recuperados através de uma tarifa uniforme nacional, pelo que devem resultar de um serviço também ele padronizado no território.

¹⁴ No município de Lisboa existe um protocolo entre o município e a EDP Distribuição em que a Câmara Municipal assegura os serviços de manutenção da iluminação pública.

¹⁵ Em algumas situações, as sinergias são evidentes já que os apoios das linhas aéreas da rede de BT seguem ao longo das vias públicas onde também é instalada iluminação pública. Mesmo ao nível dos fios condutores, é frequente o condutor de neutro ser comum à distribuição em BT e à iluminação pública

Na perspetiva da eficiência energética, o modelo de organização da iluminação pública padece de um problema descrito abundantemente na bibliografia: o desalinhamento de interesses¹⁶. Dá-se a circunstância de um agente suportar o investimento na infraestrutura (luminárias) e outro agente suportar o custo de utilização (consumo de energia). A minimização de custos para as tarifas de eletricidade aponta para soluções de menor investimento, i.e., de pior desempenho energético, resultando em maiores custos com os consumos de energia. A adoção de soluções de iluminação mais eficientes (e de maior investimento) no atual modelo requer uma intervenção externa nas naturais decisões de gestão de qualquer concessionário da rede de BT, seja pela via contratual seja pela regulamentação. Este problema tem sido ultrapassado pelos municípios, diga-se, através de investimento próprio na infraestrutura de iluminação pública mais eficiente (por exemplo, em complemento dos investimentos do próprio concessionário).

Em final de 2015, cerca de 14,5% das luminárias de iluminação pública eram da tecnologia de vapor de mercúrio e 82,7% de vapor de sódio de alta pressão, verificando-se um peso muito reduzido de novas tecnologias, em especial do LED¹⁷. Importa ainda referir que o consumo da iluminação pública é significativo, representando cerca de 3% do consumo nacional e 8% do consumo em BTN.

No final de 2016, os ativos relativos à iluminação pública representavam cerca de 14% dos ativos regulatórios, líquidos de amortizações e subsídios, da atividade de distribuição em BT¹⁸ desenvolvida pela EDP Distribuição.

Importa ainda referir que a iluminação pública tem sido um tema de reclamação frequente entre os municípios e os concessionários (por exemplo, ao nível da manutenção) sendo que atualmente é matéria não incluída no âmbito do Regulamento da Qualidade de Serviço.

4.6.2 PRINCIPAIS ASPETOS A CONSIDERAR

A padronização das soluções tem constituído de algum modo uma barreira à inovação ou até à escolha de soluções de iluminação pública com múltiplos objetivos: valorização do espaço público em zonas de maior utilização, incorporação de infografia sobre o espaço público e sobre o território para o cidadão, prestação de serviços complementares (vigilância de segurança, registo de indicadores ambientais e de ruído, etc.).

¹⁶ Este fenómeno é muito discutido, por exemplo, a propósito dos edifícios em regime de arrendamento, em que o arrendatário suporta a fatura do consumo de energia e o proprietário suporta os investimentos (equipamentos de climatização ou isolamento de paredes e janelas, por exemplo).

¹⁷ Fonte: EDP Distribuição.

¹⁸ De acordo com as contas reguladas da EDP Distribuição.

Pode assim fazer sentido prever no novo contrato tipo de concessão que a distribuição em baixa tensão seja uma atividade distinta da iluminação pública. Nesse caso, e não existindo alterações ao valor da renda municipal, pode ser necessário prever um pagamento do concessionário ao município pelo serviço não prestado, mantendo-se esse montante a ser recuperado através das tarifas elétricas. Havendo utilização pela iluminação pública de infraestruturas da distribuição em BT, poderá ainda ser necessário enquadrar essa partilha de infraestruturas no contrato de concessão.

A opção de destacar a iluminação pública da concessão de distribuição em BT obrigaria a uma alteração legislativa, incluindo das bases de concessão.

Mantendo-se o modelo atual, de integração da iluminação pública na concessão de distribuição em BT, então o novo contrato de concessão deverá clarificar as obrigações do concessionário nos aspetos mais relevantes do serviço de iluminação pública, na ótica dos concedentes.

Ainda no modelo integrado com a rede de distribuição, conforme previsto na legislação vigente, os novos contratos de concessão poderão prever obrigações de renovação das luminárias mais desatualizadas, promovendo um verdadeiro salto tecnológico no sentido da eficiência energética e da melhoria do serviço de iluminação. Este esforço de renovação deveria contemplar um prazo de implementação, permitindo a sua gestão pelo novo concessionário. Sendo uma imposição pelo contrato de concessão, a implicar custos reconhecidos nas tarifas (potencialmente justificáveis pelo interesse público, económico, social e ambiental), então esta via deveria ser implementada em todos os contratos de concessão, uniformizando a prestação do serviço aos municípios e permitindo recuperar eventuais defasamentos tecnológicos no território, decorrentes de vicissitudes dos contratos de concessão atuais.

Em complemento, os municípios poderão introduzir cláusulas específicas nos respetivos cadernos de encargos ou, posteriormente, nos planos de investimento da concessão, no sentido de determinar a instalação de outras formas de inovação na iluminação pública, desde uma infraestrutura de controlo e monitorização, à utilização de postes de iluminação que agreguem outros serviços ao cidadão. Esse tipo de requisitos locais, devem ser tratados fora da base de custos regulados das tarifas, cabendo à negociação entre concessionário e concedente o financiamento dos mesmos.

No pressuposto de manutenção do atual enquadramento legal, e de modo a acomodar as principais preocupações relacionadas com a iluminação pública e a inovação, propõe-se a introdução da seguinte cláusula.

Cláusula proposta: Iluminação Pública e Inovação

1- A definição dos aparelhos de iluminação, lâmpadas a adotar, equipamentos de telegestão e outros elementos de inovação devem obedecer a critérios de eficiência energética, uso racional das redes e custos eficientes.

2- Os equipamentos a que se refere o número anterior como tipo corrente iniciais são os definidos no Anexo [...] ao presente contrato.

3- O anexo referido no número anterior pode ser revisto tendo em conta a evolução tecnológica e ou a redução dos custos e dos consumos, sem pôr em causa os níveis de iluminação aconselháveis e observados os princípios enunciados no n.º 1, após decisão da ERSE fundamentada por um estudo de análise do custo-benefício.

4- É admissível a previsão inicial de outros equipamentos, bem como a qualquer revisão aos equipamentos inicialmente definidos, fora dos casos previstos nos números anteriores, quando as partes não pretendam obter a respetiva repercussão tarifária dos custos, devendo, nesses casos, o custo ser assumido pelo Município ou em obediência à cláusula n.º [XXX – Valores adicionais não suportados pelos consumidores].

5 – Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, à data do início da concessão, o concessionário obriga-se a proceder à substituição de todas as lâmpadas que não emitam a partir do [XXX identificar tecnologia] ou que não se encontrem em funcionamento.

6- Sempre que se justifique, designadamente pelo facto de as luminárias terem deixado de funcionar, o concessionário obriga-se à respetiva substituição, após notificação do concedente e no prazo nela indicada, não devendo este ser superior a [XXXX] dias.

4.7 ACESSO ÀS INFRAESTRUTURAS APTAS AO ALOJAMENTO DE REDES DE COMUNICAÇÕES ELETRÓNICAS

O atual contrato tipo de concessão estabelece que o concessionário não poderá utilizar o património e as infraestruturas abrangidas pela concessão em atividades diversas daquelas que são objeto da concessão, salvo se as partes tiverem acordado o montante da compensação a receber pela câmara municipal.

O Decreto-Lei n.º 92/2017, publicado a 31 de julho, reforça medidas de redução do custo de implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2014/61/UE. O citado Decreto-Lei assegura às empresas de comunicações eletrónicas o direito ao acesso às infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas, i.e. impõe que as redes elétricas que venham a ser consideradas aptas para tal sejam obrigadas a também alojar redes de comunicações eletrónicas de elevado débito.

De acordo com esse mesmo Decreto-Lei, cabe à ANACOM aprovar por regulamento a metodologia para a fixação do valor da remuneração a pagar pelas empresas de comunicações eletrónicas como contrapartida pelo acesso e utilização das infraestruturas aptas, ouvida a ERSE.

Até ao final de 2016, foram contabilizados cerca de 300 mil apoios da rede aérea de BT da EDP Distribuição que são utilizados pelos operadores de telecomunicações para alojamento de redes de comunicações eletrónicas. Tendo em conta a nova realidade do acesso e utilização das infraestruturas das redes de distribuição de energia elétrica aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas, importa contemplar esta possibilidade nos futuros contratos de concessão, assim como, definir qual será o proveito devido do concessionário e do município. Nestes termos, propõe-se a inclusão das seguintes cláusulas no caderno de encargos:

Proposta de complemento ao n.º 3 do Artigo 1.º do atual contrato tipo (assumindo que tal número se mantém):

- 3. O património e infraestruturas afetos à concessão não poderão ser utilizados pelo concessionário em atividades diferentes daquelas que constituem objeto da concessão, sem que haja sido acordado entre as partes o valor da compensação devida à Câmara, **exceto nas situações impostas por lei, nomeadamente o estabelecido no Decreto-Lei n.º 92/2017.***

Cláusula adicional proposta: Acesso e utilização das infraestruturas das redes de distribuição de energia elétrica aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas

- 1. O operador de comunicações eletrónicas que utilize as infraestruturas das redes de distribuição para alojamento de redes de comunicações eletrónicas deverá pagar uma contrapartida ao concessionário da rede BT de acordo com a metodologia a ser definida em Regulamento a aprovar pela Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), mediante parecer vinculativo a emitir pela Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), incluindo os valores a receber pelo município.*

4.8 PLANEAMENTO DAS REDES DE DISTRIBUIÇÃO EM BT

O planeamento e desenvolvimento da rede de distribuição em BT tem como objetivo assegurar a satisfação das necessidades das entidades (produtores e consumidores) a elas ligadas ou que se pretendam ligar, com níveis adequados de qualidade de serviço e de segurança.

As bases das concessões da rede de distribuição em BT, publicadas pelo Decreto-Lei n.º 215-B/2012 de 8 de outubro, referem que “a concessionária deve elaborar o plano de desenvolvimento da rede de distribuição em BT, nos termos estabelecidos no contrato de concessão”. Nesse âmbito, a concessionária deverá conceber e elaborar os projetos relativos à remodelação e expansão da rede de distribuição.

O atual contrato tipo de concessão, a que obedeceram os contratos de concessão de distribuição em BT em vigor, estabelece no seu artigo 14.º que no âmbito da expansão das redes de distribuição de energia

elétrica e da qualidade do serviço, o município deverá fornecer ao concessionário os planos de desenvolvimento municipal, que refletem as necessidades de estabelecimento ou reforço de infraestruturas elétricas. Os instrumentos de gestão territorial têm sofrido alterações relevantes nos últimos 20 anos e.g. existência de Planos Diretores Municipais, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor. Essa realidade poderá justificar uma revisão do atual contrato tipo, no sentido de garantir a coerência entre o planeamento do desenvolvimento da rede e a evolução e ordenamento do território ao nível municipal.

Por sua vez, o artigo 15.º do contrato tipo de concessão estabelece que caberá ao município a análise e o acompanhamento da execução dos planos de atividade do concessionário, das suas decisões de investimentos e de aspetos relativos à exploração do serviço.

Em complemento, o artigo 16.º do atual contrato tipo de concessão relativo à participação do município na elaboração dos planos de atividade do concessionário determina que o valor mínimo do investimento é estabelecido decorridos três anos sobre a data da entrada em vigor do contrato de concessão. Até esse valor ser estabelecido e sempre que solicitado pelo município, o concessionário deverá realizar obras em volume anual correspondente à média dos últimos dois anos, com um investimento não inferior a 12% do valor da renda devida aos municípios.

De notar que os investimentos planeados entre o concessionário e o município devem ser de interesse para a concessão, para a rede e para o município mas, na perspetiva da eficiência económica e da regulação desenvolvida pela ERSE em todo o território nacional, estes não terão de ser necessariamente aqueles que irão ser reconhecidos para efeitos tarifários e de proveitos regulados. Isto é, poderão existir contrapartidas entre o concessionário e o município que serão assumidas por outra via que não no processo tarifário.

O investimento é ditado pelas obrigações de serviço público definidas pela lei e a ERSE assegura a regulação económica da atividade dos operadores de rede e a qualidade do serviço. O investimento no desenvolvimento das redes deve ter um propósito útil e ser economicamente eficiente e, apesar da uniformidade tarifária aplicada em todo o território nacional, poderá ser desigual entre concessões dependendo das características demográficas dos municípios, do desenvolvimento urbanístico, das prioridades de investimento, etc.

Assim, e para efeitos dos novos contratos de concessão, será relevante substituir a cláusula de investimento mínimo por uma cláusula relativa a obrigações de planeamento e reporte do investimento efetuado pelo concessionário ao município.

No que concerne ao relacionamento entre os operadores das redes de distribuição em BT e os clientes, em particular, as regras aplicáveis a ligações e comparticipações no reforço de rede, já se encontram estabelecidas pela ERSE no Regulamento de Relações Comerciais (RRC), não sendo, por isso, necessário serem contempladas nos contratos de concessão de distribuição em BT. Nesse sentido, os

futuros contratos de concessão deverão ser adaptados para não entrar em contradição com o estabelecido legal e regulamentarmente.

O planeamento da rede de distribuição em BT, e em particular a expansão da rede, está muito interligado com o trabalho realizado na rede em MT. Por isso, é necessário prever que o concessionário tenha de se coordenar com o operador da Rede Nacional de Distribuição (RND), assegurando a coerência entre os projetos de investimento nas respetivas redes, designadamente no que diz respeito às interligações entre elas. A existência de um maior número de operadores de rede em BT distintos do operador da RND poderá obrigar ao desenvolvimento de regulamentação sobre o relacionamento e coordenação do planeamento e operação das redes entre os operadores de rede em BT e o operador da RND. Esta regulamentação deverá garantir os princípios da não discriminação e transparência aos operadores de rede em BT pelo operador de montante, seja quanto aos seus deveres seja quanto aos seus direitos.

Tendo em conta que há matérias que já se encontram regulamentadas no RRC e demais regulamentos, propõe-se revogar os seguintes artigos do atual contrato tipo de concessão: o Artigo 10.º - Obrigação de fornecer energia; o Artigo 25.º - Estabelecimento das redes destinadas à eletrificação de novas áreas urbanizadas; o Artigo 26.º - Obras de expansão das redes existentes e o Artigo 27.º - Trabalhos nas redes e outras instalações abrangidas pela concessão e respetivos encargos. No que concerne ao planeamento e desenvolvimento da rede de distribuição em BT apresenta-se, de seguida, uma proposta de clausulado a ser integrada no novo contrato tipo de concessão.

Cláusula proposta: Planeamento e desenvolvimento da rede de distribuição em BT

- 1. O planeamento e desenvolvimento da rede de distribuição em BT tem como objetivo assegurar a satisfação das necessidades das entidades (município, produtores e consumidores) a elas ligadas ou que se pretendam ligar, com níveis adequados de qualidade de serviço e de segurança.*
- 2. A concessionária deverá elaborar o plano de desenvolvimento da rede de distribuição em BT em estreita coordenação com o município e com o operador da RND.*
- 3. Para tal, e tendo em vista a expansão das redes de distribuição de energia elétrica em BT, o concessionário deverá consultar o município que lhe deverá fornecer quaisquer planos de desenvolvimento municipal, que reflitam as necessidades de estabelecimento ou reforço de infraestruturas elétricas.*
- 4. O desenvolvimento das redes de distribuição em BT deve integrar-se nas políticas de desenvolvimento sustentável dos municípios, no estrito contexto da atividade prevista na legislação.*
- 5. A concessionária deverá reportar ao município o respetivo plano de investimentos, incluindo a caracterização das redes e uma justificação das suas opções em matéria de investimentos.*
- 6. Competem ao concessionário as obras de expansão e todos os trabalhos de conservação, reparação, remodelação e reforço das redes de distribuição em BT, bem como de outras*

instalações abrangidas pela concessão, por forma a serem convenientemente satisfeitas as necessidades dos consumidores, produtores e utilizadores das redes de energia elétrica em geral.

- 7. Os encargos resultantes da alínea anterior serão suportados de acordo com as regras estabelecidas no Regulamento de Relações Comerciais (RRC) e demais regulamentos aplicáveis.*
- 8. Quando um empreendimento for de carácter social e deva ser participado pela Câmara, o encargo a suportar por esta será repartido, em partes iguais, entre ela e o concessionário.*

4.9 PRINCÍPIO DA REGULAÇÃO ECONÓMICA DAS CONCESSÕES PELA ERSE

Os cadernos de encargos deverão esclarecer que, de acordo com o n.º 2 do artigo 3.º e ainda com o artigo 6.º dos estatutos da ERSE¹⁹, os operadores da rede de distribuição deverão cumprir as obrigações definidas pela ERSE, designadamente em termos de regulação económica. Ademais, os mesmos operadores encontram-se sujeitos ao cumprimento de toda a regulamentação que esta Entidade emane no exercício das suas competências, designadamente os regulamentos que são identificados no n.º 2 do artigo 9.º dos seus Estatutos.

A regulação económica de atividades que se caracterizam por ser monopólios naturais, como é o caso da distribuição de energia elétrica em BT, assenta na recuperação de rendimentos, os “proveitos permitidos”, pelas tarifas de uso dessas infraestruturas. Esses rendimentos devem ser suficientes para permitir à empresa cobrir os seus custos de seu funcionamento, desde que eficientes, realizar os investimentos necessários e obter um retorno adequado desse investimento, equivalente ao seu custo de capital.

Neste sentido, a entidade reguladora procura otimizar o compromisso entre dois objetivos, nem sempre coincidentes, que pretende alcançar através da determinação dos proveitos permitidos de uma entidade:

- i) a sustentabilidade económica e financeira da empresa regulada, desde que gerida de forma eficiente e
- ii) a promoção da eficiência produtiva (a prestação do serviço ou do produto ao menor custo possível, tendo em conta as especificidades da empresa). Estes dois objetivos não podem também descurar o equilíbrio entre a eficiência e a qualidade de serviço, pelo que embora as metodologias regulatórias procurem otimizar a eficiência da empresa, têm também em consideração o desempenho da mesma, nomeadamente, no que respeita à qualidade de serviço, com a sua contínua monitorização.

Para esse desiderato, a ERSE tem aplicado diversas metodologias regulatórias ao longo do tempo, dependendo das circunstâncias específicas do setor em cada época. Atualmente, a ERSE aplica uma

¹⁹ Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril, alterados pelo Decreto-Lei n.º 212/2012, de 25 de setembro, na redação do Decreto-Lei n.º 84/2013, de 25 de junho.

metodologia de regulação por incentivos, aplicada ao nível dos custos totais (TOTEX²⁰), que incide igualmente nos custos de investimento (CAPEX²¹) e nos custos de exploração (OPEX²²), do tipo *price cap*. Esta metodologia tem como vantagem permitir às empresas responder de forma mais eficiente aos desafios tecnológicos e organizacionais que surgem atualmente no setor elétrico.

Numa regulação por *price cap* o regulador relaciona os rendimentos que a empresa poderá obter por aplicação das tarifas com o nível da atividade da empresa. Para este fim, define-se um proveito unitário (o preço) que é multiplicado por uma avariável física, o indutor de custos (por ex.: n.º de clientes ou a energia distribuída). Aos rendimentos obtidos todos os anos, é aplicada uma meta de eficiência, que resulta numa diminuição do nível de rendimentos, para o mesmo nível de atividade. Esta meta é definida para um período, o período tarifário, que tem sido de 3 anos. Deste modo, a metodologia do tipo *price cap* não garante a recuperação dos custos da empresa.

Os custos reais incorridos pelas empresas que atuam nos setores regulados dependem da atuação das próprias empresas, e poderão ser superiores ou inferiores aos proveitos permitidos, resultando assim em ganhos ou perdas para a empresa.

A aplicação da regulação por *price cap* ao conjunto dos custos²³ dá um maior grau de liberdade às empresas para efetuarem as opções que julguem mais eficientes entre custos operacionais ou despesas de investimento.

Embora a ERSE procure assegurar o equilíbrio económico-financeiro das empresas que atuam nos setores regulados, tal não implica que a ERSE garanta uma taxa de rentabilidade. Cada empresa obterá numa remuneração efetiva superior ou inferior à remuneração definida pela ERSE para os ativos regulados, aquando do cálculo dos proveitos permitidos, consoante o seu desempenho real.

Deste modo, qualquer, eventual, garantia de rentabilidade da atividade poderá apenas ser assumida pelo concedente ao concessionário fora do quadro regulatório e tarifário, pelo que a garantia de transparência do processo de atribuição das concessões aconselha a que esta ressalva seja incorporada nos cadernos de encargos.

Os cadernos de encargos deverão também fazer referência a potenciais compensações entre operadores. Os proveitos permitidos definidos pela ERSE para os operadores da rede de distribuição em BT, de acordo com as metodologias regulatórias, são posteriormente recuperados pelas tarifas de uso da rede de distribuição. Uma vez que a ERSE aplica o princípio da uniformidade tarifária (tal como contemplado no

²⁰ *Total expenditures (Operational Expenditures + Capital Expenditures).*

²¹ *Capital Expenditures.*

²² *Operational Expenditures.*

²³ Foi aplicada até, 2011, isto é nos primeiros 12 anos da regulação e novamente desde 2018

Artigo 5º do Regulamento Tarifário em vigor) e que o mesmo subjaz a este procedimento de atribuição das concessões de distribuição em BT, nos termos da alínea d) do artigo 2.º do decreto-lei n.º 31/2017, de 31 de maio, para que o sistema tarifário se aplique universalmente a todos os clientes, o alargamento do número de operadores da rede de distribuição poderá levar a que seja necessário implementar um sistema de compensações entre operadores, de modo a garantir que cada operador recupera os seus proveitos permitidos através das tarifas reguladas.

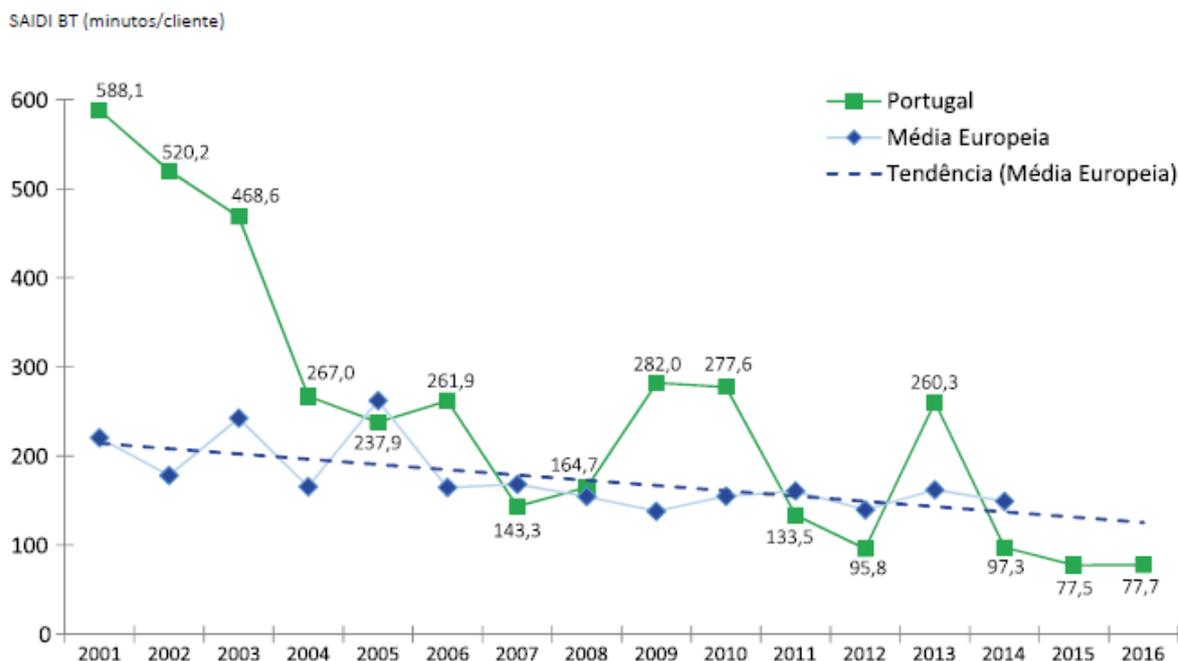
4.10 DEFINIÇÃO DA QUALIDADE DE SERVIÇO AOS CLIENTES FINAIS

De acordo com as “Bases das concessões da rede de distribuição de eletricidade em BT”, publicadas pelo Decreto-Lei n.º 215-B/2012 e, no contexto da qualidade de serviço, a concessionária é obrigada ao cumprimento do estabelecido no Regulamento da Qualidade de Serviço (RQS) aprovado pela ERSE, nas bases das concessões, na demais legislação e em regulamentação aplicável, bem como no contrato de concessão.

As bases das concessões em BT estabelecem ainda que “a receção e a entrega de eletricidade, salvo caso fortuito ou de força maior, só podem ser interrompidas por razões de interesse público ou de serviço ou por facto imputável ao cliente”. Para o efeito, os níveis de qualidade de serviço são regulamentados pelo RQS, devendo o desempenho da rede BT ser orientado por esses níveis regulamentares. No que concerne às obrigações de qualidade de serviço de natureza técnica, a ERSE estabelece padrões para os indicadores anuais (SAIDI BT e SAIFI BT) e para os indicadores individuais (número e duração das interrupções).

O desempenho das redes elétricas em Portugal Continental ao longo de mais de uma década apresenta uma comprovada tendência de melhoria, em convergência com a média europeia (como mostra a figura seguinte).

Evolução da duração média das interrupções em BT, em Portugal continental em comparação com a média europeia



Fonte: ERSE

Com o desempenho na BT a depender em muito do desempenho em MT, esta evolução positiva foi, entre outros fatores, resposta dos operadores de redes à introdução por parte da ERSE de incentivos à melhoria da qualidade de serviço (quer o mecanismo de incentivo à continuidade de serviço, aplicável à MT, quer os padrões individuais cujo incumprimento gera compensações aos clientes que são pagas independentemente de solicitação dos mesmos).

Para além disso, as novas tecnologias de gestão de rede melhoraram a qualidade da informação sobre a qualidade de serviço técnica da rede de BT e permitiram uma monitorização mais efetiva dos níveis de qualidade de serviço por parte da ERSE.

Também no que respeita à qualidade de serviço de âmbito comercial, o RQS estabelece indicadores gerais e padrões, bem como obrigações individuais, que definem níveis mínimos de atuação e desempenho por parte dos operadores de redes. Estes devem adequar os seus meios ao contexto em que atuam, para providenciar um atendimento completo e eficaz e a obter o desempenho exigido pelo RQS, de forma contínua no tempo. Por outro lado, não estando definidos níveis máximos de desempenho, é impreterível que o investimento nos meios para cumprir as obrigações regulamentares neste âmbito, deva ser rigorosamente adequado às necessidades identificadas, para minimizar os custos para o sistema.

Com o nível de qualidade que foi sendo atingido, verifica-se que a generalidade dos consumidores não estão disponíveis para pagar mais para melhorias neste domínio. Tendo em conta a uniformidade nas

tarifas de acesso às redes elétricas que ocorre em todo o território nacional, a governação do tema da qualidade de serviço em BT é uma atribuição da regulação, que melhor consegue integrar as abordagens entre diferentes níveis de tensão e promover um maior nivelamento da qualidade (através de incentivos regulatórios que concentrem os investimentos nas redes mais necessitadas).

Não existindo espaço para a introdução de requisitos adicionais que conduzam a custos acrescidos dos concessionários, considera-se que os procedimentos de concurso público para a atribuição das concessões não deverão abordar quaisquer dos temas cobertos pela regulação da qualidade de serviço do fornecimento de energia elétrica. Tendo em conta que a atividade de distribuição de energia elétrica em BT é sujeita a regulação e que a ERSE define quais são os proveitos permitidos dessa atividade, as condições de serviço devem elas também ser reguladas.

Não obstante, existem porventura outros domínios do serviço prestado pelo concessionário ao concedente (e.g. manutenção da infraestrutura de iluminação pública, informação cadastral e sobre a utilização das redes municipais em BT) onde os contratos de concessão podem estabelecer requisitos de monitorização e de desempenho para o operador que estão fora do âmbito do RQS e da regulação da ERSE.

Propõe-se, de seguida, uma cláusula a integrar o caderno de encargos:

Cláusula proposta: Qualidade de serviço aos clientes finais

- 1. No estabelecimento e na exploração da concessão e tendo em vista a qualidade do serviço, a concessionária deverá cumprir as normas e os regulamentos aplicáveis, nomeadamente o Regulamento da Qualidade de Serviço (RQS), aprovado pela ERSE.*
- 2. Os níveis de qualidade de serviço (quer de natureza técnica, quer comercial) são regulamentados pelo RQS, devendo o desempenho da rede BT ser orientado por esses níveis regulamentares.*
- 3. Os aspetos sujeitos a regulação por parte da ERSE, incluindo os regulamentos a que se refere o n.º 1, devem ser respeitados, não podendo as partes alterar o presente acordo no sentido de alterar esse quadro de obrigações e direitos regulatórios.*

4.11 SEPARAÇÃO DE ATIVIDADES

A separação de atividades (*unbundling*) foi uma decorrência do processo de liberalização promovido desde os anos 90 do século XX. Com os desenvolvimentos surgidos em matéria de legislação europeia e nacional, foi-se fomentando e impondo uma transformação nas anteriores empresas energéticas que produziam eletricidade, efetuavam o seu transporte e distribuição e, por fim, comercializavam-na. Desta forma, permitiu-se o desenvolvimento de concorrência na produção e na comercialização.

De modo a impedir comportamentos discriminatórios no acesso às redes, mostrou-se necessário garantir a efetiva separação de atividades. Foi esse o propósito da legislação emanada para o setor,

designadamente o Decreto-Lei n.º 29/2006 e, em especial, o seu artigo 36.º. Nos termos do referido artigo, (i) Os gestores do ORD não podem integrar os órgãos sociais nem participar nas estruturas de empresas que tenham por atividade a exploração da produção, transporte ou comercialização de eletricidade; (ii) Os interesses profissionais dos gestores referidos anteriormente devem ficar devidamente salvaguardados de forma a assegurar a sua independência; (iii) O ORD deve dispor de um código ético de conduta relativo à independência funcional da respetiva operação da rede e proceder à sua publicitação; (iv) O ORD deve garantir a diferenciação da sua imagem e comunicação das restantes entidades que atuam no âmbito do SEN, nos termos estabelecidos no Regulamento de Relações Comerciais; (v) O ORD não pode, diretamente ou por intermédio de empresa por si controlada, deter uma participação no capital social de empresas que tenham por atividade a exploração da produção, transporte ou comercialização de eletricidade.

Não obstante as obrigações mencionadas, salienta-se que, nos termos do n.º 8 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, o ORD não estará adstrito ao cumprimento de uma separação jurídica e não estará obrigado a garantir a diferenciação da sua imagem e comunicação das restantes entidades que atuam no âmbito do SEN (neste último caso, não obstante outras disposições aplicáveis, designadamente, em matéria de propriedade intelectual), caso abasteça um número de clientes inferior a 100.000.

Ao mesmo tempo, surgiram novas exigências europeias, fruto, nomeadamente, da aprovação do «terceiro pacote» energético europeu que integra a Diretiva n.º 2009/72/CE e a Diretiva n.º 2009/73/CE, ambas de 13 de julho, que estabelecem regras comuns para o mercado interno da eletricidade e do gás natural

Em traços gerais, o novo enquadramento veio obrigar à adoção de novas medidas no sentido do reforço da disciplina da separação das atividades de produção e comercialização relativamente à operação das redes de transporte²⁴ – como meio para atingir o estabelecimento de um mercado energético interno na União Europeia integrado que permita a implementação de uma concorrência de mercado mais eficaz, sem subsidias cruzadas. O aprofundamento do *unbundling* passa por exigir a separação completa patrimonial dos operadores das redes de transporte (*full ownership unbundling*), ainda que permita a adoção de modelos alternativos – *Independent System Operator (ISO)* e *Independent Transmission Operators (ITO)* – sob condição da sujeição a uma regulação mais intrusiva. O *full ownership unbundling* implica a supervisão contínua dos conflitos de interesses no que respeita aos acionistas, gestores e membros do órgão de fiscalização dos operadores das redes de transporte, impedindo que as partes com interesses na comercialização e/ou produção de eletricidade e/ou gás natural de exercerem influência sobre aqueles operadores. Não obstante, a separação patrimonial não ser, por ora, exigida aos operadores das redes de distribuição, estes ficam obrigados à independência no plano jurídico, da organização e da tomada de decisões face a outras atividades, bem como à elaboração de um programa de conformidade.

²⁴ Apesar de se indicarem algumas alterações neste âmbito, tenha-se presente que este documento não trata das redes de transporte, mas antes da concessão da distribuição em BT.

4.12 ELEMENTOS DECISÓRIOS DOS CONCURSOS

O concessionário desenvolve uma atividade em regime de exclusividade e tem por isso de pagar ao município uma renda anual de valor definido na lei, conforme prevê a Lei n.º 31/2017 e o Decreto-Lei n.º 230/2008, alterado pela Lei n.º 7-A/2016. Assim, o valor da renda não pode ser uma variável a sujeitar a concurso e servir de elemento decisório para escolha do concessionário.

Excluída a variável renda de concessão, as variáveis sujeitas a concurso (critérios de avaliação das propostas) devem ainda respeitar um conjunto de limitações, designadamente os princípios gerais previstos na Lei n.º 31/2017 (que foram abordados *supra*), a saber:

- Salvaguarda da neutralidade financeira para os consumidores de eletricidade e para o Orçamento do Estado;
- Promoção da eficiência económica e das condições de desempenho eficaz do sistema objeto da concessão, salvaguardando a qualidade e abrangência do serviço público atualmente prestado como mínimo a assegurar;
- Promoção da coesão territorial quanto à sustentabilidade das concessões e ao nível de qualidade do serviço prestado;
- Salvaguarda da uniformidade tarifária no país;
- Nivelamento das condições estruturais de desenvolvimento da atividade de distribuição de energia elétrica, nomeadamente em termos de custos e de incremento dos padrões de qualidade do fornecimento do serviço público;
- Promoção da gestão de energia e da eficiência energética pelos municípios, sem que esse esforço envolva prejuízo na justa remuneração devida aos municípios como concedentes;
- Garantia de inexistência de custos acrescidos a repercutir nos consumidores, designadamente através das tarifas de uso de redes, ou em custos de política energética, de sustentabilidade e de interesse económico geral, decorrentes da aplicação e adoção do novo modelo concursal;
- Defesa da estabilidade do emprego, com a salvaguarda dos postos de trabalho e dos direitos dos trabalhadores afetos às concessões, nomeadamente em situações de transmissão ou cessação da concessão, bem como a exigência do cumprimento da legislação laboral, incluindo no que respeita aos vínculos efetivos e à contratação coletiva atualmente em vigor.

Tendo em conta as limitações acima referidas, as entidades que concorram às concessões podem incluir na sua proposta a oferta de bens e serviços adicionais ou o pagamento ao município de valores adicionais à renda da concessão. Todavia, importa reforçar as seguintes limitações adicionais:

- Nos termos da legislação e regulamentação do setor elétrico, um operador de rede com mais de 100 mil clientes ligados às suas redes tem de garantir separação jurídica face às atividades

de comercialização e/ou produção. Não pode, portanto, o operador de rede deter ativos de produção. Assim, os serviços adicionais que um concessionário possa querer fornecer para valorizar a sua proposta a concurso têm de ter estas restrições em consideração.

- Os valores adicionais a pagar ao município (ou eventuais compensações em bens ou serviços) não podem ser repercutidos nas tarifas, ou seja, são custos de atividade que a ERSE não reconhecerá para cálculo dos proveitos permitidos da atividade de distribuição de energia elétrica em BT na concessão.

Ademais, salienta-se que quaisquer aspetos que sejam da competência da ERSE e que, como tal, tenham estado sujeitos a regulamentação por parte desta Entidade deverão, naturalmente, ser respeitados, não podendo as propostas impedir o cumprimento destas obrigações regulamentares.

Em síntese, considera-se adequado agrupar os elementos decisórios dos concursos em duas categorias: pagamento de valor adicional à renda; serviços adicionais à concessão. Importa ainda que o caderno de encargos tipo defina o conjunto de restrições a que as ofertas ao concurso estão sujeitas.

Nestes termos, propõe-se a inclusão das seguintes cláusulas no caderno de encargos:

Cláusula proposta: Renda Municipal

- 1 – A concessão da atividade de distribuição de eletricidade em baixa tensão é remunerada mediante uma renda anual devida pela concessionária nos termos da legislação e regulamentação aplicável.*
- 2 – A renda a que se refere o número anterior apenas deverá ser paga a cada Município partir do momento em que o concessionário comece a desempenhar as funções de Operador da Rede de Distribuição na respetiva área municipal e durante todo o período que vigência da concessão.*

Cláusula proposta: Valores adicionais não suportados pelos consumidores

- 1 – Todos os montantes e bens adicionais à Renda Municipal prevista na cláusula [...] que o concessionário entregue ao concedente, decorrendo dos termos do concurso, independentemente do título a que o faça e da natureza jurídica de que se revistam, não são suscetíveis de repercussão sobre os consumidores.*
- 2 – Os montantes adicionais a que se refere o número anterior apenas deverão ser pagos e entregues a cada Município partir do momento em que o concessionário comece a desempenhar as funções de Operador da Rede de Distribuição na respetiva área municipal e durante todo o período que vigência da concessão.*

4.13 TRANSIÇÃO ENTRE CONCESSIONÁRIOS

A transição entre o atual concessionário e o futuro concessionário (ou o município em exploração direta) é um processo complexo e que exigirá planeamento e tempo. São essencialmente duas as razões que condicionam o processo de transição, conforme se pormenoriza de seguida.

A operação de uma rede em baixa tensão está muito dependente da rede a montante, ou seja, a rede de média tensão, cuja concessão está atribuída à EDP Distribuição até 2044. É necessária uma coordenação entre operadores em áreas da atividade desde o planeamento das redes até à atuação em caso de interrupção e correspondente reposição do fornecimento. À data, esta coordenação é facilitada uma vez que a operação das redes é feita pela mesma empresa na quase totalidade do território continental. O aumento do número de operadores obrigará a um maior detalhe das regras de relacionamento entre eles, a estabelecer em protocolos bilaterais e/ou em regulamentação da ERSE. Importa, assim, que o caderno de encargos tipo preveja um prazo de transição que permita que um novo concessionário estabeleça os procedimentos necessários com o concessionário da rede de AT/MT.

É expectável que na maior parte das atuais concessões os procedimentos de operação da rede se encontrem devidamente formalizados, facilitando, portanto, a transição entre concessionários. Todavia, e de modo a garantir uma transição segura, considera-se recomendável que o caderno de encargos tipo estabeleça um prazo mínimo para transição entre operadores, período durante o qual o concessionário cessante colaborará na fase de transição. Propõe-se ainda a obrigatoriedade do concorrente à concessão apresentar um plano de transição, elemento que poderia ser objeto de valorização no concurso.

Por último, e ainda nas relações entre o anterior e o novo e concessionário, é importante garantir que se efetiva o pagamento da compensação pelos ativos. Nesse contexto, também se sugere uma cláusula para clarificação deste ponto.

Cláusula proposta: Período de transição

1 - O período de transição inicia-se em data a acordar entre as partes, devendo, na falta de estipulação ou acordo entre as partes, iniciar-se 6 meses antes do início da concessão na área territorial em causa.

2 - O período de transição tem por objetivo permitir ao concessionário o desenvolvimento de todas as ações de implementação da estrutura destinadas a garantir que não ocorram quebras de continuidade e qualidade do serviço com o início da sua exploração.

3 - Durante o período de transição, o concedente deve prestar todo o apoio ao concessionário, designadamente, permitindo o acesso a todas as instalações afetas à concessão e assegurando a diligente colaboração do pessoal afeto ao serviço.

4 - Durante o período de transição:

a) As partes assinam um auto de vistoria no qual é ratificado ou alterado o inventário dos bens e relações jurídicas;

b) O concessionário informa os utilizadores do serviço, através de comunicação escrita, da data a partir da qual esta assume a responsabilidade pela prestação do serviço e a posição contratual do concedente.

5 - A contagem do prazo da concessão inicia-se com o termo do período de transição, assumindo o concessionário a partir dessa data a plena responsabilidade pela gestão do sistema.

Cláusula proposta: Pagamento de compensação pelos ativos

1 - O concessionário assegura o pagamento da indemnização pelos ativos, cujo montante se encontra devidamente calculado no Anexo [...] e que é devida pelo concedente ao anterior concessionário e correspondente ao valor contabilístico dos bens afetos à concessão para efeitos de fixação de tarifas, líquido de amortizações e participações financeiras e subsídios a fundo perdido, incluindo-se nestes o valor dos bens cedidos pelo concedente, nos termos da lei.

2 – A indemnização prevista no número anterior deverá ser paga pelo concessionário ao anterior concessionário no prazo de [...] dias após a produção de efeitos do presente contrato.

4.14 DIFERENTES PRAZOS DO FIM DOS ATUAIS CONTRATOS DE CONCESSÃO

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 05/2018 prevê no artigo 4.º o lançamento sincronizado dos procedimentos concursais em 2019, apesar de nem todos os contratos de concessão ainda em vigor terminarem no mesmo momento temporal.

A opção pelo lançamento sincronizado é consentânea com a agregação de áreas que se pretende fomentar, por razões relacionadas com a eficiência económica que se pretende garantir (sem prejuízo, naturalmente, de os municípios poderem optar pela exploração direta ou pela consagração de diferentes áreas de agregação, como se referiu *supra*). Ainda assim, poderá ser necessário acautelar algumas matérias que se prendem com a adjudicação de um contrato com uma antecedência de alguns anos (atendendo a que dos contratos de concessão atuais, alguns terminam em 2026, haverá situações em que entre a adjudicação e o início da operação do concessionário num dado município agregado dentro de uma área territorial poderão passar 7 anos). Nesse caso, deverá resultar claro no caderno de encargos o lapso temporal em que se verificarão as obrigações e em que terão lugar os direitos nas diferentes áreas municipais integrantes da área agregada, garantindo, designadamente, que não existe antecipação de receita municipal ou de outros direitos antes da efetiva prestação dos serviços de concessão.

Ademais, será necessário atentar na legislação relevante ao nível da contratação pública e ainda nas especificidades de cada município de modo a assegurar que o início da operação fica devidamente

salvaguardado nas peças procedimentais e no contrato de concessão e ainda que o mesmo não invalide o lançamento sincronizado dos procedimentos.

5 PARTE II – PROPOSTA SOBRE AS ÁREAS TERRITORIAIS DE AGRUPAMENTO DAS CONCESSÕES PARA OS PROCEDIMENTOS

A proposta da ERSE sobre a delimitação territorial das áreas territoriais a sujeitar a concurso encontra-se em documento autónomo.

Rua Dom Cristóvão da Gama n.º 1-3.º
1400-113 Lisboa
Tel.: 21 303 32 00
Fax: 21 303 32 01
e-mail: erse@erse.pt
www.erse.pt

