



---

**PROPOSTA SOBRE AS PRINCIPAIS DETERMINANTES DO PROCEDIMENTO TIPO DE  
ATRIBUIÇÃO DAS CONCESSÕES BT E PROPOSTA DE ÁREAS TERRITORIAIS**

**Comentários da EDP Distribuição à proposta ERSE**

17 de setembro de 2018



## Índice

1	Enquadramento .....	1
2	Sumário executivo.....	3
3	Comentários aos “Principais Determinantes do Procedimento Tipo de Atribuição das Concessões BT” .....	9
3.1	Principais Desafios Colocados pela Atribuição das Concessões de Distribuição em BT .....	9
3.2	Princípios Gerais dos Procedimentos .....	10
3.3	Ativos das Concessões.....	12
3.4	Trabalhadores das Concessões .....	16
3.5	Tratamento dos Contratos com Prestadores de Serviços às Concessões.....	17
3.6	Obrigações e Direitos do Concessionário Cessante .....	17
3.7	Iluminação Pública e Eficiência Energética .....	18
3.8	Acesso às Infraestruturas Aptas ao Alojamento de Redes de Comunicações Eletrónicas .	20
3.9	Planeamento das Redes de Distribuição em BT.....	21
3.10	Princípio da Regulação Económica das Concessões pela ERSE .....	23
3.11	Definição da Qualidade de Serviço aos Clientes Finais .....	24
3.12	Separação de Atividades.....	25
3.13	Elementos Decisórios dos Concursos .....	25
3.14	Transição Entre Concessionários .....	28
3.15	Diferentes Prazos do Fim dos Atuais Contratos de Concessão .....	29
4	Comentários sobre a: “Proposta sobre Áreas Territoriais dos concursos” .....	30
4.1	Comentários gerais.....	30
4.2	Dimensão das Áreas .....	32
4.2.1	Procedimento.....	32
4.2.2	Análise da amostra 1.....	33

4.2.3	Análise da amostra 2.....	33
4.2.4	Síntese.....	35
4.3	Proposta de delimitação territorial.....	36
4.3.1	Definição da proposta de delimitação territorial .....	36

## 1 Enquadramento

O presente documento contém os comentários da EDP Distribuição no âmbito da “65.ª Consulta Pública – Concessões de distribuição de eletricidade em baixa tensão”, lançada pela Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), no passado dia 29 de junho de 2018, para discussão pública das suas propostas sobre:

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

A EDP Distribuição é um Operador de Rede de Distribuição (ORD) pertencente ao Grupo EDP. Enquanto empresa concessionária da Rede Nacional de Distribuição em alta e média tensão e de 278 concessões municipais de distribuição em baixa tensão, a EDP Distribuição é responsável pela distribuição de eletricidade a mais de seis milhões de consumidores portugueses.

A EDP Distribuição (e as estruturas que a antecederam no contexto do grupo EDP) tem uma história de mais de 40 anos no exercício da atividade de distribuição de eletricidade em Portugal. A EDP Distribuição orgulha-se de, ao longo deste percurso histórico, ter tido um papel central na construção do Setor Elétrico Nacional (SEN), contribuindo de forma decisiva para a superação de importantes desafios, que vão desde a eletrificação em superfície até à convergência com os padrões europeus de qualidade de serviço e de eficiência económica. De facto, em resultado do trabalho desenvolvido ao longo das últimas décadas, a EDP Distribuição está hoje entre os melhores ORD europeus, tanto no que toca à qualidade do serviço prestado, como no que toca à eficiência de custos (tal como a ERSE atesta no contexto da presente consulta). A melhoria da eficiência operacional da EDP Distribuição tem permitido ainda uma redução progressiva do peso dos custos da atividade de distribuição nas tarifas de eletricidade, contribuindo para a sustentabilidade do SEN.

Sendo uma empresa portuguesa, com uma história de serviço público que se confunde com a própria história do setor elétrico português, e cujo futuro está inextricavelmente ligado ao futuro do setor elétrico, a EDP Distribuição tem na defesa da sustentabilidade do SEN uma motivação fundamental. Assim, não obstante os seus naturais interesses enquanto atual concessionária, a EDP Distribuição apresenta os seus comentários a esta consulta pública num espírito de partilha da perspetiva única que detém sobre as particularidades e desafios da atividade de distribuição de eletricidade em Portugal e sobre as implicações de diferentes opções no que toca à sustentabilidade e à evolução futura do sistema elétrico nacional.

A presente consulta constitui uma iniciativa positiva e relevante da ERSE, na medida em que promove a discussão pública de um tema complexo, com grande impacto potencial para o SEN e para o país, e sobre o qual não existe um amplo conhecimento geral. A EDP Distribuição considera ainda que, no âmbito da presente consulta, a ERSE faz diversas recomendações importantes para a salvaguarda do interesse global do sistema elétrico e dos consumidores.

Genericamente, existem diversos riscos e potenciais impactos que podem ser endereçados e

mitigados no âmbito de intervenção a que diz respeito a presente consulta, ou seja, através da definição de áreas de concurso e dos aspetos a incorporar nos documentos-tipo a publicar pelo Governo. No entanto, existem igualmente diversos riscos e potenciais impactos negativos que são inerentes ao modelo de organização da atividade previsto e cuja resolução cabal só será possível mediante intervenção legislativa.

Neste contexto, ao longo dos capítulos seguintes a EDP Distribuição deixa os seus comentários, não só às propostas da ERSE e a aspetos que se enquadram estritamente no âmbito da presente consulta, mas também a outros aspetos mais gerais, que considera serem relevantes para a defesa da sustentabilidade do SEN e do interesse nacional.

## 2 Sumário executivo

A EDP Distribuição considera que, no âmbito desta consulta, a ERSE faz diversas propostas e recomendações importantes e pertinentes sobre aspetos a considerar na preparação dos concursos para atribuição de concessões de baixa tensão. Nos parágrafos seguintes a EDP Distribuição apresenta de forma resumida os seus comentários às propostas da ERSE, bem como diversas sugestões e observações complementares.

### **Iluminação pública**

No que diz respeito à iluminação pública, a EDP Distribuição partilha a opinião da ERSE de que a sua autonomização em relação à concessão de distribuição de eletricidade seria vantajosa, na medida em que retiraria da esfera do SEN uma atividade de cariz essencialmente municipal e aproximaria o modelo português da prática corrente na maioria dos países europeus. Contudo, atendendo às sinergias e partilha de infraestruturas com a rede de distribuição, uma eventual autonomização da IP implicaria uma definição criteriosa das fronteiras com a concessão de BT.

### **Pagamento de compensações financeiras ao concedente pela atribuição das concessões**

Nas propostas e comentários da ERSE está patente uma grande preocupação em deixar claro que eventuais pagamentos aos municípios, a título de compensação pela atribuição da concessão, e outros encargos assumidos pelos concessionários que não se enquadrem no estrito âmbito do desempenho da atividade de ORD em condições de eficiência, não serão reconhecidos para efeitos tarifários. A EDP Distribuição concorda inteiramente com este princípio. No entanto, na medida em que os futuros ORD continuem a desempenhar a sua atividade regulada essencialmente em exclusividade (o que é fundamental para evitar subsídio cruzada, com impacto nas tarifas do SEN), não é possível antever outras fontes de financiamento para o pagamento de hipotéticas compensações aos municípios, que não as receitas reguladas. Neste sentido, se for respeitado o princípio enunciado, é difícil conceber que venham a existir pagamentos significativos de compensações no âmbito dos concursos.

Conforme se explica em maior detalhe no ponto 3.13, o pagamento de uma compensação pela atribuição da concessão opera, necessariamente, uma transferência de valor dos consumidores para os municípios, na medida em que se esse pagamento não acontecesse o valor correspondente poderia ser repassado aos consumidores. Por outro lado, independentemente das disposições legais e das intenções do regulador *a priori*, a eventual assunção de compromissos financeiros no âmbito do contrato de concessão colocará sempre, em maior ou menor grau, pressão sobre a sustentabilidade e solvabilidade dos futuros ORD, o que se traduzirá em pressão sobre a regulação para aumentar receitas dos operadores, na medida em que isso seja necessário para garantir a continuidade das operações. No sentido de mitigar este risco, a EDP Distribuição considera que, caso venham a existir compensações financeiras, estas deverão ser obrigatoriamente pagas de uma só vez, no momento da celebração do contrato, prevenindo-se assim pressões futuras para a sua

incorporação nas tarifas.

### **Visibilidade sobre os custos aceites e proveito permitido das futuras concessões**

A EDP Distribuição considera que a ERSE deveria dar indicações/referências tão precisas quanto possível sobre o valor do investimento e custos aceites em cada área de concessão, no sentido de aumentar a transparência do processo, nivelar as expectativas dos potenciais concorrentes e garantir a viabilidade das propostas apresentadas. Sem indicações ou referências sobre o proveito permitido que será considerado para cada concessão, não será possível aos potenciais concorrentes avaliarem a sua capacidade para operarem, tendo em conta as suas expectativas de custos de operação. Como referido noutros pontos, é fundamental que as propostas selecionadas venham a revelar-se viáveis e sustentáveis, sob pena de descontinuidades e perturbações na prestação de um serviço público essencial serviço.

### **Âmbito dos contratos de concessão e da atividade dos futuros ORD**

Em diversos pontos do documento a ERSE sugere que, nos futuros contratos de concessão e na atividade dos futuros operadores, poderão coexistir duas vertentes de atuação: uma relacionada com o desempenho das funções de ORD regulamentarmente estabelecidas, que seria reconhecida para efeitos tarifários e de proveitos regulados, e outra relacionada com serviços adicionais ao âmbito do ORD, acordados com o concedente no âmbito do contrato de concessão. A EDP Distribuição não partilha desta visão e considera, pelo contrário, que no âmbito do contrato de concessão de distribuição em baixa tensão apenas devem ser realizados os investimentos que sejam relevantes, eficientes e economicamente justificáveis, na perspetiva da operação da rede de distribuição e do funcionamento do Sistema Elétrico Nacional (i.e. serviços estranhos às funções do ORD deveriam ser objeto de concursos próprios, independentes das concessões). O alargamento do âmbito dos contratos de concessão de distribuição em baixa tensão a atividades que não constituam funções do ORD, promove um esbatimento das fronteiras do SEN e encerra um elevado risco de subsidiação cruzada entre atividades reguladas e não reguladas, com elevado prejuízo potencial para os consumidores de eletricidade e para a integridade do SEN.

### **Capacidade dos futuros concessionários para exercerem com sucesso as funções de ORD**

A EDP Distribuição concorda com a observação da ERSE de que *“os novos operadores de rede de distribuição em BT entrarão na atividade (ou continuarão a exercê-la) num momento de particular transformação do setor: redes inteligentes, produção distribuída, participação da procura, eletrificação dos consumos de energia, inovação tecnológica”* e que *“neste contexto, será essencial ao setor elétrico que estes operadores apresentem capacidade de inovação e de investimento”* (pág. 8, doc. I). No entanto, a EDP Distribuição considera que existe nas propostas da ERSE uma omissão importante no que toca a critérios destinados a garantir a capacidade efetiva dos futuros ORD para



exercerem a atividade de distribuição com estabilidade e qualidade de serviço e para responderem aos desafios de futuro do setor. Estando em causa a prestação de um serviço público essencial (um valor que é nacional, e não apenas municipal), cabe à ERSE sugerir e ao Governo implementar todas as medidas necessárias para se obter as necessárias garantias. Neste sentido, a EDP Distribuição considera que os documentos-tipo de concurso, a publicar pelo Governo, deveriam:

- Prever um sistema de pré-qualificação dos candidatos, com critérios bem definidos e uniformes a nível nacional, destinados a garantir que os futuros ORD terão a experiência, solidez financeira, meios e competências necessários ao desempenho da atividade com qualidade, estabilidade e sustentabilidade;
- Estipular critérios de avaliação das propostas que valorizarem aspetos técnicos relevantes numa perspetiva nacional, tais como credenciais/soluções no domínio da inovação, redes inteligentes ou sustentabilidade ambiental.

### **Processo de transição entre concessionário cessante e novo concessionário**

A EDP Distribuição considera que é muito importante garantir previsibilidade e segurança no processo de transição entre o concessionário cessante e o novo operador, para evitar o risco de perturbações na prestação do serviço (por exemplo, devido a quebras de stock de materiais, cessação de contratos com prestadores de serviço ou adiamento de investimentos). Neste sentido, a EDP Distribuição considera que os documentos-tipo de concurso, a publicar pelo Governo, deveriam definir um calendário detalhado para o processo de transição, culminando com a transferência efetiva da operação da concessão para o novo operador (após o pagamento da indemnização devida ao concessionário cessante). De modo a garantir que só são apresentadas propostas responsáveis e viáveis, a EDP Distribuição considera ainda que deveriam ser adicionadas nos documentos-tipo de concurso cláusulas com penalidades significativas em caso de falha do novo concessionário em assumir a operação da concessão ou efetuar o pagamento da indemnização no prazo previsto (por exemplo, acionamento de garantias bancárias, a favor do concedente).

### **Transferência de recursos entre concessionário cessante e novo concessionário**

A EDP Distribuição considera muito positivas as diversas recomendações da ERSE destinadas a clarificar e uniformizar as regras associadas ao processo de transferência de recursos entre o concessionário cessante e o novo operador (ativos, trabalhadores, contratos). Embora a EDP Distribuição tenha objeções relativamente a algumas das propostas e tenha diversas sugestões adicionais, considera que, de um modo geral, as sugestões da ERSE contribuem para clarificar regras e nivelar expectativas, no sentido de se promover decisões informadas e responsáveis por parte dos intervenientes no processo.

Relativamente ao tratamento de ativos partilhados, que servem simultaneamente diferentes

concessões, a EDP Distribuição nota que, em muitos casos, e em particular para os SI, a alocação proporcional do valor contabilístico proposta pela ERSE não poderá ter tradução na transferência efetiva desses ativos, na medida em que estes são fisicamente indivisíveis e indispensáveis à operação da concessão da AT/MT.

No que toca às objeções, destaca-se que a EDP Distribuição discorda em absoluto da interpretação que a ERSE parece fazer da legislação vigente, no sentido da não-inclusão do valor dos ativos de medição de energia (contadores) no cálculo da indemnização a pagar ao concessionário cessante, e considera que, em relação a este aspeto, estão em causa princípios constitucionais que terão necessariamente que ser respeitados.

### **Áreas de concurso**

Relativamente à definição das áreas de concurso, a EDP Distribuição concorda com a observação da ERSE de que a atividade de distribuição de energia elétrica envolve economias de escala significativas e com a constatação de que os operadores de pequena/média dimensão analisados apresentam custos unitários muito superiores aos atuais (2 a 6 vezes), que seriam insustentáveis para o SEN. No entanto, pelas diversas razões apontadas nos comentários detalhados ao documento, a EDP Distribuição considera que o Regulador subestima francamente a importância das sinergias e economias de escala atualmente existentes (incluindo as resultantes da operação integrada da BT e da MT) quando conclui que é de *“600 mil clientes a dimensão mínima a partir da qual o redimensionamento da atividade de distribuição em BT não geraria de forma quase inequívoca perda de eficiência e acréscimo de custos face à situação atual”*. Neste sentido, a análise que sustenta a proposta de delimitação territorial da ERSE parte desde logo de uma premissa errada, que, se corrigida, conduziria certamente a áreas com dimensão substancialmente superior.

Em linha com as observações anteriores, a EDP Distribuição considera que nenhuma das propostas de agregação territorial mitiga eficazmente o risco de aumento de custos a suportar pelas tarifas e que valeria a pena estudar o cenário de uma concessão única, de âmbito continental.

Ainda no que toca à definição das áreas de concurso, a EDP Distribuição partilha inteiramente a opinião da ERSE de que é fundamental definir áreas equilibradas do ponto de vista das características estruturais (e.g. rural vs. urbano) e dos custos unitários de prestação do serviço, na medida em que só assim será possível garantir a preservação da uniformidade tarifária, em particular numa perspetiva de longo prazo.

Ainda relativamente às áreas de concurso, a EDP Distribuição nota que, na legislação atual, a obrigação de publicação por parte dos municípios de estudos demonstrando as vantagens para o interesse público de cenários de agregação alternativos ao proposto pela ERSE, constitui um mero ato formal, que é essencialmente inconsequente, na medida em que não está definido um mecanismo de avaliação/validação do conteúdo desses eventuais estudos. De facto, de acordo com a legislação (RCM nº 5/2018), os referidos estudos deverão ser publicados conjuntamente com os documentos de concurso, já como um facto consumado. A EDP Distribuição, considera que

deveriam ser definidas regras mais claras e consequentes, com capacidade para impedirem efetivamente a concretização de cenários prejudiciais ao interesse público e à sustentabilidade do SEN.

### **Modelo de organização da atividade de distribuição**

O modelo de organização da atividade de distribuição de eletricidade previsto na legislação atual resultou de circunstâncias históricas e não de uma reflexão estruturada e de uma escolha deliberada, norteada por princípios de eficiência e racionalidade económica. Conforme anteriormente referido, o modelo em vigor tem inerentes diversos riscos e potenciais impactos negativos, cuja resolução cabal exigiria uma intervenção legislativa, no sentido de alterar o próprio modelo. Embora não seja possível endereçar estes riscos/impactos no âmbito de intervenção da presente consulta pública, a EDP Distribuição não pode deixar de alertar para a sua existência.

Pelas múltiplas razões que se expõe em maior detalhe ao longo dos capítulos seguintes deste documento, o modelo previsto na legislação atual é inadequado ao atual contexto tecnológico e de mercado do setor. Destaca-se em particular os seguintes aspetos:

- O modelo de organização previsto carece de racionalidade económica, na medida em que promove a separação entre as atividades de distribuição em MT e BT e a fragmentação geográfica da distribuição em BT, destruindo importantes sinergias e economias de escala, com inevitáveis consequências para os custos do sistema;
- Trata-se de um modelo desfasado do atual contexto tecnológico e de mercado do setor, em que a digitalização e a inovação (envolvendo importantes economias de escala) constituem elementos cada vez mais centrais na resposta dos ORD aos desafios do setor;
- A fragmentação de importantes processos que atualmente estão integrados em termos funcionais e geográficos (gestão de avarias, ligação de clientes, etc.) constituirá uma alteração profunda, que exigirá um significativo esforço de adaptação a vários agentes do SEN e à própria regulação, envolvendo riscos significativos no que toca à qualidade do serviço prestado aos consumidores;
- Uma vez concretizada, a potencial fragmentação da atividade de distribuição de eletricidade será praticamente irreversível por via legislativa e terá consequências, pelo menos, ao longo dos próximos 20 anos.
- O modelo previsto na legislação portuguesa não tem paralelo no contexto europeu, em particular no que toca à separação entre as atividades de distribuição em BT e em MT.

No entender da EDP Distribuição, estes factos, justificariam, só por si, uma profunda reflexão sobre o modelo atual e a sua revisão no sentido de o alinhar com as melhores práticas europeias.

Finalmente, a EDP Distribuição nota que o próprio conceito de mudança periódica de ORD, com seleção por concurso público, é raro no panorama europeu e não constitui uma imposição do normativo comunitário. Esta circunstância de ausência de reciprocidade, cria uma marcada assimetria de oportunidades entre as empresas portuguesas e as suas congéneres de outros países europeus (Espanha, França, Itália, Reino Unido, etc.).

### **Princípios a salvaguardar**

Seja na definição dos aspetos ainda em aberto relativos à organização dos concursos de atribuição de concessões BT, seja numa eventual revisão do próprio modelo de organização da atividade de distribuição, a EDP Distribuição considera que devem ser observados os princípios seguidamente apresentados.

**Eficiência económica** no desempenho da atividade de distribuição e manutenção da trajetória de redução de custos que se tem verificado nos últimos anos, garantindo uma rede de distribuição competitiva e a sustentabilidade das tarifas de eletricidade.

**Qualidade e capacidade técnica** dos futuros ORD para o desempenho da atividade de distribuição e para a melhoria contínua da qualidade do serviço prestado aos consumidores e restantes agentes de mercado.

**Capacidade de Inovação e modernização** para resposta aos atuais desafios do setor elétrico (redes inteligentes, produção distribuída, mobilidade elétrica, participação da procura, etc.).

**Alinhamento com as melhores práticas europeias** de organização da atividade de distribuição de eletricidade, no contexto de um mercado elétrico cada vez mais integrado.

**Uniformidade a nível nacional**, não só no valor das tarifas de eletricidade, mas também na regulamentação da atividade e na normalização de soluções técnicas.

**Proximidade do ORD às autarquias** para incorporação dos legítimos interesses dos municípios no exercício de uma atividade de grande impacto local.

**Reciprocidade** no tratamento de empresas congéneres de outros países europeus, promovendo o alinhamento com os respetivos modelos de organização da atividade e evitando assimetrias de oportunidades em relação às empresas portuguesas.

Atendendo aos significativos impactos que o processo de atribuição das concessões de baixa tensão pode ter ao longo dos próximos 20 anos, a EDP Distribuição considera fundamental um envolvimento ativo da ERSE e, em especial, do Governo, em defesa do interesse nacional, inerente à prestação de um serviço público essencial, de grande impacto social e económico. Enquanto atual operador da rede de distribuição, a EDP Distribuição manifesta a sua total disponibilidade para colaborar na procura de soluções que defendam a sustentabilidade do Setor Elétrico Nacional.

### 3 Comentários aos “Principais Determinantes do Procedimento Tipo de Atribuição das Concessões BT”

(Documento I publicado pela ERSE no âmbito da “65.ª Consulta Pública – Concessões de distribuição de eletricidade em baixa tensão”)

#### 3.1 Principais Desafios Colocados pela Atribuição das Concessões de Distribuição em BT

De um modo geral, a EDP Distribuição revê-se nos desafios elencados pela ERSE no capítulo 2 e, de forma particular, no que toca aos desafios relacionados com:

- Uniformidade tarifária e do serviço prestado aos consumidores de diferentes regiões;
- Eficiência no desempenho da atividade e impacto sobre os custos do sistema;
- Capacidade de inovação e resposta à evolução do setor.

De facto, a forma de organização da atividade de distribuição de eletricidade prevista na legislação atual encerra enormes riscos em qualquer uma destas 3 dimensões, que, no entender da EDP Distribuição, será impossível resolver sem uma alteração substantiva do próprio modelo.

Conforme a ERSE refere no documento da consulta: “*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*” (pág. 5, doc. I). Efetivamente, a forma de organização atual da atividade de distribuição em uma concessão nacional única para a RND, abrangendo a distribuição em AT e MT, e 278 concessões municipais de distribuição em BT autónomas, constitui um legado histórico, que resulta de uma sequência de diferentes desenvolvimentos e intervenções legislativas, ocorridos em contextos políticos, económicos e tecnológicos muito diferentes entre si e, sobretudo, muito diferentes dos atuais. Em particular, a atual forma de organização da atividade não resulta de um estudo ou uma reflexão estruturada sobre qual o modelo ótimo, ou qual o modelo que constitui um compromisso razoável, do ponto de vista dos consumidores e dos objetivos económicos e sociais do país.

No atual contexto tecnológico e de mercado, este modelo de organização legado, que resultou de circunstâncias históricas, não tem racionalidade técnica nem económica, em particular por promover a separação entre as atividades de distribuição em MT e BT e por promover a fragmentação geográfica da atividade de distribuição em BT, num país de pequena/média dimensão. Sinal disto mesmo, é o facto de o atual modelo português ser absolutamente impar no contexto europeu. De facto, a EDP Distribuição não conhece exemplos de ORD europeus de dimensão relevante que operem exclusivamente em baixa tensão, tal como não conhece casos de países que promovam ativamente essa separação por via legislativa. Esta singularidade do modelo

previsto para Portugal deveria, por si só, motivar uma reflexão aprofundada e estruturada para definição de um modelo alternativo, mais alinhado com o interesse dos consumidores e do país, sem deixar de ter em conta os legítimos interesses dos municípios. Em termos gerais, quanto mais racional e económico for o modelo, mais valor haverá para distribuir pelas diferentes partes interessadas (e reciprocamente).

Tal como a ERSE reconhece, a EDP Distribuição evoluiu "*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*". Por outro lado, "*o setor elétrico tem sofrido, como outros, grandes evoluções tecnológicas e organizativas*" e "*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 operação*" (pág. 6, doc. I). Cabe ainda referir que a otimização da organização e dos processos reflete, não apenas a delimitação geográfica atual, mas também a atual delimitação funcional, em particular no que toca à exploração integrada da BT e da MT. Neste sentido, com separação da MT e eventual fragmentação geográfica da distribuição em BT, corre-se o risco reverter os referidos "*ganhos de eficiência e de qualidade de serviço*", que foram alcançados ao longo das últimas décadas através de um processo de crescente integração de operações, e de deixar o país menos capacitado para "*corresponder às crescentes exigências da atividade de distribuição de energia*", relacionadas, por exemplo, com o crescimento de recursos distribuídos ligados à BT (microprodução, veículos elétricos, armazenamento, etc.) e a emergência de novos modelos de organização do mercado (mercados locais, gestão da procura, etc.).

Finalmente, importa salientar que, a potencial emergência de concessões estruturalmente muito diferentes entre si, do ponto de vista da densidade de consumo e dos custos unitários de prestação do serviço (e.g. rural vs. urbano), colocará uma forte pressão sobre o princípio da uniformidade tarifária. Ainda que, em teoria, as diferenças de custos possam ser endereçadas através de mecanismos de compensação entre operadores, a existência de grandes assimetrias implicará a formação de desvios tarifários significativos e com elevado risco de crédito, que podem tornar-se insustentáveis.

### 3.2 Princípios Gerais dos Procedimentos

*(Documento I da ERSE – ponto 4.1)*

No âmbito das obrigações que lhe foram atribuídas por lei, a ERSE posiciona-se como entidade responsável pela "*definição de uma proposta de áreas territoriais para os procedimentos de concurso público para a atribuição das concessões municipais de distribuição de energia elétrica em BT*" (pág. 1, doc. I), referindo, contudo, que, nos termos da legislação em vigor, a definição efetiva das áreas de concurso "*é competência dos órgãos competentes dos municípios ou entidades intermunicipais*". A EDP Distribuição partilha este entendimento, mas considera que o enquadramento legal existente pode, no limite, tornar inconsequente a proposta de agregação territorial da ERSE, com consequências potencialmente muito gravosas para a eficiência do sistema e a sustentabilidade das tarifas de eletricidade.

Efetivamente, a legislação atual confere aos municípios a possibilidade de optarem por realizar concursos com uma organização geográfica diferente da proposta pela ERSE. Por outro lado, a Lei 31/2017 prevê que *“a definição de uma área territorial diferente da proposta pela ERSE depende da demonstração de vantagens relevantes desse cenário alternativo para o interesse público, com base em estudos técnicos e económicos com o mesmo nível de detalhe dos produzidos pelo regulador”* (Art. 5º, nº3). No entanto, a RCM 5/2018 determina que os municípios *“aprovam as peças dos respetivos procedimentos até ao final de 2018, sendo anexados aos cadernos de encargos dos procedimentos, no caso da adoção de uma área territorial diferente daquela proposta pela ERSE, os estudos técnicos e económicos que serviram de base a essa opção”* (nº 6). Assim, no quadro vigente, os municípios que optem por uma solução diferente da proposta pela ERSE apenas têm que publicar o estudo que justifica a sua opção no momento do lançamento do concurso, ou seja, já como um facto consumado. Em particular, a legislação vigente não prevê qualquer mecanismo para validação de que os eventuais estudos dos municípios demonstram efetivamente *“vantagens relevantes desse cenário alternativo para o interesse público”* e que estes têm efetivamente *“o mesmo nível de detalhe dos produzidos pelo regulador”*. Neste sentido, o conteúdo da RCM 5/2018 esvazia substancialmente a intenção da Lei 31/2017 de restringir a possibilidade de os municípios optarem por soluções alternativas, caso estas não acautelem o interesse nacional. Nesta medida, a EDP Distribuição considera que é fundamental uma intervenção legislativa do Governo, no sentido de prever um processo concreto de escrutínio e validação prévia do conteúdo dos eventuais estudos que os municípios venham a apresentar para justificar opções de organização diferentes da proposta da ERSE.

Conforme referido no documento da consulta, cabe à ERSE *“elaborar um estudo com os aspetos e parâmetros que importa fixar no programa de concurso tipo e no caderno e encargos tipo”* e cabe ao Governo *“aprovar o programa de concurso tipo e o caderno de encargos tipo, além de aprovar a minuta dos contratos”*. A EDP Distribuição considera que a intervenção do Governo é essencial para assegurar a defesa do interesse nacional e garantir a uniformidade do sistema elétrico, na medida em que está em causa a prestação de um serviço público essencial, que é regulado numa base nacional, e cujo custo é suportado pelos consumidores também numa base nacional. Nesta medida, é importante que, através da publicação dos documentos-tipo de concurso e, se necessário, legislação complementar, o Governo defina de forma tão detalhada quanto possível todos os aspetos do concurso relevantes do ponto de vista do sistema, demarcando claramente quais os aspetos que devem ser uniformes a nível nacional e quais os que podem ser customizados pelos municípios, por terem impacto exclusivamente local.

Neste contexto, a ERSE, enquanto entidade pública com maior conhecimento sobre as vertentes económica e técnica da atividade de distribuição, tem a responsabilidade de, em linha com o papel que a legislação lhe confere, fazer recomendações ao Governo sobre os conteúdos a incluir nos documentos-tipo de concurso que, no entender da EDP Distribuição, devem ser tão concretas e detalhadas quanto possível. A este respeito, a EDP Distribuição considera que, no âmbito da presente consulta, a ERSE avança com um conjunto de recomendações relevantes, que será importante o Governo acolher. No entanto, existem igualmente aspetos importantes que, na ótica da EDP Distribuição, deveriam ser objeto de recomendação por parte da ERSE e em relação aos quais este documento é omissivo. Em particular, merece destaque a ausência de recomendações relativas a critérios de qualificação dos potenciais futuros concessionários de BT e/ou de critérios de avaliação das respetivas propostas. No contexto deste processo é fundamental garantir que os

futuros ORD terão efetivamente as competências técnicas e financeiras e os meios necessários ao desempenho de um serviço público essencial como é a distribuição de eletricidade. Neste sentido, a EDP Distribuição considera que os candidatos deverão ter experiência efetiva na operação de redes de distribuição de eletricidade de dimensão comparável à das concessões a que se candidatam, resultados demonstrados em termos de qualidade de serviço, que deverão apresentar, *ex ante*, garantias de solidez e capacidade financeira para honrarem os compromissos inerentes à atividade concessionada e que deverão demonstrar credenciais e/ou certificações em vertentes relevantes como o ambiente e a segurança no trabalho. Finalmente, tendo presentes os complexos desafios que o setor enfrenta com a emergência de novas tecnologias e modelos de negócio (microprodução, veículo elétrico, armazenamento, participação da procura, etc.), os candidatos deverão dar garantias e demonstrar credenciais no domínio da inovação, em particular no desenvolvimento e implementação de redes inteligentes. Na opinião da EDP Distribuição, a natureza essencial do serviço a prestar não é compatível com o risco inerente à entrega da operação da rede de distribuição a uma entidade sem experiência e competência demonstradas.

Neste sentido, a EDP Distribuição considera que a responsabilidade por garantir a capacidade dos futuros ORD para operarem a rede com qualidade e segurança, hoje e no futuro, cabe em primeira instância ao Governo (está em causa um desígnio nacional, que extravasa o âmbito municipal) e que a inclusão de critérios de qualificação dos candidatos e de avaliação de propostas nos documentos-tipo de concurso, será fundamental para atingir esse objetivo. A ERSE, enquanto entidade profundamente conhecedora da atividade e do setor, deveria efetuar recomendações tão concretas quanto possível para apoiar o Governo neste objetivo, indicando quais os critérios que considera mais indicados do ponto de vista técnico.

### 3.3 Ativos das Concessões

*(Documento I da ERSE – ponto 4.2)*

Conforme previsto na legislação, *“cessando a concessão pelo decurso do respectivo prazo, o concedente paga à concessionária uma indemnização correspondente ao valor contabilístico dos bens afectos à concessão por ela adquiridos com referência ao último balanço aprovado...”* (DL 172/2006, Anexo IV, Base XXXVIII, nº2). No sentido de garantir a transparência e uniformidade de critérios na determinação do valor da indemnização a pagar, a EDP Distribuição considera fundamental que o valor associado a cada área de concessão seja determinado segundo um procedimento comum, estabelecido pela ERSE e pelo Governo, e que seja explicitado nos cadernos de encargos dos concursos. Devem ainda ser previstos um procedimento e regras para atualização do valor da indemnização associada a cada concessão no momento da transição efetiva entre concessionários, que estará dependente das datas de fim dos atuais contratos.

A explicitação do valor da indemnização nas peças dos concursos é essencial para nivelar as expectativas dos potenciais concorrentes e, com isso, prevenir potenciais cenários de contestação e litigância pós-concursos, que poriam em causa o normal desenrolar do processo e criariam instabilidade e incerteza para todo o sistema. Pelas mesmas razões, é fundamental que os prazos, processos e responsabilidade associados à concretização do pagamento da indemnização sejam



claramente explicitados nos documentos de concurso. Neste sentido, a EDP Distribuição considera positiva e muito relevante a recomendação da ERSE de que *“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”* (pág. 23, doc. II). A EDP Distribuição considera ainda que as regras/procedimentos de apuramento do valor da indemnização e os termos do respetivo pagamento devem ser explicitados nos documentos-tipo de concurso, com base num critério único e uniforme ao nível do continente, o que não está claro na proposta da ERSE.

Relativamente ao valor da indemnização a pagar ao concessionário cessante no termo da concessão, a ERSE parece fazer uma interpretação literal do conteúdo do DL 172/2006 que estipula que *“na determinação da indemnização apenas devem ser considerados os bens que tenham sido aprovados pela ERSE para os efeitos de fixação das tarifas de electricidade”* (Bases XXXVII e XXXVIII do Anexo IV). Como é sabido, devido à interpretação que a ERSE faz da aplicabilidade da Lei 12/2008, os custos que a EDP Distribuição tem com o investimento em ativos de medição do consumo de energia (e.g. contadores), e que são indispensáveis ao exercício da atividade, não são atualmente reconhecidos pelo regulador para cálculo dos proveitos permitidos da EDP Distribuição e para fixação das tarifas (o que, de resto, constitui uma circunstância sem paralelo a nível europeu e internacional). No texto da consulta, o Regulador dá a entender que, fruto desta circunstância, o valor destes ativos da EDP Distribuição não deve ser considerado no cálculo da indemnização devida pelo término da concessão.

A EDP Distribuição discorda da interpretação da ERSE sobre o tratamento dos ativos de medição no âmbito do cálculo do valor da indemnização. Como é sabido, os contadores (convencionais e inteligentes) fazem parte integrante da rede de baixa tensão e são indispensáveis à sua exploração. Nesta medida, estes ativos terão forçosamente que ser transferidos para o novo concessionário (ou para o município, no caso de administração direta). Em primeiro lugar, tratando-se de ativos adquiridos pelo atual ORD no exercício das suas responsabilidades nos termos estabelecidos pela legislação e pelos regulamentos, os contadores não poderão ser transmitidos a terceiros sem que haja lugar a uma compensação, pelo exato valor dos custos incorridos e reconhecidos no balanço (auditado) da empresa. Qualquer outro cenário configuraria uma expropriação indevida do atual ORD e um enriquecimento sem causa do futuro concessionário. Neste aspeto, estão em causa garantias constitucionais de que a EDP Distribuição não prescindirá. Em segundo lugar, do ponto de vista da EDP Distribuição, é bastante claro que, apesar de no contexto atual a redação do DL 172/2006 poder sugerir o contrário, não era intenção do legislador excluir os contadores do cálculo da indemnização, em particular porque à data da publicação do referido diploma não existia ainda a Lei 12/2008, na qual a ERSE se baseia para não reconhecer estes investimentos nas tarifas.

A mera sugestão de que a EDP Distribuição pode não ser ressarcida pelos investimentos que tem vindo a realizar em ativos de medição de energia é particularmente grave num contexto em que, em linha com as melhores práticas internacionais e com as tendências de evolução tecnológica do setor, a empresa tem vindo a fazer investimentos avultados em contadores inteligentes que, como é sabido, são uma parte fundamental das redes inteligentes, indispensáveis para dar resposta aos atuais desafios do setor.

Tal como a ERSE refere, *“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”. No entanto, de acordo com a ERSE, “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”. Esta última afirmação requer uma clarificação: a EDP Distribuição possui, efetivamente, a inventariação completa de todos os recursos e bens afetos a cada concessão; acontece apenas que alguns desses bens e recursos servem e, nessa medida, estão afetos a várias concessões em simultâneo.*

A partilha de ativos e outros recursos entre diferentes concessões BT e entre a atividade de BT e a atividade de AT/MT é um ato elementar de boa gestão e constitui uma importante fonte de sinergias e economias de escala, de resto, indiretamente incentivado pela regulação através da fixação de metas de eficiência. De facto, a partilha de recursos e a centralização de funções tem sido essencial para colocar a EDP Distribuição entre os operadores mais eficientes da Europa e tornar possível a diminuição contínua do peso dos custos da atividade nas tarifas suportadas pelos consumidores. Neste sentido, e conforme referido em outros pontos deste documento, a potencial fragmentação da atividade de distribuição associada aos concursos previstos resultará, inevitavelmente, num aumento dos custos, não só da distribuição em BT, mas também da distribuição em AT/MT, que terá que passar a suportar em exclusivo o custo de múltiplos recursos (ativos, RH, contratos) que hoje é partilhado entre as diversas concessões. De facto, no cenário futuro, o custo de uma parte substancial dos ativos e recursos que hoje são partilhados aumentará na proporção direta do número de concessionários diferentes que vierem a existir (por exemplo, cada concessionário terá que ter os seus próprios sistemas de informação e os seus próprios processos de planeamento, aprovisionamento, reporte regulatório, etc.).

Em relação aos ativos partilhados, que servem diferentes concessões, a ERSE considera 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”* (pág. 23, doc. II). Para esse efeito, a ERSE propõe que, nos casos em que *“haja proximidade física, técnica ou económica”* com uma determinada concessão, os ativos sejam integralmente alocados a essa concessão e que, nos restantes casos, o seu valor seja contabilisticamente distribuído pelas diferentes concessões, com base num determinado critério de alocação (número de clientes ou de postos de transformação da concessão). A aplicação desta regra apresenta algumas complexidades, que importa ter presentes:

- Por um lado, muitos dos ativos partilhados entre concessões BT, servem também a concessão de AT/MT e, em muitos casos, são indispensáveis ao seu funcionamento;
- Por outro lado, a regra de alocação/distribuição contabilística do valor dos ativos entre as diversas concessões não resolve o facto de, em termos físicos, estes ativos serem indivisíveis.

Os ativos partilhados em causa são maioritariamente edifícios (sobretudo administrativos) e sistemas de informação (ERP, OMS, GIS, etc.). No que toca aos edifícios, muitos albergam simultaneamente colaboradores e atividades da concessão de AT/MT e de concessões BT. Será, assim, necessário efetuar uma análise caso-a-caso para se identificar quais os edifícios que é possível associar especificamente a determinadas concessões BT e/ou áreas de concurso, na ótica de

garantir a viabilidade da sua futura transferência, em caso de mudança de concessionário (a este respeito, importa ter presente que a associação a áreas de concurso seria bastante mais fácil do que a associação a concessões municipais específicas). No que toca aos sistemas de informação, com uma única exceção, estes ativos servem simultaneamente todas as concessões BT e a concessão AT/MT e são indivisíveis, pelo que não podem ser detidos por mais do que um concessionário. Em relação aos SI, a EDP Distribuição considera que, na medida em que estes ativos são indispensáveis à operação da concessão de AT/MT, não poderão, em circunstância alguma, ser transferidos para uma outra entidade. Caso se opte por incluir uma alocação do valor destes ativos na indemnização, tal deverá ser encarado apenas como um pagamento por direitos de utilização partilhada dos sistemas por parte do futuro concessionário, que, no entanto, terá que ser objeto de um entendimento posterior entre o novo concessionário e a EDP Distribuição. Uma outra opção, consiste em reconhecer desde já o facto de que estes ativos são fisicamente indivisíveis e são indispensáveis ao funcionamento da concessão de AT/MT e, nessa medida, transferir a proporção do seu valor que hoje está alocada à base de ativos BT para a base de ativos regulada da MT/AT, excluindo-os do cálculo da indemnização a pagar.

A legislação em vigor, em particular as bases das concessões, determinam que os postos de transformação integram a rede de distribuição em baixa tensão (apesar de estes serem considerados instalações de alta tensão no contexto do *Regulamento de Segurança de Subestações, Postos de Transformação e de Seccionamento*). A EDP Distribuição alerta para o facto de que, em muitos casos, em particular em meio urbano, estas instalações contêm no seu interior diversos equipamentos de média tensão, que são absolutamente vitais na operação da rede MT (celas de seccionamento, sistemas de telecomando, equipamento de comunicações e monitorização, etc.). A EDP Distribuição alerta para o facto de que estes equipamentos não poderão, em caso algum, ser transferidos para o concessionário de baixa tensão, até porque, em muitos casos, eles estão efetivamente inseridos em série na rede de média tensão. A EDP Distribuição considera ainda que deveria ser publicada regulamentação definindo as condições de partilha entre ORD AT/MT e ORD BT de responsabilidades e de acessos ao posto de transformação, de modo a garantir a coordenação e a segurança na exploração destas instalações.

A ERSE considera que *“Anualmente, o concessionário deverá passar a facultar a informação do valor contabilístico da concessão.”* e que *“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).”* Dado o elevado número de concessões municipais, a produção anual de 278 relatórios de auditoria externa constituirá um encargo substancial que deverá ser reconhecido como um custo aceite pelo Regulador, na medida em que decorre de uma imposição. A este respeito, a EDP Distribuição nota que a sua atividade e a prestação de contas reguladas que serve de base à definição da base de ativos regulada é já hoje sistematicamente auditada, de acordo com os preceitos legais e regulamentares em vigor.

### 3.4 Trabalhadores das Concessões

*(Documento I da ERSE – ponto 4.3)*

Conforme previsto na legislação, em caso de mudança de concessionário, os trabalhadores afetos às concessões de baixa tensão deverão transitar para o novo concessionário, preservando todos os seus direitos e regalias. Neste sentido, a EDP Distribuição concorda com a posição manifestada pela ERSE de que para *“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”*. De facto, se, em caso de mudança de concessionário, não se concretizasse a transferência dos colaboradores afetos à BT, criar-se-ia uma situação insustentável para as tarifas e um grave problema social e económico, pelo que importa atuar de forma responsável e criteriosa no sentido de prevenir este cenário.

A EDP Distribuição considera igualmente positiva a cláusula proposta pela ERSE para inclusão nos cadernos de encargos, explicitando quais os colaboradores associados a cada área de concurso, bem como as respetivas características e direitos. A EDP Distribuição considera ainda que a referida cláusula deve ser incluída desde logo no caderno de encargos-tipo, a publicar pelo Governo. Com efeito, é fundamental que os potenciais concorrentes a uma dada área de concessão conheçam inequivocamente e *a priori* quais serão as suas responsabilidades no que toca ao acolhimento de colaboradores, de forma a nivelar expectativas e, assim, prevenir potenciais situações futuras de contestação e/ou litigância.

A EDP Distribuição considera ainda que a ERSE deveria assumir um papel ativo na preparação e certificação dos dados a incluir nos cadernos de encargos, garantindo a harmonização e coerência global do processo.

Para facilitar a adesão dos trabalhadores ao processo de transferência, é fundamental que estes estejam absolutamente confiantes quanto à preservação de todos os seus direitos. Neste sentido, seria ainda importante tornar mais explícita e detalhada a referência à obrigação de manutenção dos direitos dos trabalhadores num cenário de transferência, dado que a referência existente na cláusula proposta pela ERSE é algo vaga (*“...com manutenção do respetivo quadro de direitos”*). O Governo e a ERSE devem igualmente garantir desde o início o envolvimento próximo das entidades representantes dos trabalhadores no sentido de assegurar um processo pacífico e transparente.

Finalmente, a EDP Distribuição está também de acordo com o Regulador relativamente à ideia de que a existência de áreas de concurso de maior dimensão facilita a alocação dos colaboradores. Adicionalmente, a existência de áreas de maior dimensão permite também maior flexibilidade ao futuro concessionário na gestão dos colaboradores e, por essa via, contribui para uma maior eficiência no desempenho da atividade de distribuição.

### 3.5 Tratamento dos Contratos com Prestadores de Serviços às Concessões

*(Documento I da ERSE – ponto 4.4)*

Atendendo à legislação existente, a ERSE considera que as relações jurídicas relacionadas diretamente com a concessão, tais como contratos de locação, de prestação de serviços, entre outros, são bens da concessão e, nesta medida, deverão transitar para o novo concessionário, de forma a “prevenir contratação desnecessária de novos serviços”.

Tal como acontece no caso dos ativos partilhados, e igualmente por razões de eficiência e poupança de custos, os principais contratos atuais da EDP Distribuição englobam simultaneamente serviços relacionados com as múltiplas concessões BT e com a concessão de AT/MT. Neste sentido, para a maior parte dos contratos, não será possível transmitir a posição contratual da EDP Distribuição para os novos concessionários. Acresce ainda que, de um modo geral, as condições contratuais negociadas refletem a escala e o âmbito geográfico e funcional dos contratos na sua forma atual, pelo que dificilmente seria aceitável para as atuais contrapartes da EDP Distribuição a manutenção destas condições contratuais com um âmbito geográfico e funcional e uma escala mais reduzidos. Este aspeto, à semelhança de diversos outros, evidencia mais uma vez a enorme complexidade inerente ao desmantelamento de uma operação integrada que foi construída e otimizada ao longo de décadas. A EDP Distribuição receia que não exista ainda a consciência plena do enorme acréscimo de custos que poderá resultar deste processo, com reflexo na sustentabilidade do sistema e na fatura dos consumidores ao longo dos próximos 20 anos.

### 3.6 Obrigações e Direitos do Concessionário Cessante

*(Documento I da ERSE – ponto 4.5)*

Tal como a ERSE refere, “os atuais concessionários têm subjacentes direitos e obrigações que poderão estender-se para além do termo do contrato de concessão e, por isso, deverão ser acautelados na eventual transição para outros concessionários” (pág. 29, doc. I).

Da leitura do documento, o entendimento da EDP Distribuição sobre as recomendações da ERSE relativas ao tratamento dos créditos do atual concessionário no contexto dos concursos é o seguinte:

1. Direitos e obrigações associados ao processo tarifário devem continuar a ser recuperados pela EDPD e não afetam os concursos. Isto inclui rubricas “com um perfil mais casuístico”, tais como “desvios tarifários ao fim de dois anos, calculados com base em valores reais auditados” e custos reconhecidos pela ERSE que estão a ser recuperados de forma faseada nas tarifas, “associadas aos benefícios pós-emprego e aos planos de reestruturação de efetivos”;
2. Direitos e obrigações recuperados fora do âmbito das tarifas devem ser resolvidos entre EDPD e as contrapartes respetivas, não vinculando o concedente nem o novo concessionário

(i.e. não afetam os concursos); Relativamente a esta categoria, a ERSE dá como exemplos *“dívidas de comercializadores, desvios de faturação das tarifas de acesso às redes, coimas aplicadas pela ERSE, compensações não pagas a clientes”*;

3. Para as eventuais dívidas do concessionário ao concedente ou vice-versa, *“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”*.

Em relação ao ponto nº 1, a EDP Distribuição partilha inteiramente o entendimento da ERSE e considera que, efetivamente, os compromissos tarifários assumidos no passado perante a EDP Distribuição, nomeadamente o ajustamento da transição POC/IFRS relativo a ganhos e perdas atuariais, e que serviram de pressuposto a determinadas decisões e investimentos, devem continuar a ser honrados após os concursos e dizem exclusivamente respeito ao relacionamento entre EDP Distribuição e ERSE/sistema tarifário.

Relativamente ao ponto nº 2, a EDP Distribuição está de acordo com o princípio geral de que devem permanecer na esfera privada créditos originados fora do âmbito do sistema tarifário e fora da atuação do ORD no âmbito das suas obrigações regulamentares de cobrança, repasse e financiamento inerentes à sua posição na cadeia de valor do setor elétrico. No entanto, a EDP Distribuição considera que alguns dos exemplos dados pela ERSE não configuram situações deste tipo. Em particular, *“dívidas de comercializadores”* e *“desvios de faturação das tarifas de acesso às redes”* constituem créditos que a EDP Distribuição se viu forçada a conceder ao sistema tarifário e a agentes da cadeia de valor por imposição regulamentar. No que toca aos desvios tarifários, a EDP Distribuição considera que estes deverão continuar a ser assumidos pelo sistema tarifário e objeto de regulação da ERSE. Em relação às dívidas de comercializadores, a EDP Distribuição considera que estes créditos deveriam ser transferidos para os novos operadores, na proporção que corresponde às respetivas concessões, na medida em que estes fazem parte das responsabilidades inerentes ao desempenho da função de ORD.

Finalmente, em relação ao ponto nº 3, a EDP Distribuição está de acordo com a proposta da ERSE de incluir nos cadernos de encargos os montantes devedores ou credores entre concedente e concessionário que subsistam à data da transmissão da concessão.

### **3.7 Iluminação Pública e Eficiência Energética**

*(Documento I da ERSE – ponto 4.6)*

No documento a ERSE reconhece que *“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 conservação”* e que *“a rede de iluminação pública inclui ramais, postes, luminárias e restantes equipamentos associados”* (pág. 30, doc. I). A ERSE considera ainda que pode *“fazer sentido prever no novo*

*contrato tipo de concessão que a distribuição em baixa tensão seja uma atividade distinta da iluminação pública” (pág. 33, doc I). No entanto, o Regulador reconhece que “a opção de destacar a iluminação pública da concessão de distribuição em BT obrigaria a uma alteração legislativa, incluindo das bases de concessão”.*

Em relação a estes aspetos, a EDP Distribuição revê-se no posicionamento da ERSE e, em particular, partilha a opinião de que a autonomização da iluminação pública em relação à concessão de distribuição de eletricidade seria vantajosa. De facto, a autonomização da IP aproximaria o modelo português da prática corrente na maioria dos países europeus, em que a remuneração é independente da atividade de distribuição de energia e a gestão da IP é competência exclusiva dos municípios. No entanto, tal com a ERSE reconhece, uma decisão nesse sentido requer intervenção legislativa.

Em relação à possibilidade de autonomização da IP, importa ainda referir que existem várias alternativas técnicas para a concretização dessa alteração. Tendo em conta as sinergias que existem entre a rede de distribuição propriamente dita e a rede de alimentação dos equipamentos de iluminação (partilha de cabos, apoios, valas, armários, etc.), poderá ser preferível manter os circuitos de alimentação da IP na esfera da concessão de distribuição, transferindo para a esfera do município as colunas e luminárias.

Cabe aqui deixar uma nota relativamente à referência da ERSE sobre o potencial *“desalinhamento de interesses”* entre concedente e concessionário no que toca ao investimento em eficiência energética na IP e sobre a opinião da ERSE de que *“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”*. A este respeito a EDP Distribuição não pode deixar de referir que, nas suas decisões de investimento em IP, procurou sempre garantir um equilíbrio entre o interesse dos consumidores e o legítimo interesse dos municípios, enquanto concessionários e entidades públicas. Exemplo disso é o significativo esforço de investimento em equipamentos eficientes do tipo LED que a EDP Distribuição tem vindo a realizar nos últimos anos e a adoção dessa tecnologia como tecnologia corrente no contexto do Anexo I dos contratos de concessão. A EDP Distribuição está ainda a investir em modernas soluções de supervisão e gestão remota da IP, com o objetivo de permitir aos municípios total controlo sobre os seus consumos energéticos.

Ainda relativamente à iluminação pública, a ERSE considera que *“os novos contratos de concessão poderão prever obrigações de renovação das luminárias”* e que *“este esforço de renovação deveria contemplar um prazo de implementação”* (pág. 33, doc. I). Neste contexto, a EDP Distribuição concorda, e considera fundamental, a recomendação da ERSE de que *“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 desfasamentos tecnológicos no território”* (pág. 33, doc. I). Ou seja, tratando-se de investimento a reconhecer nas tarifas e, nessa medida, a suportar pelos consumidores numa base nacional, os planos de renovação de IP, aos quais poderão estar associados avultados montantes, deverão ser definidos e aprovados de forma centralizada pela ERSE e/ou outras entidades competentes. Neste sentido, será importante que estes planos sejam definidos antes dos

concursos, para que os potenciais concorrentes conheçam, *a priori*, as suas responsabilidades e saibam de antemão quais os custos que serão reconhecidos nas tarifas.

Em termos mais gerais, a EDP Distribuição considera que será fundamental que a ERSE forneça indicações tão precisas quanto possível sobre o valor dos custos aceites e/ou dos proveitos permitidos previstos para cada uma das futuras áreas de concessão, no sentido de permitir aos potenciais candidatos apresentarem propostas fundadas e realistas, que venham a revelar-se viáveis e sustentáveis após os concursos, prevenindo situações de instabilidade do sistema. É fundamental evitar a opção dos municípios por concessionárias, assente na expectativa de volumes de investimento (p.ex. em IP) aceites na tarifa, que posteriormente não se venham a confirmar como aceites. O nível de investimento na BT aceite na tarifa deveria ser nivelado previamente aos concursos, para que a diferenciação das propostas ocorra em valores supra-tarifa, que não onerem o consumidor final.

Ainda no capítulo sobre a IP, a ERSE manifesta a sua opinião de que *“os municípios poderão introduzir cláusulas específicas nos respetivos cadernos de encargos”* prevendo a *“utilização de postes de iluminação que agreguem outros serviços ao cidadão”*, alertando, contudo, que *“esse tipo de requisitos locais, devem ser tratados fora da base de custos regulados das tarifas”* (pág. 33, doc. I). Embora não conteste em absoluto a sugestão concreta da ERSE, a EDP Distribuição considera que os futuros contratos de concessão devem, tanto quanto possível, restringir-se estritamente à atividade de distribuição de eletricidade e ao âmbito definido na legislação para a concessão. O alargamento do âmbito dos contratos e das responsabilidades do futuro ORD a outras vertentes fora do âmbito da distribuição de eletricidade, encerra um risco substancial de subsídio cruzada entre atividades, que será extremamente difícil controlar por via da regulação, e poderá criar pressão sobre os custos do sistema elétrico e as tarifas.

### **3.8 Acesso às Infraestruturas Aptas ao Alojamento de Redes de Comunicações Eletrónicas**

*(Documento I da ERSE – ponto 4.7)*

A ERSE reconhece que, tendo em conta as determinações regulamentares e legislativas que obrigam os ORD a facultar a utilização de certas infraestruturas elétricas por parte dos operadores de telecomunicações, importa adequar o conteúdo dos novos contratos de concessão a esta realidade e definir como serão repartidos entre concessionário e concedente os eventuais proveitos daí advenientes.

A EDP Distribuição concorda com esta posição do Regulador, na medida em que promovem a compatibilização dos contratos de concessão com a legislação em vigor. No entanto, convém notar que, no documento da consulta, as cláusulas propostas sobre este tema são referidas como cláusulas do caderno de encargos, quando, no entender da EDP Distribuição, constituirão matéria do âmbito do contrato-tipo.



### 3.9 Planeamento das Redes de Distribuição em BT

(Documento I da ERSE – ponto 4.8)

A ERSE manifesta a sua opinião de 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”* (pág. 36, doc. I). A EDP Distribuição não partilha esta visão e considera, pelo contrário, que no âmbito do contrato de concessão de distribuição em baixa tensão apenas devem ser realizados os investimentos que sejam relevantes, eficientes e economicamente justificáveis na perspetiva do sistema elétrico nacional e que, nessa medida, os investimentos devem ser reconhecidos para efeitos tarifários.

A visão de que, no âmbito dos futuros contratos de concessão, poderão coexistir investimentos/atividades do interesse do sistema elétrico nacional e investimentos/atividades exclusivamente do interesse do município, é extremamente perigosa do ponto de vista da sustentabilidade do sistema elétrico. Conforme referido anteriormente, o alargamento do âmbito dos contratos de concessão de distribuição em baixa tensão a atividades que não sejam relevantes e justificáveis na ótica do sistema elétrico encerra um elevado risco de subsidiação cruzada, com prejuízo para o sistema elétrico. Na opinião da EDP Distribuição, importa evitar um esbatimento das fronteiras da atividade de distribuição, que poria em causa a integridade e coerência da atual estrutura de organização do SEN.

Conforme referido, no sentido de aumentar a transparência do processo, nivelar as expectativas dos potenciais concorrentes às concessões e garantir a viabilidade das propostas apresentadas, a ERSE deveria dar indicações/referências tão claras quanto possível sobre o valor do investimento aceite por área de concessão (ou pelo menos um limite máximo para o mesmo), num horizonte temporal alargado após os concursos. Sem estas referências, será impossível aos potenciais candidatos calibrarem as suas propostas de forma realista. Alternativamente, as regras de concurso deveriam impedir a assunção de compromissos de investimento por parte dos candidatos (sem prejuízo de poderem permitir pagamentos diretos aos municípios a título de compensação pela atribuição da concessão). Por muito que a ERSE manifeste a sua reserva relativamente ao reconhecimento de compromissos de investimento futuro, depois de estabelecidos os contratos e após a entrada em operação as novas concessões, será extremamente difícil ao Regulador ignorar esses compromissos contratuais; No limite, estará em causa a solvabilidade do concessionário e a estabilidade de um serviço público essencial.

A EDP Distribuição concorda com a observação da ERSE de que *“o investimento é ditado pelas obrigações de serviço público definidas pela lei”* e que *“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.”* (pág. 36, doc. I). Neste sentido, a EDP Distribuição concorda também com a afirmação da ERSE de que nos *“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” e de que “os futuros contratos de concessão deverão ser adaptados para não entrar em contradição com o estabelecido legal e regulamentarmente” relativamente às regras aplicáveis a ligações e participações no reforço de rede (pág. 36, doc. I).*

A EDP Distribuição concorda ainda com a proposta da ERSE de retirar do contrato de concessão diversas matérias que atualmente são objeto de regulamentação de âmbito nacional.

A EDP Distribuição não concorda com a manutenção no caderno de encargos da seguinte cláusula sugerida pela ERSE: *“Quando um empreendimento for de caráter social e deva ser participado pela Câmara, o encargo a suportar por esta será repartido, em partes iguais, entre ela e o concessionário.”* (pág. 38, doc. I). A cláusula proposta é vaga em relação ao âmbito dos *“empreendimentos de caráter social”* a que se refere. Nesta medida, a cláusula constitui uma obrigação cujas implicações um potencial concorrente não consegue aferir à partida. Adicionalmente, não se percebe porque razão o concessionário deveria suportar parte dos encargos que, segundo a ERSE, caberão ao município no âmbito dos referidos *“empreendimentos de caráter social”*. As responsabilidades do ORD na ligação de clientes, incluindo em situações *“de caráter social”*, estão definidas na legislação e não devem ser objeto de um contrato de concessão, inclusivamente tendo em conta que, devido à duração dos contratos, estes rapidamente poderão ficar desfasados da lei, tal como aconteceu com as cláusulas cuja remoção agora se propõe. Em geral, os contratos não devem abordar aspetos cobertos pela regulamentação e legislação em vigor.

A EDP Distribuição concorda com a afirmação da ERSE de que *“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”* e que *“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”* (pág. 37, doc. I).

Efetivamente, o planeamento conjunto e integrado das redes de MT e de BT hoje existente permite um nível de otimização que deixará de ser possível num cenário de fragmentação da atividade, na medida em que cada operador (BT e MT) passará a otimizar a sua própria rede. O Planeamento integrado da BT e da MT permite também uma resposta integrada aos pedidos de ligação de clientes que, num cenário de separação de níveis de tensão passará a exigir a intervenção coordenada de duas entidades, no planeamento e na execução, com impactos negativos sobre o tempo de resposta e a experiência dos consumidores. Neste sentido, a EDP Distribuição considera positiva a preocupação da ERSE em garantir um nível mínimo de articulação entre o ORD BT e o ORD AT/MT para efeitos de planeamento do investimento, que possa mitigar os inevitáveis impactos negativos da separação. A EDP Distribuição considera ainda que a clarificação do relacionamento entre ORDs deve ser feita através de regulamentação, na medida em que esta vincula ambos os operadores, enquanto que o contrato de concessão apenas vincula o concedente e concessionário e é tendencialmente estático ao longo de 20 anos.

### 3.10 Princípio da Regulação Económica das Concessões pela ERSE

*(Documento I da ERSE – ponto 4.9)*

Apesar dos esforços de comunicação/divulgação que a ERSE tem realizado, a EDP Distribuição considera que subsiste um significativo *déficit* de conhecimento sobre o funcionamento da regulação da atividade de distribuição. Importa que, quer os municípios, quer os potenciais futuros concessionários, entendam bem o funcionamento da regulação económica da atividade, para que possam ter uma perspetiva clara e realista dos desafios e reais ganhos potenciais que podem estar associados à exploração das concessões BT. Nesse sentido, continuará a ser fundamental um empenhamento ativo da ERSE na divulgação dessa informação, enquanto autoridade independente com maior conhecimento sobre a matéria.

Conforme a ERSE refere no documento da consulta *“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”*.

Conforme anteriormente referido, a EDP Distribuição considera que é fundamental que os potenciais concorrentes às futuras concessões tenham uma perspetiva realista sobre qual será (pelo menos no futuro mais próximo) o nível, ainda que aproximado, de proveitos permitidos associado a cada uma das concessões. Sem esta indicação os concorrentes não terão condições para aferir a viabilidade de operarem as diferentes concessões, tendo em conta os seus custos de operação esperados. Neste sentido, a EDP Distribuição considera que a ERSE deveria fornecer indicações sobre o proveito permitido e valores de referência para o investimento previsto para cada concessão num horizonte de alguns anos após os concursos. Convém ter presente que, a eventual aprovação de propostas baseadas em expectativas erradas e que, por isso, venham a revelar-se inviáveis, constituirá um problema, não apenas para o futuro concessionário, mas também, e sobretudo, para o sistema elétrico nacional.

Ainda no sentido de nivelar as expectativas dos concorrentes, será importante que a ERSE defina/clarifique de antemão a forma como a regulação será adaptada ao cenário de fragmentação da distribuição, em particular no que toca a atividades fundamentais ao funcionamento do SEN, tais como a compra e venda do acesso às redes, a gestão de repasses tarifários e dos desvios associados e a recolha, tratamento e disponibilização de dados ao mercado.

### 3.11 Definição da Qualidade de Serviço aos Clientes Finais

*(Documento I da ERSE – ponto 4.10)*

A EDP Distribuição congratula-se com o reconhecimento da ERSE de que *“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”* (pág 40, doc. I). Na verdade, tal como mostra o gráfico divulgado pela ERSE (pág. 41, doc. I) e diversos outros estudos de *benchmarking*, a qualidade do serviço prestado pela EDP Distribuição está hoje acima da média europeia e, ao nível dos melhores ORD europeus. Este desempenho é particularmente notável atendendo às características estruturais da rede portuguesa que, por razões económicas, é predominantemente aérea e, por isso, mais exposta a fenómenos climatéricos adversos e outras perturbações cujo impacto constitui um desafio do ponto de vista da qualidade de serviço. Cabe ainda referir que, para além da melhoria dos indicadores globais de qualidade de serviço, a EDP Distribuição tem contribuído ativamente para uma redução de assimetrias regionais de qualidade de serviço técnica, promovendo a coesão territorial e o equilíbrio entre regiões (e.g. interior vs. litoral).

A trajetória de melhoria contínua da qualidade de serviço que se regista ao longo das últimas décadas assentou, em grande medida, num processo de progressiva integração, centralização, e uniformização de processos e atividades, tais como a concentração de centros de supervisão da rede e de despacho de equipas. De facto, a operação integrada das diferentes concessões de BT e da concessão de AT/MT tem sido fundamental para garantir a qualidade de serviço em diversos aspetos, entre os quais:

- alocação de capital numa base global, concentrando o investimento nas zonas onde este é mais necessário em cada momento, de modo a reduzir assimetrias regionais de qualidade de serviço;
- capacidade de mobilização rápida de grandes quantidades de meios entre regiões e entre diferentes níveis de tensão, para garantir uma resposta eficaz em situações de grande perturbação ou catástrofe natural, tais como fenómenos climatéricos extremos e incêndios;
- possibilidade de utilizar modernas soluções tecnológicas de supervisão e controlo da rede e das equipas, cujo custo é repartido pelas diferentes concessões.

A potencial fragmentação da atividade de distribuição eliminará as vantagens da integração que atualmente existe e, no limite, poderá por em causa a qualidade de serviço e a segurança do abastecimento. Adicionalmente, a desintegração de um conjunto de processos e sistemas que foram concebidos de forma integrada, constituirá um desafio de elevado risco e complexidade.

A EDP Distribuição subscreve a posição da ERSE de 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”* (pág. 42, doc. I), bem como as cláusulas propostas nesse sentido. No entanto, e face aos riscos do modelo em presença, da qualidade da proposta técnica resultará uma melhor ou pior qualidade de serviço, pelo que a mitigação destes riscos será tanto maior se houver uma cuidada escolha dos critérios de avaliação das propostas técnicas.

### 3.12 Separação de Atividades

*(Documento I da ERSE – ponto 4.11)*

Conforme a ERSE refere no documento da consulta, com a legislação atual os operadores de redes de distribuição estão “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” (pág. 43, doc. I). No entanto, as diretivas europeias em vigor preveem um regime de exceção a estas obrigações para os ORD que abasteçam um número de clientes inferior a 100.000, não sendo obrigatória a separação jurídica nem a diferenciação da imagem e comunicação das restantes entidades que atuam no âmbito do SEN. Em relação a este aspeto, a EDP Distribuição considera que seria negativa para o SEN uma potencial situação em que, por força da emergência de ORD de pequena dimensão (exemptos de certas obrigações) se invertesse o caminho de progressiva clareza na separação de atividades que tem vindo a ser percorrido desde a liberalização do setor.

Em termos mais gerais, é importante garantir que a fragmentação da atividade não põe em causa a capacidade dos futuros ORD cumprirem integralmente as suas obrigações de reporte regulatório e outras exigências regulamentares. Conforme referido anteriormente, as atividades de *compliance* e reporte regulatório envolvem elevadas economias de escala, na medida em que os recursos necessários são praticamente independentes da dimensão do ORD. Nesse sentido, compreende-se o facto, reconhecido internacionalmente, de que os pequenos ORD têm geralmente maior dificuldade em cumprir as exigências de reporte e de conformidade da regulação.

Cabe ainda notar que a atividade de comercializador de último recurso (CUR) está fora do âmbito destes concursos, sendo objeto de licenciamento pela Administração Central. Ainda que não fosse este o caso, e que viessem a surgir ORD de pequena dimensão, isentos da obrigação de *unbundling*, a EDP Distribuição considera que, em caso algum, se deveria permitir atribuição da função de CUR a esses operadores.

### 3.13 Elementos Decisórios dos Concursos

*(Documento I da ERSE – ponto 4.12)*

Conforme a ERSE manifesta no documento de consulta, “o valor da renda não pode ser uma variável a sujeitar a concurso e servir de elemento decisório para escolha do concessionário” e “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” (pág. 44, doc. I), em particular os relativos à neutralidade financeira para as tarifas e o orçamento de estado. No entanto, a ERSE considera que “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” (pág. 44, doc. I), desde que o respetivo custo não tenha repercussão das tarifas (e, logo, nas receitas reguladas dos ORD).

Atualmente a quase totalidade do volume de negócios da EDP Distribuição corresponde ao desempenho das atividades reguladas inerentes à sua função enquanto ORD. A alteração dos contratos de concessão no sentido de estes passarem incluir “*a oferta de bens e serviços adicionais*” ao âmbito do ORD, cujo custo teria que ser necessariamente recuperado através de receitas não reguladas, constituiria uma alteração muito significativa em relação à situação atual. Com esta alteração, esbater-se-ão as fronteiras (inclusivamente a nível contratual) entre a atividade regulada de ORD e a prestação de outros serviços, em regime de mercado.

Conforme anteriormente referido, a EDP Distribuição considera que os futuros contratos de concessão devem, tanto quanto possível, restringir-se estritamente à atividade de distribuição de eletricidade e ao âmbito definido na legislação/regulamentação. O alargamento do âmbito dos contratos e das responsabilidades dos futuros ORD BT a outras vertentes, encerra um risco substancial de subsidiação cruzada entre atividades e de aumento dos custos do sistema elétrico e das tarifas suportadas pelos consumidores. Na opinião da EDP Distribuição, a prestação de serviços de âmbito municipal que não se enquadrem no estrito âmbito da atividade de ORD, deve ser objeto de concursos separados, a bem da transparência e da preservação da integridade do Setor Elétrico Nacional.

A EDP Distribuição considera ainda que, num sector regulado, é extremamente difícil compatibilizar o pagamento de valores substanciais aos municípios (a título de compensação pela atribuição da concessão) com o interesse global do SEN e dos consumidores. Conforme é do conhecimento geral, e em particular da ERSE, em termos médios e numa ótica de longo prazo, os proveitos permitidos do ORD correspondem ao valor mínimo necessário para garantir a viabilidade da atividade. Ou seja, o Regulador procura garantir continuamente que os consumidores pagam apenas o valor estritamente necessário para cobrir os custos de operação e para remunerar o capital investido. Também é do conhecimento geral (e a ERSE já o tem admitido publicamente) que, em Portugal, a taxa de remuneração atual dos investimentos do ORD é das mais baixas da Europa. Neste sentido, no quadro da atividade regulada, não poderá haver margem para os futuros ORD pagarem compensações significativas aos municípios, a menos que estes obtenham ganhos de eficiência significativos e esses ganhos não sejam passados aos consumidores. Ou seja, o pagamento de uma compensação pela atribuição da concessão opera, necessariamente, uma transferência de valor dos consumidores para os municípios, na medida em que, se esse pagamento não acontecesse, o valor correspondente poderia ser repassado aos consumidores. Dito de outro modo, os futuros ORD estarão dispostos a operar com um proveito regulado mais baixo, caso não tenham que pagar uma compensação ao município (uma vez que seu o retorno sobre o investimento é idêntico nas duas situações).

A EDP Distribuição considera que, do ponto das tarifas/consumidores, é importante evitar que uma hipotética compensação pela atribuição das concessões seja estruturada sob a forma de pagamentos anuais/periódicos aos municípios (por oposição a um pagamento único no momento da atribuição). Após a atribuição da concessão o regulador terá, necessariamente, que se preocupar com o equilíbrio económico-financeiro e a capacidade operativa do futuro ORD e, nessa medida, não poderá ignorar os seus compromissos contratuais, que poderão acabar por ter reflexo, mais ou menos direto, nas tarifas. Conforme referido anteriormente, após a atribuição da concessão, a estabilidade do futuro ORD passa a estar ligada à estabilidade do próprio SEN.

Pelas razões apontadas nos parágrafos anteriores, a EDP Distribuição considera que os documentos-tipo de concurso deveriam prever os seguintes aspetos:

- Restringir o objeto do contrato de concessão exclusivamente à prestação dos serviços inerentes à atividade regulada do ORD, conforme definido na legislação e regulamentação em vigor (preservando a integridade do SEN e limitando o potencial de subsídio cruzada entre as tarifas de eletricidade e outras atividades de âmbito municipal);
- Garantir que, caso existam, eventuais compensações a pagar aos municípios pela atribuição das concessões serão pagas de uma só vez, no momento da celebração do contrato (prevenindo potenciais pressões futuras para a sua incorporação nas tarifas);

A EDP Distribuição considera que existe nesta proposta da ERSE sobre os “*elementos decisórios dos concursos*” uma omissão extremamente importante no que toca à definição de critérios técnicos e financeiros destinados a garantir a capacidade efetiva dos futuros ORD para exercerem a atividade de distribuição com estabilidade e qualidade de serviço e para responderem aos desafios de futuro do setor. Estando em causa a prestação de um serviço público essencial (um valor que é nacional, e não apenas municipal) cabe à ERSE sugerir e ao Governo implementar todas as medidas necessárias para se obter essas garantias.

Conforme anteriormente referido, a natureza essencial do serviço a prestar não é compatível com o risco inerente à entrega da operação da rede de distribuição a uma entidade sem experiência, meios e competência demonstrados. Neste sentido, a EDP Distribuição considera fundamental que os candidatos tenham experiência efetiva na operação de redes de distribuição de eletricidade com dimensão comparável à das concessões em causa e resultados demonstrados em termos de qualidade de serviço; Considera ainda que os candidatos deveriam apresentar, *ex ante*, garantias de solidez e capacidade financeira para honrarem os compromissos inerentes à atribuição da concessão demonstrando ainda credenciais e/ou certificações em vertentes relevantes, como o ambiente e a segurança no trabalho. Tendo presente os complexos desafios que o setor enfrenta, tais como a emergência de novas tecnologias e modelos de negócio (microprodução, veículo elétrico, armazenamento, participação da procura, etc.), os candidatos deveriam ainda apresentar credenciais no domínio da inovação, em particular no desenvolvimento e implementação de redes inteligentes.

No sentido de ir de encontro a estas preocupações, a EDP Distribuição considera que os documentos-tipo de concurso, a publicar pelo Governo, deveriam:

- Prever um sistema de pré-qualificação dos candidatos, com critérios bem definidos e uniformes a nível nacional, destinados a garantir que os futuros ORD terão a experiência, solidez financeira, meios e competências necessários ao desempenho da atividade com qualidade, estabilidade e sustentabilidade;
- Prever critérios de avaliação das propostas que valorizem aspetos técnicos relevantes numa perspetiva nacional, tais como credenciais/soluções no domínio da inovação, redes inteligentes ou sustentabilidade ambiental.

Sem prejuízo das referências anteriores relativamente a cláusulas em falta, a EDP Distribuição

concorda pertinência e relevância das cláusulas propostas pela ERSE neste capítulo.

### 3.14 Transição Entre Concessionários

*(Documento I da ERSE – ponto 4.13)*

Conforme a ERSE refere, “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” (pág. 46, doc. I). Efetivamente, em caso de mudança de concessionário, o processo será extremamente complexo, desde logo pelo facto, já várias vezes mencionado, de que, por razões de eficiência, hoje a atividade de distribuição em BT ser exercida no contexto de uma operação integrada a nível nacional e entre níveis de tensão. Neste sentido, os recursos humanos e materiais a transferir em caso de mudança de concessionário, não corresponderão a uma estrutura autónoma e funcional. Em particular, existem numerosas estruturas e ativos que atualmente suportam funções centralizadas, transversais à concessão de AT/MT e às várias concessões BT, tais como planeamento, aprovisionamentos, gestão de fornecedores, reporte regulatório, etc. Estas estruturas não poderão ser transferidas, na medida em que são indispensáveis à operação da concessão de AT/MT (e, eventualmente, a outras concessões BT que a EDP Distribuição possa vir a ganhar). Assim sendo, o novo concessionário terá que montar uma estrutura funcional, incorporando os recursos que serão transferidos e complementando-os com recursos e estruturas adicionais necessários para assegurar as diversas funções atualmente desempenhadas de forma centralizada (planeamento, aprovisionamentos, gestão de TI, etc.). Adicionalmente, na medida em que, pelas razões apontadas no capítulo 2.4, muitos dos atuais contratos de prestação de serviços e de aquisição de materiais dificilmente poderão ser transferidos, o novo concessionário terá também que estabelecer as suas próprias estruturas contratuais. Assim, o novo concessionário terá que estruturar de raiz uma parte importante da atividade. Cabe ainda sublinhar que o desafio será maior caso as áreas de concurso divirjam significativamente da organização geográfica atual da EDP Distribuição, o que será tanto mais provável, quanto maior for o número de áreas diferentes.

Neste contexto, a ERSE recomenda que o caderno de encargos tipo estipule um prazo mínimo para transição entre operadores, de forma a que o novo concessionário estabeleça os procedimentos necessários com o concessionário da rede de AT/MT. No entanto, a EDP Distribuição considera que, no âmbito dos documentos-tipo de concurso, a publicar pelo Governo, deveria ser definido um calendário detalhado para o processo de transição, culminando com a transferência efetiva da operação da concessão para o novo concessionário (após o pagamento da indemnização devida ao concessionário cessante). Com efeito, para se garantir a estabilidade e continuidade do serviço durante o processo de transição, é fundamental que haja uma elevada previsibilidade em relação ao calendário da transição. Em particular, o calendário de transição será essencial para que o atual ORD possa calibrar adequadamente a duração dos seus contratos com prestadores de serviço e fornecedores de materiais (será igualmente importante para que o novo ORD possa estabelecer de antemão os seus próprios contratos). Caso o processo não seja previsível, corre-se um risco elevado de perturbações na prestação de serviço, decorrentes, por exemplo, da falta de materiais que ocorrerá em caso de falha do novo ORD em assumir a operação na data prevista.



Pelas razões apontadas, a EDP Distribuição considera que, para além de definirem um calendário de transição tão detalhado quanto possível, os documentos-tipo de concurso deverão prever penalidades significativas em caso de falha do novo concessionário em assumir a exploração da concessão na data estipulada (por exemplo, garantias acionáveis em caso de incumprimento ou, no limite, a perda da concessão), bem como as regras a seguir nessa eventualidade. Quanto mais claras estiverem as responsabilidades do futuro ORD, maior cuidado haverá por parte dos potenciais candidatos em garantirem a sustentabilidade/ credibilidade das suas candidaturas, que é essencial como garantia de estabilidade na prestação e um serviço público essencial.

A ERSE considera ainda que *“é importante garantir que se efetiva o pagamento da compensação pelos ativos”*, sugerindo uma cláusula específica para este efeito, a incluir nos documentos-tipo de concurso (a publicar pelo Governo). Naturalmente, a EDP Distribuição concorda com a posição da ERSE e com a cláusula proposta. Tal como referido a propósito do calendário de transição, é fundamental que os potenciais candidatos conheçam com precisão as suas obrigações, no sentido de se garantir que apresentam as suas propostas de forma responsável e sustentável, evitando-se o risco de litigância e o arrastar do processo de transição, com inevitáveis perturbações na prestação do serviço (por exemplo, devido ao adiamento de investimentos, cessação de contratos vitais, etc.). Neste sentido, e pelas razões já apontadas a propósito do calendário de transição, a EDP Distribuição considera que deveria ser adicionada nos documentos-tipo de concurso uma cláusula com penalidades em caso de incumprimento do pagamento da indemnização no prazo previsto (por exemplo, acionamento de garantias bancárias).

Finalmente, ainda em relação ao processo de transição, a EDP Distribuição considera essencial que os documentos-tipo de concurso clarifiquem, de forma inequívoca, que a receita tarifária associada ao desempenho da atividade regulada de ORD apenas reverterá para o novo concessionário quando se verificarem, cumulativamente, duas condições: a transferência efetiva da operação da concessão e a concretização do pagamento da indemnização pelos ativos.

### **3.15 Diferentes Prazos do Fim dos Atuais Contratos de Concessão**

*(Documento I da ERSE – ponto 4.14)*

Atendendo a que o perfil de maturidade dos atuais contratos se prolonga até 2026, a EDP Distribuição concorda com a posição manifestada pela ERSE no sentido de que *“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”* (pág. 47, doc. I).

## 4 Comentários sobre a: “Proposta sobre Áreas Territoriais dos concursos”

Documento II publicado pela ERSE no âmbito da “65.ª Consulta Pública – Concessões de distribuição de eletricidade em baixa tensão”

### 4.1 Comentários gerais

Neste documento a ERSE propõe 3 soluções alternativas de agregação de municípios para organização dos concursos de atribuição de concessões de distribuição em baixa tensão. Os comentários da EDP Distribuição ao documento incidem sobretudo sobre o conteúdo do capítulo 3, em que a ERSE procura identificar qual a dimensão mínima eficiente das áreas territoriais de concurso.

No capítulo 3, a ERSE realiza diversas análises, concluindo que *“a atividade de distribuição de energia elétrica tem rendimentos crescentes à escala, isto é, quanto maior a atividade, menor o custo por cliente desta atividade”* (pág. 59). Com base numa análise de *benchmarking* a ORD de micro, pequena e média dimensão, a ERSE conclui ainda que *“os custos operacionais unitários são muito superiores, entre 2 a 6 ou mais vezes, aos que se verificam atualmente no Setor Elétrico Nacional (SEN), demonstrando que opções desta natureza seriam economicamente insustentáveis para o SEN”* (pág. 60, doc. II). No caso de os custos para o Sistema aumentarem a níveis do 2º operador mais eficiente (88€/cliente), isso representaria um agravamento de cerca de 4% da Tarifa, equivalente a 247 milhões de euros.

Com base no conhecimento que tem sobre o negócio de distribuição em diferentes mercados europeus e na sua experiência concreta de operação em Portugal ao longo dos últimos 40 anos, a EDP Distribuição partilha genericamente a conclusão do estudo da ERSE sobre a existência de economias de escala muito significativas na atividade de distribuição de eletricidade. Em grande medida, estas economias de escala decorrem da existência de funções centralizadas e de ativos comuns, que servem diversas concessões, e cujo custo é parcialmente fixo, não variando diretamente na proporção do número de clientes servidos. No contexto atual, de implementação de redes inteligentes e de crescente digitalização, a tendência é claramente de aumento da importância deste tipo de economias de escala.

Ainda no capítulo 3, a ERSE baseia-se num estudo de *benchmarking* com ORD de maior dimensão (*“amostra 2”*), para concluir que é de *“600 mil clientes a dimensão mínima a partir da qual o redimensionamento da atividade de distribuição em BT não geraria de forma quase inequívoca perda de eficiência e acréscimo de custos face à situação atual, permitindo, assim, cumprir com o definido na Lei n.º 31/2017, de 31 de maio”* (pág. 60, doc. II). A EDP Distribuição considera que esta conclusão é incorreta e subestima fortemente a perda de economias de escala inerente à fragmentação da atividade de distribuição em BT. As razões pelas quais a EDP Distribuição contesta a conclusão da ERSE são explicadas em maior detalhe nos capítulos seguintes, mas prendem-se essencialmente com os seguintes factos:

- O valor de custo unitário considerado pela ERSE para a EDP Distribuição (111,28€/cliente) não é comparável com o dos restantes ORD da amostra, na medida em que inclui o valor das rendas de concessão, que são uma singularidade do contexto português e não constituem um custo intrínseco da atividade de distribuição (custo unitário/ cliente passaria para 69,83€/cliente quando corrigido, retirando as rendas de concessão).
- A ERSE conclui que “*não há evidências claras que o custo unitário seja afetado*” com uma redução de escala para cerca de 600 mil clientes, apenas com base numa única observação de um ORD de menor dimensão que tem custos comparáveis aos da EDP Distribuição, apesar de este constituir uma exceção no contexto da amostra e de poderem existir múltiplas explicações exógenas (i.e. fatores não controlados que contribuam para uma redução de custos que compense o impacto da menor escala).
- A análise da ERSE relativa à “amostra 2” não é de todo aplicável a concessões de distribuição exclusivamente em baixa tensão, na medida em que a amostra é constituída por ORD que, tal como a EDP Distribuição, operam de forma integrada a distribuição em média e em baixa tensão. Num cenário de concessões exclusivamente de baixa tensão, os custos unitários aumentarão seguramente muito mais do que análise da ERSE sugere, devido à perda das sinergias atuais, inerentes à operação integrada da BT e da MT.

Em relação a este último ponto, convém notar que, o facto de nos restantes países europeus os ORD operarem a BT e a MT de forma integrada constitui, em si mesmo, evidência das importantes sinergias e economias que resultam dessa integração. Conforme referido, a necessidade de integração entre MT e BT será cada vez maior, num contexto de crescente digitalização de processos e massificação de tecnologias de redes inteligentes, como resposta aos desafios da integração de recursos distribuídos (microprodução, veículos elétricos, armazenamento, etc.) e à potencial emergência de novas formas de organização dos mercados de energia.

Pelas razões enunciadas, a EDP Distribuição considera que o potencial de perda de economias de escala e de aumento de custos do sistema, decorrente da fragmentação da distribuição em BT e da sua separação relativamente à distribuição em MT, é muito superior ao estimado pela ERSE neste estudo. De facto, ainda que se opte por uma concessão única nacional de BT, haverá necessariamente um aumento de custos devido à quebra da integração com a MT. Nesse sentido, quanto maior for a agregação geográfica das concessões BT, menor será o inevitável impacto negativo deste processo sobre os custos do sistema.

No capítulo 4 a ERSE analisa diversas alternativas de organização geográfica das áreas de concurso, avaliando o seu mérito relativo do ponto de vista de dois valores: a minimização do custo global do sistema, através da preservação de economias de escala, e a minimização de diferenças estruturais de custos unitários entre áreas de concurso. A EDP Distribuição concorda que estes são, efetivamente, os dois valores essenciais a preservar no desenho das áreas de concurso, em linha com os princípios previstos na Lei 31/2017.

Em relação à preservação de economias de escala, conforme referido, a EDP Distribuição considera que a ERSE subestima francamente o potencial de perda de sinergias devido à fragmentação da BT e não concorda com a ideia de que para concessões acima de 600 mil clientes o potencial de

aumento de custos é moderado.

Em relação à uniformidade tarifária, a EDP Distribuição partilha inteiramente a perspetiva da ERSE e considera que a uniformidade tarifária e a coesão territorial são características essenciais do sistema elétrico atual, que não devem ser postas em causa com este processo. Neste sentido, a criação de áreas tão homogéneas quanto possível do ponto de vista dos custos unitários é fundamental para prevenir futuras pressões para diferenciação tarifária e, além disso, minimizar a necessidade de transferências entre operadores para redistribuição de receitas tarifárias.

Finalmente, a EDP Distribuição considera fundamental que, na proposta definitiva de áreas de concurso, a realizar na sequência desta consulta pública, a ERSE inclua a sua estimativa dos custos aceites para cada área, que possa servir como referência para os futuros proveitos permitidos. Esta informação é essencial para que os potenciais candidatos possam avaliar a sua capacidade efetiva para operarem as diferentes concessões, tendo por base as suas previsões de custos de operação. Sem uma previsão sobre as receitas de cada área, não será possível aos potenciais concorrentes calibrarem de forma equilibrada e realista as suas propostas. Do ponto de vista do sistema, importa evitar que sejam selecionadas propostas baseadas em pressupostos errados, que se revelarão inviáveis no momento da operação, criando uma grande instabilidade e pondo em causa o funcionamento e a segurança do sistema.

## 4.2 Dimensão das Áreas

### 4.2.1 Procedimento

*(Documento II da ERSE – ponto 3.3.3)*

Neste ponto a ERSE refere que “... os ganhos à escala associados aos investimentos em ativos não correntes...” “... são mínimos tendo em conta ... o pouco peso dos ativos não correntes não alocados especificamente a uma determinada concessão nos ativos totais...” (pág. 48, doc. II). O texto sugere o entendimento de que, pelo facto de hoje representarem apenas cerca de 8% do total, os ativos comuns, que servem as várias concessões BT de forma transversal têm pouca relevância para a análise do potencial de perda de economias de escala inerente à fragmentação da atividade.

Em relação a este aspeto, importa esclarecer que a situação é exatamente inversa, na medida em que os ativos comuns (e.g. sistemas de informação) são precisamente uma das fontes de economias de escala na atividade de distribuição. O facto de, atualmente, no contexto de uma operação integrada, à escala nacional, estes ativos pesarem pouco no total, reflete precisamente a existência dessas economias de escala. Por exemplo, num hipotético cenário de fragmentação em 5 concessões de distribuição em BT, os sistemas de informação atualmente existentes terão que ser replicados, pelo menos, em 4 concessões (na medida em que todas precisarão de ter os seus próprios sistemas, tais como ERP, SIG, OMS, etc.). Dado que o custo de desenvolvimento/implementação/integração de software é praticamente independente da escala, nesta circunstância será de esperar um aumento de quase 6 vezes dos custos globais do sistema relacionados com SI. No limite, no cenário considerado, o valor do ativo global aumentaria em 32%

(4x8%) face à situação atual e o peso do ativo comum no total passaria dos atuais 8% para cerca de 30%. Mesmo admitindo que o aumento de custos corresponderia apenas a uma fração do aumento do número de concessões, o impacto global para o sistema seria sempre muito significativo.

Cabe ainda dizer que, no contexto atual, em que existe uma aposta transversal dos ORD nas redes inteligentes e na digitalização, a tendência é de aumento crescente do peso dos sistemas de informação e de outros ativos comuns (e.g. redes de comunicação), o que acentua a importância das economias de escala inerentes e, portanto, o potencial de perda de eficiência associado à fragmentação da BT.

#### 4.2.2 Análise da amostra 1

*(Documento II da ERSE – ponto 3.3.4)*

A ERSE conclui que, caso os custos da EDP Distribuição aumentassem para o valor exibido pelo 2º operador mais eficiente da amostra, o custo global do sistema português aumentaria em 247 milhões de euros (agravamento de cerca de 4% na tarifa). No entanto, o custo unitário do 2º operador mais eficiente é claramente inferior ao de todos os restantes operadores da amostra. Tomando como referência o 3º operador mais eficiente da amostra (109 €/cliente), o aumento de custos expectável já seria de 379 milhões de euros, um valor preocupante que representa um incremento de cerca de 6% na tarifa e que sublinha os riscos inerentes a um potencial processo de fragmentação da distribuição em baixa tensão.

#### 4.2.3 Análise da amostra 2

*(Documento II da ERSE – ponto 3.3.5)*

No cálculo do indicador de custo unitário da EDPD foram incluídos os custos com rendas de concessão pagas aos municípios, que representam cerca de 37% dos “custos de exploração” considerados (cerca de 252 milhões de euros em 2016). As rendas de concessão correspondem a um repasse tarifário, cujo valor é definido por lei e, nessa medida, corresponde a um custo não controlável pelo ORD (estas rendas correspondem, na prática, a um imposto cobrado por via das tarifas de eletricidade).

Na maioria dos países europeus não existem mecanismos com estrutura e peso comparáveis às rendas de concessão existentes em Portugal, pelo que os valores de “custo de exploração” de ORD europeus considerados no benchmarking do Quadro 3-6 não são comparáveis com o valor correspondente utilizado para a EDP Distribuição. Para garantir a comparabilidade dos valores, será necessário expurgar dos “custos de exploração” da EDP Distribuição o valor das rendas de concessão (252 milhões de euros em 2016). Com esta correção, os custos de exploração da EDP Distribuição que são comparáveis com os dos restantes ORD são de cerca de 426 milhões de euros. Assim, o custo unitário relevante para comparação da EDPD com os restantes operadores é de cerca de 70 euros/cliente, o que coloca a empresa no “cluster 1”, entre os ORD mais eficientes da Europa.

No “cluster 1” o operador de menor dimensão é o “Operador 3” (Dinamarca), com cerca de um milhão de clientes. Assim, de acordo com a metodologia seguida pela ERSE, a dimensão mínima para a qual “*não há evidências claras que o custo unitário seja afetado*” seria de 1 milhão de clientes, em vez dos 650 mil referidos no documento. Ou seja, quando consideramos um valor de custos de exploração da EDP Distribuição comparável com o dos restantes ORD, sai reforçada a hipótese de existência de economias de escala significativas e, segundo a metodologia da ERSE, a dimensão mínima recomendável seria de 1 milhão de clientes. No entanto, conforme se explica adiante, mesmo com esta correção, a metodologia da ERSE subestima o aumento de custos inerente à perda de escala.

No documento considera-se o número de clientes do menor ORD existente no cluster da EDP Distribuição como referência para a dimensão mínima para a qual “*não há evidências claras que o custo unitário seja afetado*”. A EDP Distribuição considera que esta metodologia é bastante questionável, na medida em que se baseia numa única observação para retirar uma conclusão extremamente forte; Em particular, assume-se que, no caso, singular, do operador que tem uma dimensão muito inferior à dos restantes, não existem fatores exógenos que compensam a menor escala. A utilização da mediana do número de clientes de cada cluster como valor de referência seria uma abordagem claramente mais robusta e menos arriscada. Seguindo essa metodologia, o valor de referência para a dimensão mínima aumentaria significativamente, para valores da ordem de 2,5 milhões de clientes (vs. os 650 mil considerados no documento).

A metodologia seguida no documento apresenta ainda uma outra limitação muito relevante: os operadores considerados para benchmarking na “*Amostra 2*” são, tal como a EDP Distribuição é atualmente, operadores integrados de baixa e de média tensão, no entanto, os seus custos unitários são utilizados para prever o custo de operação de concessões de distribuição exclusivamente em baixa tensão.

A operação integrada da baixa e da média tensão possibilita fortes sinergias, que decorrem da partilha entre níveis de tensão de:

- múltiplos **processos**, tais como condução da rede, planeamento, contratação de serviços, funções comerciais, funções de suporte, etc.
- **ativos de rede**, tais como postos de transformação e seccionamento integrados, celas monobloco, valas de cabos partilhadas, equipamento de comunicações, etc.
- **outros ativos e recursos**, tais como sistemas de informação, edifícios, viaturas, etc.

Devido às fortes sinergias decorrentes da operação integrada da média e da baixa tensão, não existem a nível europeu operadores de dimensão relevante a operarem exclusivamente em baixa tensão (BT). De resto, o modelo organizativo da atividade previsto para Portugal, assente na separação da BT em relação à média tensão (MT), é absolutamente singular no panorama europeu, precisamente porque não faz sentido em termos operacionais.

Dado que os custos considerados no *benchmarking* da “*Amostra 2*” refletem as sinergias

decorrentes da operação integrada da BT e da MT, esses valores subestimam significativamente o verdadeiro custo de uma operação exclusivamente em BT. Por esta razão, a escala mínima necessária para preservar o nível de eficiência atual a EDP Distribuição (que reflete, para além das economias de escala, as sinergias decorrentes da operação integrada da BT e MT) será claramente superior aos 2,5 milhões de clientes anteriormente referidos. De facto, ainda que a operação da baixa tensão seja efetuada numa escala nacional (6 milhões de clientes), será de esperar um aumento de custos face à situação atual, caso a operação não esteja integrada com a distribuição em média tensão.

#### 4.2.4 Síntese

*(Documento II da ERSE – ponto 3.4)*

Com base no conhecimento que tem sobre o negócio de distribuição em diferentes mercados europeus e na sua experiência concreta de operação em Portugal, a EDP Distribuição partilha genericamente a conclusão do estudo da ERSE sobre a existência de importantes economias de escala na atividade de distribuição de eletricidade.

As economias de escala na distribuição de eletricidade decorrem de vários fatores, tais como:

- A existência de custos fixos associados a sistemas de informação e outros ativos cuja estrutura depende pouco da escala/volume de operação (e.g. o custo de desenvolvimento e implementação/integração de software);
- Existência de funções transversais, tais como planeamento, gestão de fornecedores, qualificação de materiais, controlo de gestão, reporte regulatório, etc., cujo custo é pouco dependente da escala;
- Economias de escala na compra de materiais e na contratação de serviços externos.

A existência deste tipo de economias significa que, em certas funções, o custo total do sistema elétrico aumentará aproximadamente na proporção do número de concessões (e.g. num hipotético cenário com 6 concessões com 1 milhão de clientes o custo total tenderá a ser cerca de seis vezes superior ao custo atual).

Pelas razões referidas nos comentários aos pontos anteriores, a EDP Distribuição considera que a avaliação da ERSE sobre o potencial de aumento dos custos para o sistema e sobre a escala mínima necessária para preservar a eficiência atual é otimista e subestima significativamente os impactos potenciais decorrentes da perda de economias de escala e da quebra da integração atualmente existente entre a distribuição em BT e em MT.

Independentemente das reservas manifestadas relativamente à quantificação dos impactos potenciais, fica evidente da análise efetuada pela ERSE neste capítulo que do processo de fragmentação de concessões BT apenas poderá resultar um aumento de custos para o sistema. Ou seja, a realização dos concursos para atribuição de concessões, no formato previsto, acarreta um risco significativo de custos acrescidos para os consumidores e a economia nacional, sem que estes possam esperar quaisquer ganhos potenciais como contrapartida.

## 4.3 Proposta de delimitação territorial

### 4.3.1 Definição da proposta de delimitação territorial

*(Documento II da ERSE – ponto 4.6.1)*

Tendo por base a análise realizada no ponto 3.3.5, a ERSE parte do princípio de que *“A dimensão mínima para a qual não se apurou evidências de perdas de ganhos à escala, isto é, a dimensão mínima para as áreas verifica-se a partir de 640 000 clientes.”* (pág. 87, doc. II). Conforme explicado nos comentários ao ponto 3.3.5, a EDP Distribuição tem diversas objeções à metodologia empregue pela ERSE para retirar esta conclusão e, pelas razões apontadas, considera que a escala mínima necessária para preservar a eficiência atual do sistema é substancialmente superior ao valor indicado (certamente, da ordem dos milhões de clientes). Neste sentido, a análise que sustenta a proposta de delimitação territorial da ERSE parte desde logo de uma premissa errada que, se corrigida, deverá conduzir à proposta de áreas com dimensão.

A EDP Distribuição partilha inteiramente o pressuposto da ERSE de que um *“grande objetivo do presente estudo é o de garantir que o processo de definição das áreas territoriais não ponha em causa a coesão territorial, a sustentabilidade da atividade de distribuição de energia elétrica em BT e o princípio da uniformidade tarifária, o que pode ser resumido na criação de áreas territoriais homogéneas entre si”* (pág. 87, doc. II). De facto, a uniformidade tarifária e a coesão territorial são características essenciais do sistema elétrico atual, que não devem ser postas em causa com este processo. Neste sentido, a criação de áreas tão homogéneas quanto possível do ponto de vista dos custos unitários é um passo essencial para se prevenir a possibilidade de futuras pressões para diferenciação tarifária.

Relativamente à proposta de agregação em duas áreas, a ERSE considera que *“observa-se uma maior harmonização dos custos unitários e dos níveis de eficiência entre as delimitações territoriais. Todavia, a desvantagem clara desta delimitação territorial é que daí resulta uma situação muito próxima da atual situação.”* (pág. 92, doc. II).

No entendimento da EDP Distribuição, a proximidade com situação atual não constitui, em si mesma, um inconveniente desta solução. No mesmo sentido, a existência de áreas de grande dimensão também não constitui um impedimento a que exista uma relação de grande proximidade entre concedente e concessionário. De facto, só a opção por áreas de grande dimensão permitirá mitigar parcialmente a inevitável perda de eficiência inerente ao processo de fragmentação da distribuição em baixa tensão. Neste sentido, a EDP Distribuição considera que deveria ser estudada a hipótese de agregação numa única área, abrangendo todo o território continental.



A EDP Distribuição, enquanto atual operador da rede de distribuição, agradece a oportunidade de se pronunciar no âmbito da presente consulta pública e reitera a sua total disponibilidade para colaborar na procura de soluções que defendam a sustentabilidade do Setor Elétrico Nacional.