

CONSULTA PÚBLICA Nº 65

SÍNTESE DOS COMENTÁRIOS

Concessões de Distribuição de Eletricidade em BT



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

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO	1
2	PRINCIPAIS ETAPAS DA CONSULTA	3
3	INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS E REGULAMENTARES PARA A CONCRETIZAÇÃO DA PROPOSTA E COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO	9
4	DISCUSSÃO GERAL DOS CONTRIBUTOS SOBRE AS PEÇAS TIPO DOS PROCEDIMENTOS	13
4.1	Prazos para o lançamento dos concursos	13
4.2	Informação sobre as concessões de distribuição em BT	15
4.3	Princípios gerais dos procedimentos	21
4.4	Ativos das concessões	26
4.5	Trabalhadores das concessões	30
4.6	Contratos com prestadores de serviços às concessões	35
4.7	Obrigações e direitos que não transitam para o novo concessionário	38
4.8	Iluminação Pública e eficiência energética	40
4.9	Inovação na distribuição de eletricidade em BT	46
4.10	Acesso às infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas	50
4.11	Planeamento e operação das redes de distribuição em BT	51
4.12	Definição da qualidade de serviço aos clientes finais	53
4.13	Elementos decisórios dos concursos	53
4.14	Transição entre concessionários	56
4.15	Diferentes prazos de termo dos atuais contratos de concessão	59
4.16	Comissão de Acompanhamento dos procedimentos de concurso	60
4.17	Outros temas	65
5	DISCUSSÃO GERAL DOS CONTRIBUTOS SOBRE A DELIMITAÇÃO TERRITORIAL	67
5.1	Definição da Dimensão de Referência	67
5.2	Propostas de Delimitação Territorial	67
5.3	Comentários específicos e observações da ERSE	75
	ANEXO – LISTA DE ENTIDADES PARTICIPANTES NA CONSULTA PÚBLICA	113

1 INTRODUÇÃO

O presente documento apresenta as conclusões da 65.ª Consulta Pública da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) sobre as concessões de distribuição de energia elétrica em baixa tensão (BT) em Portugal Continental.

A consulta pública foi realizada no contexto da Lei n.º 31/2017, de 31 de maio, que veio aprovar os princípios e regras gerais relativos à organização dos concursos de atribuição das concessões municipais de distribuição de energia elétrica em BT, determinando que os concursos sejam lançados em 2019. A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 5/2018, de 11 de janeiro, aprovada ao abrigo da Lei n.º 31/2017, estabeleceu o programa de estudos e ações a desenvolver pela ERSE, em articulação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e com a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), com vista a habilitar a concretização dos concursos nos termos previstos.

A consulta pública colocou em discussão dois documentos complementares: “Proposta sobre as principais determinantes do procedimento tipo de atribuição das concessões” e “Proposta sobre as áreas territoriais dos concursos”.

O presente documento descreve os passos da consulta, analisa os contributos recebidos e justifica as opções finais propostas pela ERSE. Adicionalmente, integram as conclusões da consulta as versões finais dos documentos de proposta. Todos os três documentos são publicados na página da ERSE na internet, bem como os comentários recebidos e não assinalados como confidenciais, a saber:

- Síntese dos comentários;
- Propostas para as peças tipo dos procedimentos de atribuição das concessões ao abrigo da Lei n.º 31/2017;
- Delimitação das áreas territoriais dos concursos para a atribuição de concessões de distribuição de eletricidade em baixa tensão ao abrigo da Lei n.º 31/2017;
- Comentários recebidos.

2 PRINCIPAIS ETAPAS DA CONSULTA

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

Nos termos do Decreto-Lei n.º 29/2006², os contratos de concessão atribuídos previamente ao diploma mantêm-se na titularidade das respetivas concessionárias até ao seu termo que decorre da aplicação do prazo legal em vigor (20 anos, nos termos do n.º 4 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 172/2006). Os atuais contratos de concessão têm períodos de vigência desencontrados, o que resulta na cessação das concessões por decurso do prazo, consoante os municípios, entre os anos 2016 e 2026, terminando a maioria entre 2021 e 2022.

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

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

LEI N.º 31/2017, DE 31 DE MAIO

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

A Lei n.º 31/2017, supra referida, estabeleceu os princípios para a delimitação territorial de cada procedimento de concurso. A definição territorial cabe aos órgãos competentes dos municípios ou entidades intermunicipais, sob proposta elaborada pela ERSE com base em estudos técnicos e

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

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

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

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

económicos. Neste sentido, o objetivo principal do estudo desenvolvido pela ERSE correspondeu à 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, tendo por referência as entidades intermunicipais conforme o estabelecido na referida Lei.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 5/2018, DE 11 DE JANEIRO

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2018, de 11 de janeiro, apresentou um calendário sequencial dos passos preparatórios para o lançamento dos concursos.

Atenta a enorme complexidade, implicações e importância da matéria, bem como o interesse do público que, desde cedo, se veio a manifestar, a ERSE entendeu dever promover a discussão das suas propostas com todos os interessados, de modo a formular propostas finais já incorporando os contributos recebidos e, conseqüentemente, apresentar ao Governo e ao público em geral as diversas perspetivas e visões, o que naturalmente teve implicações no calendário inicialmente previsto.

PREPARAÇÃO DO PROCESSO E ESCLARECIMENTO DOS INTERESSADOS

Na preparação do processo de discussão e esclarecimento dos interessados, a ERSE elaborou e divulgou, designadamente no seu portal, um conjunto de documentos informativos sobre o tema das concessões de distribuição de BT, a saber:

- Guia sobre a atividade de Distribuição de Energia Elétrica em BT e os procedimentos de concurso para atribuição das novas concessões⁵;
- Brochura sobre a Qualidade de Serviço e os Operadores das Redes Elétricas⁶;
- Dados sobre a caracterização das redes de distribuição em BT em cada concelho⁷, reportada a 2016, último ano para o qual existe informação auditada disponível;
- Guia sobre os dados de caracterização das redes em BT em Portugal Continental⁸.

A ERSE coligiu ainda e enviou a cada um dos municípios (278) informação individualizada sobre o valor económico dos ativos intangíveis (imobilizado líquido), em cada concessão municipal.

⁵ <http://online.pubhtml5.com/giem/yxga/> ou http://www.erse.pt/pt/electricidade/DistribuicaoBT/Documents/Guia%20-%20Distribui%C3%A7%C3%A3o%20de%20energia%20EI%C3%A9trica-BT_vf.pdf

⁶ <http://online.pubhtml5.com/giem/ykfa/> ou <http://www.erse.pt/pt/electricidade/DistribuicaoBT/Documents/Qualidade%20de%20Servi%C3%A7o%20e%20os%20Operadores%20das%20Redes.pdf>.

⁷ http://www.erse.pt/pt/electricidade/DistribuicaoBT/Documents/Caracterizacao_rede_BT_por_concelho_v1.xlsx.

⁸ <http://online.pubhtml5.com/giem/dmsa/> ou [http://www.erse.pt/pt/electricidade/DistribuicaoBT/Documents/Guia-Caracterizacao das redes de distribuicao em BT.pdf](http://www.erse.pt/pt/electricidade/DistribuicaoBT/Documents/Guia-Caracterizacao%20das%20redes%20de%20distribuicao%20em%20BT.pdf).

Para além da divulgação de informação através do seu sítio da Internet complementado com a produção e distribuição de Guias e Brochuras em suporte de papel, a ERSE acolheu inúmeros pedidos de reunião para esclarecimentos sobre o processo dos concursos e sobre a atividade de distribuição, incluindo de municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, agências de energia em representação de municípios, entidades sindicais e outros interessados nos concursos a lançar. Foram, ainda, prestados múltiplos esclarecimentos a solicitações escritas e telefónicas.

Importa, também, sublinhar o conjunto de iniciativas da ANMP para esclarecimento dos municípios, em que a ERSE participou ativamente. Em concreto, entre maio e junho, a ANMP organizou cinco sessões sob o tema “Concursos para a concessão da distribuição de eletricidade em baixa tensão (BT)”, que tiveram lugar em Coimbra, Lisboa, Évora, Guimarães e Portimão. Estas sessões, muito participadas por autarcas eleitos, membros de assembleias municipais, técnicos das autarquias, membros de comunidades intermunicipais e de agências de energia, abrangeram um total de 299 pessoas, das quais 54 eleitas.

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

A apresentação efetuada pela ERSE nas sessões encontra-se disponibilizada no [sítio na internet da ERSE](#).

CONSULTA PÚBLICA

Finalmente, em 29 de junho, a ERSE colocou em consulta pública as seguintes propostas:

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

Inicialmente definido o prazo de 17 de agosto para receção de comentários, face às solicitações recebidas, para permitir uma melhor preparação e aprovação dos contributos, nomeadamente pelos municípios e comunidades intermunicipais, a ERSE decidiu prorrogar o período de receção de comentários até 17 de setembro. O último contributo para a Consulta Pública foi recebido e registado na ERSE em 8 de outubro de 2018.

No total foram recebidos 79 contributos e, em três destes, foi solicitada a confidencialidade total ou parcial. Os contributos não confidenciais são publicados no portal da ERSE, na área da 65.ª Consulta Pública.

Os contributos recebidos tiveram origem em diversos tipos de interessados, que se podem agrupar em municípios e comunidades intermunicipais (36), agentes presentes no setor elétrico português (15), potenciais entrantes na atividade de distribuição em BT (3), particulares (3) e outros (22). Nesta última categoria incluem-se sindicatos, representantes dos trabalhadores dos operadores das redes, associações do setor, universidades, consultores, entidades oficiais, conselhos da ERSE e um partido político. A lista das entidades que apresentaram contributos não confidenciais é apresentada em anexo.

Os contributos recebidos são sistematizados no presente relatório da consulta pública, identificando o sentido geral da consulta face às propostas iniciais da ERSE (concordância, discordância, alternativas). Essa sistematização é apresentada por tema, justificando-se também a posição final da ERSE no contexto dos comentários recebidos. São também analisados comentários específicos, permitindo uma clarificação adicional das questões apresentadas pelos interessados.

A posição final da ERSE foi, como previsto na Lei n.º 31/2017, articulada com a ANMP e a DGEG.

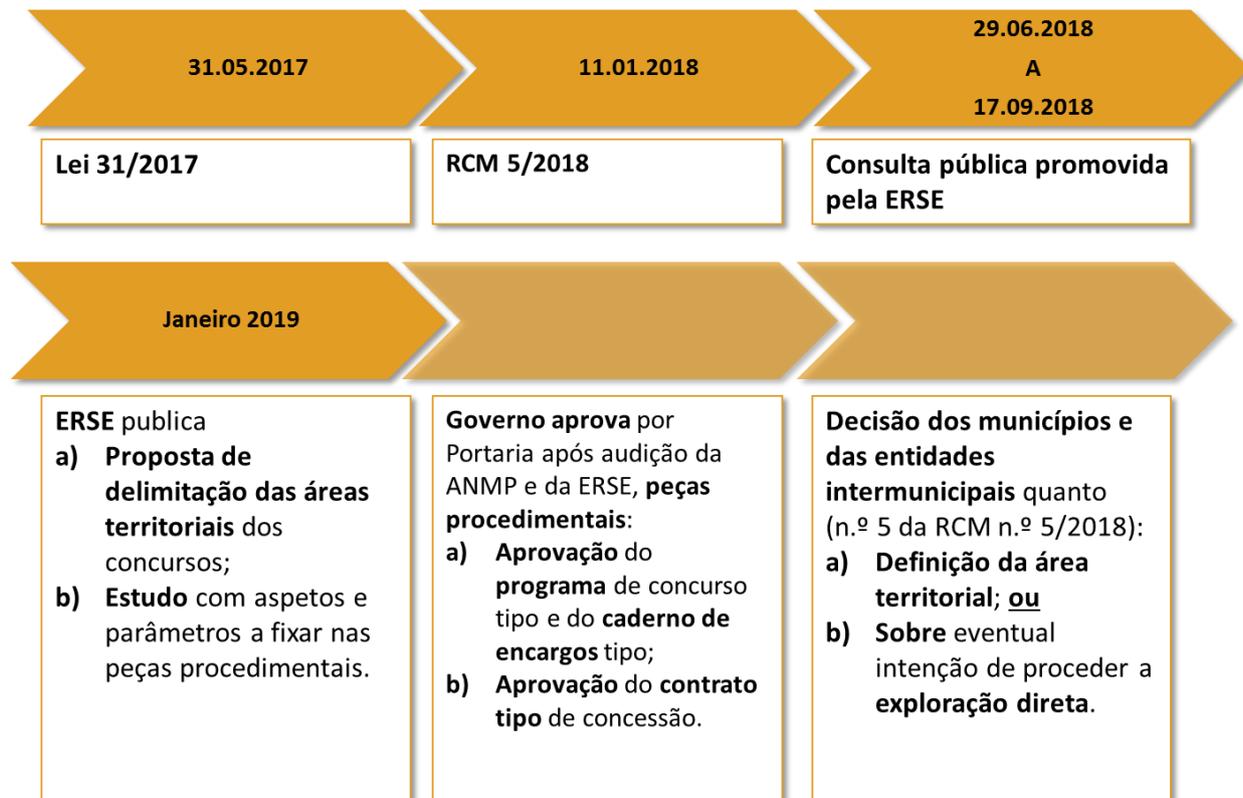
No contexto da consulta pública, a ERSE recebeu diversas questões e pedidos de esclarecimento dos interessados, quer sobre os temas tratados na consulta, quer sobre o contexto regulatório. Assim, a ERSE continuará a prestar esclarecimentos de forma pública e estruturada, servindo de complemento às propostas adotadas.

Com o fecho da 65.ª Consulta Pública, a ERSE aprova a sua **proposta quanto aos aspetos e parâmetros que importa fixar no programa de concurso tipo e no caderno de encargos tipo para a atribuição de concessão da atividade de exploração das redes de distribuição de eletricidade em BT**. Segundo a RCM n.º 5/2018, esta proposta é apresentada ao membro do Governo responsável pela área da economia.

A ERSE aprova ainda a sua **proposta de delimitação das áreas territoriais dos procedimentos** e o respetivo estudo técnico e económico que lhe serve de base.

Na figura seguinte sistematizam-se os passos até à data e os passos seguintes previstos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2018.

Figura 2-1 – Principais marcos até ao lançamento dos concursos



3 INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS E REGULAMENTARES PARA A CONCRETIZAÇÃO DA PROPOSTA E COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO

As regras aplicáveis aos concursos para as novas concessões serão definidas nos cadernos de encargos de cada um dos concursos, os quais devem respeitar o caderno de encargos tipo a aprovar pelo Governo.

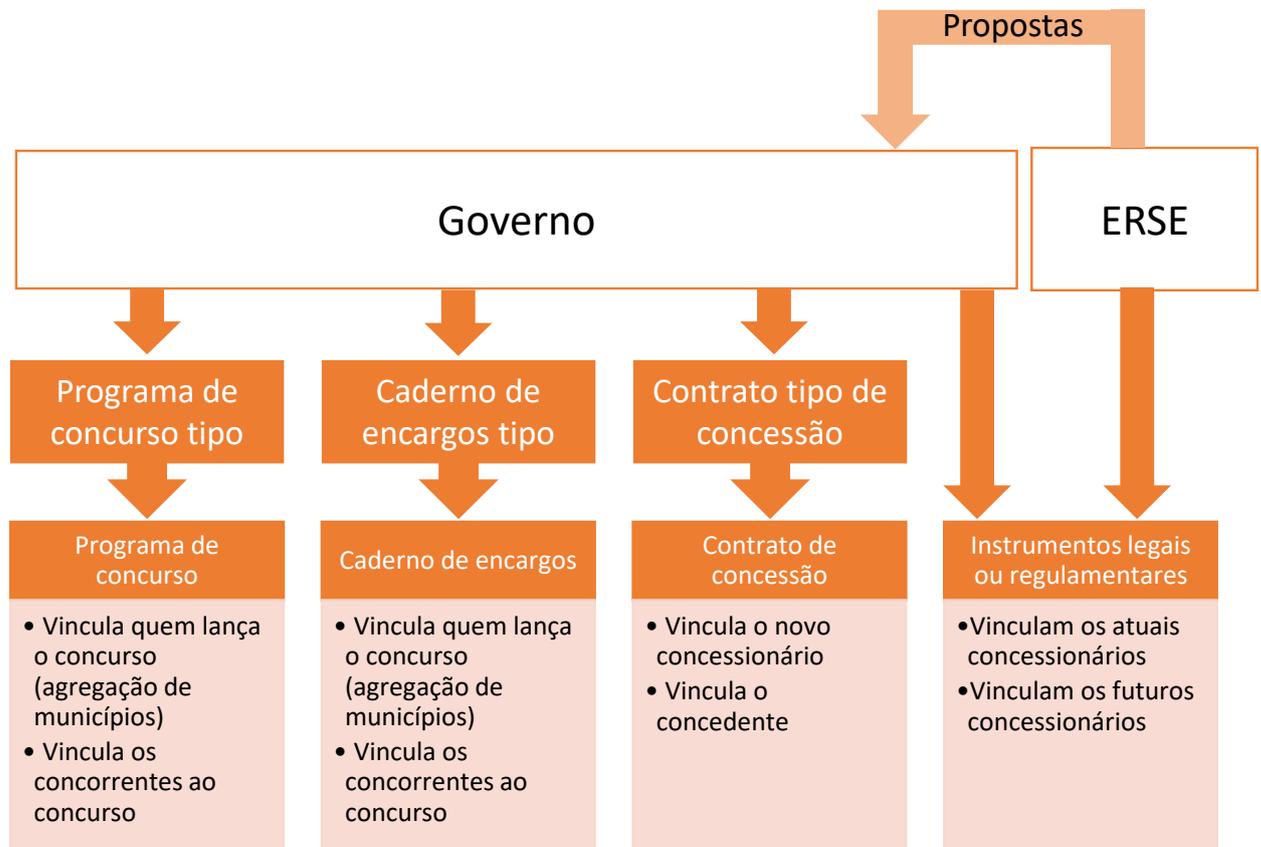
Os novos concessionários, na sequência dos concursos, deverão respeitar as normas estabelecidas em cada um dos contratos de concessão de cada município, contrato que deve respeitar o contrato tipo e as bases de concessão legalmente estabelecidas.

A par das restrições referidas nos parágrafos anteriores, existem outras restrições legais e regulamentares emanadas pelo Governo, bem como decisões da ERSE na sua área de competência que devem ser respeitadas pelos novos concessionários.

As propostas que a ERSE agora apresenta ao Governo destinam-se a ser incluídas nas peças tipo dos procedimentos, como o programa de concurso tipo e o caderno de encargos tipo, e no contrato tipo de concessão, ambos a aprovar pelo Governo. Acrescem algumas propostas que, a serem aceites, terão de ser plasmadas em legislação ou regulamentação. Ao longo do documento, em cada proposta, faz-se a identificação do instrumento que se considera adequado para a sua concretização.

Na figura seguinte sistematizam-se os diferentes instrumentos existentes para a concretização das propostas apresentadas.

Figura 3-1 – Instrumentos para concretização das propostas



Conforme se detalhará adiante, existem diversas matérias que podem ter uma solução melhor se existir uma negociação entre as partes envolvidas, nomeadamente porque dependem fortemente do caso concreto e não é possível encontrar uma solução genérica que sirva à variedade de situações. São exemplos destes temas a afetação de ativos partilhados ou dos trabalhadores dos atuais concessionários. Existem ainda temáticas relacionadas com a transição entre concessionários que são melhor geridas com soluções adaptadas a cada situação.

Assim, a ERSE propõe a criação de uma Comissão de Acompanhamento que tenha como função principal a promoção do diálogo entre as partes, conduzindo a soluções de compromisso mais bem aceites pelas diversas partes. Importa referir que um modelo com algumas semelhanças foi seguido na década de 1970, no processo de fusão, na EDP (empresa pública), da distribuição de baixa tensão pertencente aos municípios⁹.

⁹ Despacho Ministerial que cria a Comissão de Acompanhamento e Arbitragem das Transferências de Instalações e Serviços da Pequena Distribuição publicado no Diário da República n.º 287/1976, Série I de 1976-12-10.

As funções da Comissão de Acompanhamento proposta serão detalhadas ao longo deste documento, em cada uma das temáticas abordadas. Propõe-se ainda que a Comissão seja constituída por representantes das diversas partes interessadas, as quais serão distintas antes e depois da realização dos concursos. Após a realização dos concursos, com o objetivo de criar uma maior proximidade com cada uma das áreas e respetivas especificidades, podem ser estabelecidas comissões para cada área geográfica. Com este modelo de funcionamento espera-se conseguir uma harmonização ao nível continental, sem prejuízo de se debaterem as temáticas regionais nesse âmbito. No capítulo 4.16 são detalhadas as funções e a constituição proposta para esta Comissão.

4 DISCUSSÃO GERAL DOS CONTRIBUTOS SOBRE AS PEÇAS TIPO DOS PROCEDIMENTOS

A maior parte dos contributos recebidos na 65.^a Consulta Pública endereça expressamente os temas levantados pela ERSE nas suas propostas, avaliando as propostas, colocando dúvidas e oferecendo alternativas. Adota-se por isso neste capítulo uma estrutura próxima dos documentos iniciais da consulta para análise dos contributos.

A análise da ERSE aos contributos recebidos e a justificação da sua posição final apresentadas neste documento devem ser consideradas em conjunto com os documentos finais publicados com as conclusões da consulta pública e que traduzem as propostas finais, evitando-se repetir esses conteúdos no presente documento.

4.1 PRAZOS PARA O LANÇAMENTO DOS CONCURSOS

O sentido geral expresso pelos contributos afirma a impossibilidade de cumprir o calendário definido pela RCM n.º 5/2018. As principais razões alegadas são, sobretudo, a falta de informação detalhada disponível sobre as concessões, falta de conhecimento sólido sobre a regulação do setor e desconhecimento concreto dos termos das peças tipo dos procedimentos.

INFORMAÇÃO DETALHADA SOBRE AS CONCESSÕES

As informações de caracterização física, económica e financeira das concessões em BT foram consideradas essenciais para a tomada de decisão pelos municípios – quanto ao modelo de exploração da atividade e quanto à área territorial a integrar - e pelos candidatos às concessões – quanto à participação nos procedimentos de concurso e aos termos da oferta.

A ERSE tem procurado contribuir para a informação disponível sobre as concessões e sobre a atividade (ver referências no Capítulo 2). Não obstante, a caracterização detalhada da infraestrutura da rede de distribuição em BT em cada concessão tem que ser obtida junto do concessionário atual, estando essa prestação de informação prevista nos atuais contratos de concessão.

A ERSE conhece as dificuldades de imputação de algumas infraestruturas de uso partilhado entre várias concessões (e até ao nível nacional, como no exemplo dos sistemas de informação). Contudo, o universo dos ativos identificados como de uso partilhado pela EDP Distribuição corresponde apenas a cerca de 8% do total. As obrigações de cadastro e inventário, bem como o correspondente registo contabilístico, cabem diretamente ao concessionário, incluindo a sua disponibilização ao concedente. A ERSE não dispõe de informação detalhada de todos os elementos da rede, a qual tem uma natureza operacional.

CONHECIMENTO DA REGULAÇÃO DO SETOR

Na perspetiva económica, a regulação da atividade de distribuição em BT tem uma grande preponderância sobre as expectativas de rendimento dos futuros operadores de redes, sejam concessionários sejam os próprios municípios no contexto da gestão direta ou via empresa municipal. A regulação da atividade de distribuição está baseada nos regulamentos em vigor, aprovados pela ERSE, e nas decisões periódicas tomadas pela ERSE no contexto da fixação das tarifas.

Além da regulamentação e da documentação que justifica as decisões tarifárias em cada ano, a ERSE divulgou documentos mais simplificados e sistematizados sobre o contexto regulatório da atividade de distribuição em BT.

A regulação económica estabelece-se pela aplicação ao longo do tempo dos respetivos princípios legais, nomeadamente a promoção da eficiência e a racionalidade económica da gestão das atividades dos setores regulados. Em particular, a regulação deve proteger os direitos e os interesses dos consumidores, em relação a preços, à forma e qualidade da prestação de serviços, assegurar a existência de condições que permitam a obtenção do equilíbrio económico e financeiro pelos operadores, em condições de gestão adequada e eficiente, e contribuir para a progressiva melhoria das condições económicas, qualitativas, técnicas e ambientais dos setores regulados. Neste sentido, a regulação por agência (caso em apreço) difere da regulação por contrato, situação na qual os termos das obrigações e direitos (incluindo a remuneração) dos operadores ficariam totalmente estabelecidos pelo período da concessão.

Estas características estruturais do modelo regulatório do setor elétrico em Portugal devem ser apreendidas pelos intervenientes do setor e incorporadas no processo de decisão sobre as concessões de distribuição em BT. Não obstante, a atribuição da atividade de distribuição em BT a vários operadores de rede com dimensão significativa representa uma alteração importante do setor com reflexos necessários nas metodologias regulatórias. Reconhecendo esse facto, a ERSE entendeu ser oportuna a divulgação de informação de esclarecimento sobre o processo regulatório e as eventuais orientações sobre as alterações previstas ao quadro regulatório.

Importará conceber formas adicionais de apoio à capacitação dos municípios para o lançamento dos concursos para as concessões em BT, incluindo o aprofundamento dos esclarecimentos já prestados quanto ao processo regulatório, mas também quanto à elaboração das peças dos procedimentos de acordo com o que vier a ser definido pelas peças tipo a aprovar pelo Governo.

PEÇAS TIPO DOS PROCEDIMENTOS

Muitos dos contributos recebidos invocam o desconhecimento dos termos concretos das peças tipo dos procedimentos como motivo inviabilizador de uma decisão sobre a exploração da atividade. De

facto, a RCM n.º 5/2018 define um calendário sequencial de decisões que se sustentam nos passos anteriores. Nesse calendário está previsto que o Governo aprove as peças tipo dos procedimentos antes dos municípios terem que decidir sobre o modelo de exploração da atividade e sobre a área territorial a integrar no procedimento.

A ERSE interpreta este calendário como sendo de aplicação sucessiva, não podendo os municípios ou entidades intermunicipais ser chamados a tomar decisões sem um conhecimento prévio do quadro contratual dessas opções.

PROPOSTAS SOBRE O CALENDÁRIO DOS PROCEDIMENTOS

Face aos contributos recebidos e com as justificações adicionais expostas, a ERSE propõe ao Governo a revisão do calendário do processo de atribuição das concessões de distribuição em BT, em obediência à Lei n.º 31/2017.

O novo calendário deve clarificar a aplicação sucessiva dos passos conducentes ao lançamento dos concursos, nomeadamente a necessidade de conhecer as peças tipo dos procedimentos aprovadas previamente à decisão dos municípios quanto ao modelo de exploração da atividade.

4.2 INFORMAÇÃO SOBRE AS CONCESSÕES DE DISTRIBUIÇÃO EM BT

Os municípios identificaram a necessidade de conhecer o cadastro detalhado da rede de distribuição em BT e da infraestrutura de iluminação pública, o seu estado de manutenção, o seu valor líquido para efeitos de indemnização a pagar ao concessionário cessante. Pretendem também conhecer o desempenho da rede atual em termos de qualidade de serviço. Finalmente, pretendem conhecer o valor da renda de concessão (ao abrigo do Decreto-Lei n.º 230/2008), a receita que a operação da rede na concessão confere ao respetivo operador e nível de custos de operação do operador de rede (ORD) atual.

Embora já exista uma prestação anual de informação do concessionário aos municípios, com dados técnicos e económicos relevantes da concessão, deve ser garantida uma maior uniformidade dessa informação e um aumento generalizado do detalhe da informação prestada.

Para efeitos dos concursos, o conjunto de informação que os interessados manifestaram como essencial inclui não apenas a caracterização física e dos ativos da concessão, mas também a caracterização dos trabalhadores (e as respetivas condições e encargos associados aos contratos de trabalho) e dos contratos de prestação de serviços, quer com entidades externas quer dentro do grupo EDP. Os potenciais entrantes no negócio, além dos concedentes, mostraram nos seus contributos a relevância desta informação.

Importa distinguir a informação de caracterização física e o respetivo registo contabilístico, da informação económica associada à exploração da atividade e aos recursos empregues. Enquanto no primeiro caso é em geral possível identificar os ativos e o cadastro de cada concessão em concreto, no segundo caso importa considerar que a gestão da atividade de distribuição em BT é atualmente integrada no território de Portugal Continental (com exceção dos operadores de redes exclusivamente em BT) e ainda integrada, até certo ponto, com a atividade de distribuição em MT e AT. Assim, a análise dos custos de operação, associados aos prestadores de serviços e aos trabalhadores da atividade por concessão municipal torna-se um exercício abstrato, distante da realidade. Se se considerar as áreas territoriais dos procedimentos propostas pela ERSE, o exercício de caracterização económica da atividade torna-se mais aderente à realidade subjacente e mais racional. Não obstante, mesmo nessa abordagem mais agregada persistem dificuldades de imputação de ativos e de outros bens das concessões.

Dos factos apurados pela ERSE e apresentados na consulta pública e ainda dos contributos recebidos durante a consulta, identificam-se as seguintes premissas:

- Existem dificuldades efetivas para identificar e afetar alguns dos bens das concessões a cada concessão (embora não seja esse o caso mais frequente no que respeita os ativos¹⁰).
- A utilização das áreas de procedimento propostas pela ERSE ou, mais tarde, as que vierem efetivamente a ser decididas pelos municípios, facilita a afetação dos bens partilhados da atividade (desde que não seja necessário definir a concessão municipal concreta desses bens).
- A afetação dos ativos de uso partilhado e de natureza indivisível obriga a uma análise casuística para a imputação a uma área de procedimento.
- A afetação dos trabalhadores depende de uma análise funcional de cada trabalhador mas também deverá estar associada a um processo de negociação que inclua os próprios trabalhadores e os seus representantes.
- Um conjunto importante dos atuais trabalhadores da atividade de distribuição em BT estará em condições de reforma ou pré-reforma no momento da efetiva transição entre concessionários.
- A afetação dos contratos de prestação de serviços a cada área de procedimento depende dessa cisão estar prevista nos próprios contratos (nos atuais não está), dado que estes incluem serviços prestados a várias concessões e a vários níveis de tensão.

¹⁰ A informação apresentada na consulta pública apontava que cerca de 92% dos ativos (em valor) estão imputados a cada concessão municipal.

- Entre o momento da realização dos concursos e a transmissão das concessões haverá incidências com impacto nos bens das concessões (ativos que entram ou saem de exploração; novos contratos de prestação de serviços; trabalhadores que ingressam ou saem da empresa).

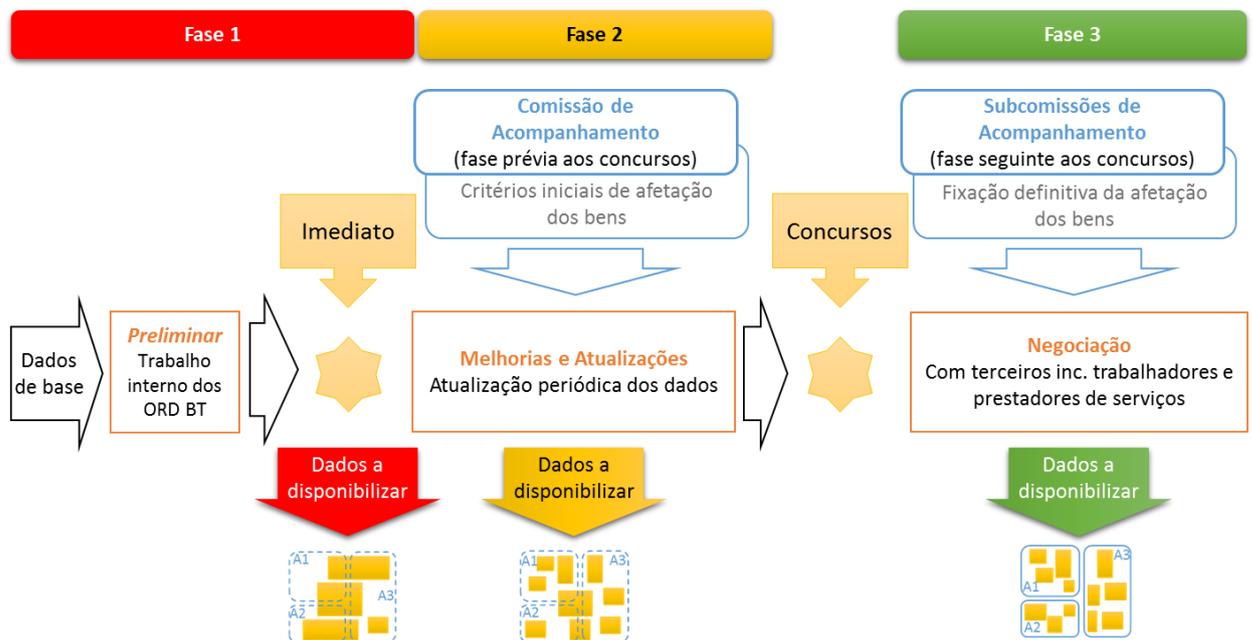
O processo de afetação dos bens da atividade de distribuição de BT a cada concessão municipal **parece ser complexo e demorado, sendo apercebido como um obstáculo** à disponibilização de informação aos municípios e à preparação do lançamento dos concursos, incluindo a definição prévia das áreas de procedimento.

Uma parte importante dessa afetação de bens depende de uma negociação entre as partes envolvidas, não sendo possível a aplicação de regras abstratas, concretizando:

- Os ativos da rede partilhados envolvem o ORD e todos os municípios para cujas concessões os bens prestam serviços.
- Os contratos de prestação de serviços envolvem o ORD, os diversos municípios onde os serviços são prestados e os próprios prestadores de serviços.
- Os trabalhadores têm direitos laborais, onde se inclui a participação no processo de identificação das atividades para as quais desempenham funções, a imputação a uma área geográfica de prestação de trabalho e até o acesso à situação de pré-reforma e reforma.

Tendo em conta as premissas identificadas, propõe-se organizar o processo de afetação dos bens das concessões em três fases, envolvendo muito diretamente a **Comissão de Acompanhamento** proposta, tendo como objetivo disponibilizar a informação necessária às diferentes fases do procedimento.

Figura 4-1 – Proposta de organização do processo de identificação e afetação dos bens da atividade de distribuição em BT



Na primeira fase, em que nos encontramos presentemente, os dados são trabalhados pelos ORD de forma a apresentá-los, tanto quanto possível, discriminados por concessão municipal. Esta fase recorre a métodos de organização interna (regras contabilísticas, por exemplo) e que não necessitem de negociação com terceiros. O resultado desta fase inclui dados discriminados por concessão mas também uma identificação dos bens partilhados entre várias concessões, com a desagregação possível (p.e. por Área Operacional, por Direção de Redes e Clientes ou a nível nacional). A disponibilização de dados deve ser assegurada pelos atuais concessionários com urgência, conforme previsto nos contratos de concessão.

Na segunda fase, inicia-se a participação de uma **Comissão de Acompanhamento**, de modo a consensualizar critérios de afetação e discriminação (nível de decomposição) dos bens partilhados, por exemplo ao nível dos ativos. Deve ser tida em conta a proposta da ERSE quanto às áreas dos procedimentos. Esta fase permite melhorar a desagregação dos bens partilhados, aprofundando o exercício com o envolvimento da Comissão de Acompanhamento. Permite também ir atualizando os dados sobre os bens das concessões, à medida que o tempo passe e esses dados fiquem disponíveis. Os pontos de situação quanto aos bens das concessões devem ser disponibilizados a todos os municípios e publicados, sendo essa **informação utilizada para os cadernos de encargos dos procedimentos**.

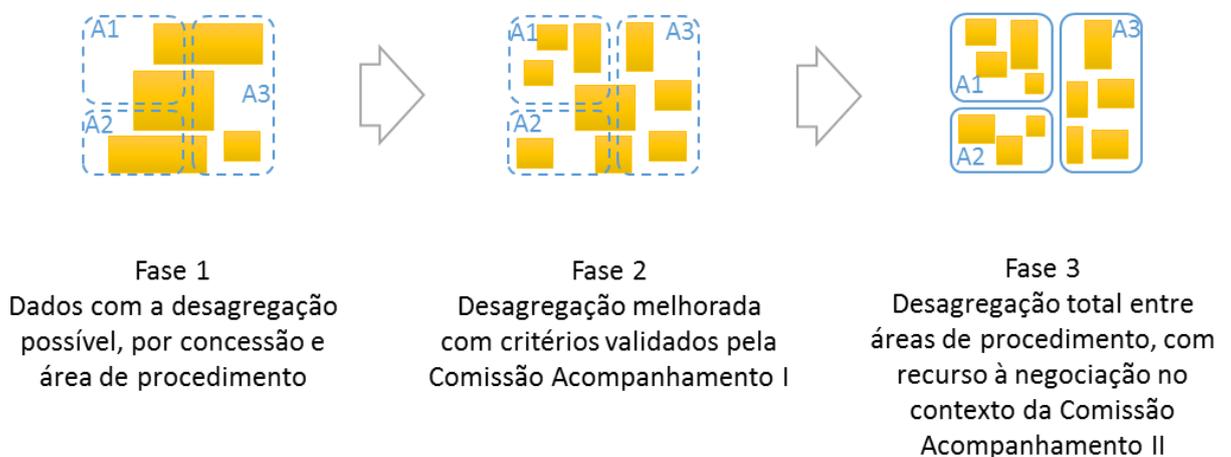
A segunda fase termina com a realização dos concursos e seleção dos novos concessionários. Dos concursos resultará um mapa das áreas de operação dos novos ORD, em função das decisões

dos municípios quanto às áreas dos procedimentos, mas também em função da eventualidade de os concorrentes ganharem mais do que um concurso.

Na terceira fase, devem ser **criadas novas Comissões de Acompanhamento**, que incluem os novos **ORD que resultaram dos concursos**. Essas Comissões devem aprofundar o trabalho da afetação dos bens das concessões que permaneçam por compatibilizar com as novas áreas de operação de rede de BT. Este processo inclui acompanhar as negociações com os trabalhadores e com os prestadores de serviços. Desta fase resulta uma afetação dos bens da atividade de BT por cada nova área de rede (cada novo ORD), sem ambiguidades, devendo ser disponibilizada aos municípios e aos novos operadores e também atualizada para refletir eventuais alterações (entradas e saídas) dos bens das concessões até ao momento do fim das concessões atuais e efetiva transmissão para os novos concessionários. No final da fase 3, o inventário de ativos líquidos da concessão (ou área do procedimento) estará associado ao valor definitivo da indemnização a pagar ao concessionário cessante.

Esquemáticamente, podem apresentar-se os dados a disponibilizar nas 3 fases propostas, através da figura seguinte.

Figura 4-2 – Desagregação dos dados sobre a atividade de distribuição em BT



Nota: A1, A2 e A3 representam, de forma ilustrada, as áreas territoriais dos procedimentos a lançar.

As vantagens do procedimento proposto, organizado em três fases, passam por:

- Desbloquear a disponibilização de informação aos municípios;
- **Permitir o lançamento dos concursos em tempo útil**, mesmo que seja com uma caracterização dos bens com algum nível de agregação territorial;

- **Assumir que a lista de bens será sempre dinâmica**, pela necessidade de tempo para resolver problemas de afetação e pela saída e entrada de novos bens para a atividade ao longo do período entre o presente e a transição de concessões;
- Dividir o problema da afetação de bens em várias partes, individualmente mais simples de solucionar.

A viabilidade do modelo assume que é possível lançar concursos contendo uma descrição com algum grau de incerteza dos bens, quer devido aos bens ainda não afetados às diferentes áreas de procedimento (incluindo os trabalhadores, por exemplo), quer devido ao desfaseamento temporal entre os concursos e o fim dos atuais contratos de concessão.

Os municípios que, individualmente, queiram aceder a informação específica e completa dos bens imputados à sua concessão, previamente aos concursos, poderão elaborar estimativas próprias dessa imputação utilizando regras de afetação dos bens que, nessa fase, ainda estejam identificados de forma agregada.

A discriminação dos bens das concessões por cada concessão, ou mesmo por área de procedimento, implica decisões de detalhe sobre a afetação dos trabalhadores, dos contratos de prestação de serviços ou dos ativos de uso partilhado. Estas decisões de afetação podem necessitar de processos de negociação com terceiros relativamente a concedente e concessionário, nomeadamente, e em primeiro lugar, os trabalhadores, mas também, por exemplo, os prestadores de serviços. Esta negociação deve fazer-se segundo critérios de oportunidade¹¹.

O modelo de dados a disponibilizar em concreto, independentemente da sua imputação a cada concessão, deverá ser definido atendendo aos contributos recebidos na consulta pública. Propõe-se que a definição dos elementos a disponibilizar seja proposta pela Comissão de Acompanhamento.

A caracterização das concessões de distribuição em BT evolui, necessariamente, com o tempo. A proposta da ERSE reconhecia esse facto salientando que os procedimentos de concurso terão lugar antes da cessação da maior parte dos contratos, nalguns casos, com vários anos de antecipação. Alguns contributos da consulta pública sugerem a definição de um mecanismo de ajustamento, a incluir nas cláusulas do caderno de encargos, que preveja a atualização dos bens da concessão a transferir no seu termo face à caracterização incluída nas peças dos procedimentos. A informação certificada e atualizada anualmente deverá ser a base do ajustamento referido. No ponto 4.3 deste documento apresenta-se uma proposta sobre o referido ajustamento.

¹¹ A título de exemplo do que pode constituir falta de oportunidade, refira-se uma eventual afetação de trabalhadores que, pela idade, atingem as condições de pré-reforma entre o lançamento dos concursos e a efetiva transferência das concessões, ou ainda a negociação dos contratos de prestação de serviço atualmente vigentes cujo prazo termina antes da efetiva transferência das concessões.

Ainda sobre a disponibilização de informação detalhada sobre as concessões, a ERSE considera que a mesma é especialmente relevante para os municípios, enquanto concedentes, mas também para os potenciais entrantes e para os demais interessados na atividade. Assim, deverá assegurar-se que a informação detalhada a prestar aos municípios seja devidamente disponibilizada aos interessados, não apenas nas peças dos procedimentos mas também logo que possível e em condições de igualdade e facilidade de acesso. Atenta a importância do acesso a estes dados e sem prejuízo da implementação de soluções complementares de agregação e de divulgação, afigura-se conveniente estabelecer uma obrigação de publicação dos mesmos por parte dos ORD.

4.3 PRINCÍPIOS GERAIS DOS PROCEDIMENTOS

Ao nível dos procedimentos, foram identificados na consulta pública contributos que estão habilitados a ser acolhidos na proposta final a emanar pela ERSE e outros que, atentas as suas especificidades (designadamente pelo facto de contenderem com relações entre os atuais concessionários e os concessionários vencedores dos concursos de concessão a lançar), não se encontram aptos a integrar as peças procedimentais tipo a propor por esta Entidade. De todo o modo, sempre que se justifique, em relação a tais contributos, far-se-á a necessária menção e outras sugestões para a respetiva consagração que não passem pela sua inserção nas peças do concurso.

DIREITO A REALIZAR UMA *DUE DILIGENCE*

Em primeiro lugar, verificou-se na consulta pública a defesa da consagração do **direito dos concorrentes a poderem efetuar uma *due diligence*** a certos elementos que possam vir a transitar entre o concessionário atual e aquele que se lhe seguir. Efetivamente, tal possibilidade permite aos concorrentes inteirarem-se aprofundadamente de direitos e obrigações assumidos pelos atuais concessionários e que poderão vir a ser assumidas pelos novos concessionários. Nesse contexto, como adiante se dirá, propõe-se que seja uma Comissão de Acompanhamento a diligenciar no sentido de permitir que os concorrentes tenham acesso a esta documentação.

AUSÊNCIA DE SINCRONIA NA CESSAÇÃO DOS CONTRATOS

Em segundo lugar, diversos contributos da consulta (municípios e possíveis entrantes) advogaram pelo término simultâneo dos atuais contratos de concessão e, conseqüentemente, o início simultâneo das próximas concessões. A ausência deste sincronismo pode dificultar o processo de transição entre concessionários e também a própria operação da rede, que ficaria dividida em subzonas com diferentes operadores enquanto durassem os respetivos contratos de concessão. Adicionalmente, esta circunstância pode contribuir fortemente para sobrecustos desnecessários, provenientes de uma operação de uma rede descontínua e de dimensão mais reduzida. No limite, será legítimo esperar

que se reduza o interesse dos potenciais candidatos aos concursos (pela complexidade e custo acrescido em lidar com um processo de transição muito longo e ineficiente) e assim a sua disponibilidade para oferecer mais-valias para os concedentes, na candidatura.

Não obstante, importa reconhecer que a validade dos atuais contratos de concessão, e o seu prazo, não foi alterada pela Lei n.º 31/2017, tendo sido tão-somente prevista uma prorrogação transitória dos contratos entretanto vencidos, para permitir a participação nos procedimentos de concurso agrupados.

A ERSE defende que, por via negocial, eventualmente com enquadramento legislativo próprio e com garantia dos direitos das partes dos contratos de concessão que ainda se encontram em vigor, **se deveria procurar promover uma transição síncrona das concessões que venham a integrar uma dada área**. Com efeito, quer a transição, quer a própria gestão da área de concessão e, em consequência, o serviço prestado às populações, mostrar-se-ão mais aptas, efetivas e consentâneas com o rigor que uma atividade de distribuição exige. Releva ter em conta que o número de municípios cujo contrato de concessão termina após 2023, por exemplo, é apenas de 10 (ver o tema mais em detalhe no ponto 4.15 deste documento).

PERÍODO DE TRANSIÇÃO ENTRE CONCESSIONÁRIOS

Outro aspeto comentado na consulta pública foi a transição das concessões. De modo praticamente unânime, os contributos são no sentido de que **o período de transição entre concessionários deverá ser superior aos seis meses** propostos na consulta pública. Existem contributos que apontam que, a par do alargamento do prazo temporal, as peças tipo dos procedimentos devem definir com maior detalhe os aspetos concretos de transição e modo de atuação (plano de transição). Em relação à proposta inicial, não obstante a ERSE ter sugerido o prazo de seis meses como um prazo mínimo a ter em consideração, entende-se que o mesmo poderá ser alvo de alteração, **tendo modificado a proposta para um ano**. Admite-se que o detalhe do modelo de transição sofra alterações dependentes, naturalmente, das concretas concessões em causa, bem como da área agrupada em causa, caso esta exista (esta questão é tratada no ponto 4.14 deste documento).

MODELO DE CONCURSO

Em relação às sugestões que integram as peças procedimentais, um grande número de contributos propõe **a adoção de um modelo de concurso limitado por prévia qualificação**. Com efeito, com exceção da Autoridade da Concorrência que entende que a consagração de um tal modelo poderia obstar à apresentação de mais candidaturas aos concursos, as entidades que se pronunciaram sobre o assunto, tendem a concordar com a definição prévia de requisitos de competência técnica e capacidade financeira a exigir aos candidatos nos concursos a lançar. Convém ter presente que as

funções que um ORD terá de desempenhar após a realização dos concursos de concessão não se compadecem com a falta de qualquer um destes requisitos. De facto, o ORD, na sua atividade diária, dadas as suas competências, deve estar apto a movimentar elevados montantes monetários¹², nos termos do Regulamento das Relações Comerciais e do Regulamento Tarifário. Por outro lado, pretende-se garantir a manutenção ou melhoria da qualidade do serviço na distribuição da energia elétrica¹³. Nesse contexto, não apenas ao nível da gestão diária da rede de distribuição de BT, mas também de modo a garantir que o concessionário se mostra capaz de responder aos desafios da evolução do setor elétrico, de acompanhar a evolução tecnológica da atividade e de mostrar resiliência face a fenómenos naturais menos usuais, mas potencialmente causadores de danos consideráveis nas redes, será importante garantir que os candidatos apresentam uma capacidade técnica com um adequado nível de resposta, através de um concurso limitado por prévia qualificação.

CRITÉRIOS DECISÓRIOS – PRESTAÇÃO ADICIONAL À RENDA DE CONCESSÃO

Quanto aos critérios decisórios do concurso, importa começar por esclarecer que o valor da renda devida pela exploração da concessão em si mesmo não poderá ser considerado como fator sujeito à concorrência. Tal resulta do facto de a renda devida pela exploração da concessão ser disciplinada através de instrumentos legais¹⁴ e de a mesma ser repercutida nas tarifas de energia elétrica definidas anualmente pela ERSE, sujeitas ao princípio da uniformidade tarifária. No entanto, será de admitir a possibilidade de criar um **pagamento adicional à renda**, isto é, um montante a suportar exclusivamente pelos novos concessionários e não passível de repercussão sobre os consumidores¹⁵. Este poderá ser um critério objetivo que auxilie na decisão do concurso. Desde já se clarifica que, no quadro da lei vigente, tais montantes não serão considerados para efeitos de remuneração do ORD.

Ainda em relação a uma eventual prestação adicional à renda de concessão, a ERSE entende que o montante adicional deverá ser pago periodicamente enquanto durar a concessão, sendo de evitar qualquer possibilidade de o mesmo ser pago no início do contrato, em homenagem ao princípio da

¹² No documento da consulta pública, a ERSE tinha já feito referência ao papel do ORD na cadeia de faturação do setor elétrico, por exemplo.

¹³ Os relatórios de qualidade de serviço técnica e comercial encontram-se disponíveis no sítio da ERSE: <http://www.erse.pt/pt/electricidade/qualidadedeservico/relatoriodaqualidadedeservico/Paginas/default.aspx>.

¹⁴ Cf., designadamente, os seguintes diplomas que ainda permanecem em vigor: Decreto-Lei n.º 344-B/82, de 1 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 297/86, pelo Decreto-Lei n.º 341/90 e pelo Decreto-Lei n.º 17/92 (princípios gerais da distribuição da energia elétrica em BT); Portaria n.º 454/2001, de 5 de maio (contrato tipo de concessão BT); Portaria n.º 437/2001, de 28 de abril (Renda) (parcialmente revogada pelo Decreto-Lei n.º 230/2008); Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto (Regime Aplicável à Produção, Transporte, Distribuição e Comercialização de Eletricidade); Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro, alterado pela Lei n.º 7-A/2016 (Renda).

¹⁵ A Lei n.º 31/2017, no seu artigo 3.º, já se refere a este enquadramento dos eventuais encargos adicionais à renda de concessão assumidos pelos concessionários no âmbito dos contratos de concessão.

equidade intergeracional ínsito na alínea f), do n.º 1 do artigo 3.º e ainda no artigo 9.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que aprovou o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais. A ERSE propõe que as peças tipo dos procedimentos estabeleçam o enquadramento deste critério de decisão.

GARANTIAS DE BOA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS

Ao nível das obrigações entre concedentes e concessionários e, bem assim, das sanções que os primeiros possam provocar nos segundos, diversos contributos apontaram no sentido de aumentar a capacidade de execução e de coercibilidade do contrato. As relações entre concessionários e concedentes têm um plano mais institucional, correspondendo à prestação regular de informação sobre a concessão (cadastro, valor líquido do ativo, identificação dos bens de cada concessão) e ao exercício de planeamento dos investimentos na concessão. Têm também um plano mais operacional, relacionado com o acompanhamento pelo município de eventuais interrupções de serviço ou trabalhos de reposição perante intempéries, com o acesso a informação transicional sobre a rede (evolução dos consumos e da produção, do número de clientes e de outros parâmetros dinâmicos característicos da rede de distribuição).

No caso de a concessão continuar a incluir a gestão da infraestrutura de Iluminação Pública, essa relação operacional inclui também, como atualmente, a comunicação de avarias e de reparações efetuadas na IP, a programação de investimentos em luminárias e substituição antecipada para renovação tecnológica ou ainda a instalação de outros elementos de controlo e gestão da IP para melhorar a qualidade de serviço e nível de eficiência energética. Os municípios veem como críticas a boa execução das obrigações do concessionário e a comunicação com a autarquia.

Entende-se que, sem prejuízo de essa ser uma matéria importante, estando em causa as relações com os concedentes (com inegável experiência na administração de processos de contratação pública e na gestão contratos públicos), poderão estes, na sede própria, formular as melhores sugestões sobre a matéria. A ERSE considera que as **garantias de boa execução dos contratos de concessão** são essenciais para a sanidade da relação contratual que inicia e que se refletem nos cidadãos e nos consumidores. Esse reforço, complementar ao exercício de supervisão regulatória executado pela ERSE, deverá contribuir para um setor elétrico mais desenvolvido e com melhores contributos para a sociedade.

OPÇÃO POR ÁREA TERRITORIAL DIFERENTE

Outro ponto que importa focar neste âmbito tem que ver com o estudo a apresentar pelos municípios caso optem por integrar uma área diferente daquela que a ERSE ora apresenta no estudo. De acordo com o n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 31/2017, de 31 de maio, “*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 (...)**” (nossos destaques). Alguns contributos da consulta pública referiram-se a este estudo alternativo comentando que existe um défice de informação nos municípios para conduzir esta tarefa ou ainda que o estudo deveria ser escrutinado por uma entidade externa aos municípios. Com vista a promover a transparência do estudo realizado e a habilitar os estudos próprios que os municípios queiram desenvolver, a ERSE publica os dados de base utilizados na elaboração do seu estudo, o qual integra esta consulta pública. Relativamente ao escrutínio dos estudos que justifiquem opções territoriais diferentes da proposta da ERSE, faz-se notar que os procedimentos de concurso para atribuição das concessões se enquadram no âmbito da contratação pública, sendo sujeitos ao escrutínio do Tribunal de Contas, entre outras entidades.

Para efeitos do n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 31/2017, considera-se que uma entidade que apresente uma delimitação territorial alternativa à proposta da ERSE, construída a partir da consideração dos critérios de flexibilidade descritos no documento “Delimitação das áreas territoriais dos concursos para a atribuição de concessões de distribuição de eletricidade em baixa tensão ao abrigo da lei n.º 31/2017”, cumpre os princípios orientadores definidos na lei, para efeitos do estudo a realizar pela mesma entidade, desde que demonstre o cumprimento desses mesmos critérios.

DIVERGÊNCIAS DETETADAS NO MOMENTO DA EFETIVA TRANSFERÊNCIA DA ATIVIDADE

Finalmente, foi manifestada uma preocupação na consulta pública relacionada com os **eventuais desalinhamentos entre a caracterização da atividade** (e dos bens da concessão) **no momento dos concursos e a realidade verificada no momento da efetiva transferência entre concessionários** (inventário, estado de conservação dos bens, compromissos contratuais vigentes, etc.).

Sobre esta temática, existem diferentes pontos que será necessário considerar. Primeiramente, dever-se-á atentar no facto de existir uma divergência temporal entre o lançamento dos concursos, o respetivo término, a adjudicação e ainda o início da respetiva execução¹⁶. Tal implica que os concorrentes quando manifestam a sua vontade de participar no concurso e quando apresentam propostas vinculativas sabem que, caso o contrato lhes seja adjudicado, os bens e os ativos transferidos serão diferentes daqueles que constavam nas peças procedimentais e cuja data de referência não será superior a 2018. Atento tal condicionalismo, por uma questão de segurança jurídica, deverá ser ponderada a inclusão de soluções nas peças do procedimento no sentido de os concorrentes manterem a sua proposta no caso de alteração de circunstâncias determinadas,

¹⁶ Tenha-se presente que existirão tantos contratos de concessão quantos os municípios que decidam optar por este regime. Recordar-se, a este propósito que mesmo na agregação e áreas que sejam sujeitas a concurso, mediante decisão dos concedentes, cada município será juridicamente considerado concedente na área correspondente ao seu município que esteja concessionada.

designadamente no elenco de bens e de ativos no momento em que apresentam propostas e no momento em que o concorrente a quem os contratos sejam adjudicados inicie a respetiva execução. Por outro lado, de modo a acompanhar a referida evolução na concreta definição dos bens em causa, entende-se que o novo concessionário deverá ter assento numa *Comissão de Acompanhamento* que se dedique ao concreto processo de afetação definitiva dos bens a cada ORD.

Por último, deve ter-se presente que a distribuição de energia elétrica é um negócio capital intensivo e onde os ativos têm uma vida útil longa, o que afasta cenários de investimento disruptivos com a evolução natural do negócio e do consumo de energia.

4.4 ATIVOS DAS CONCESSÕES

A identificação detalhada dos ativos afetos a cada concessão constitui um fator primordial para as diversas entidades participantes no processo de consulta pública, corroborando a posição da ERSE apresentada nos documentos deste processo. Estes constituem recursos necessários para o desenvolvimento da atividade que deverão ser restituídos ao concedente no final do contrato de concessão, cabendo a este o pagamento de um valor indemnizatório correspondente ao valor contabilístico destes bens. Posteriormente, serão estes os recursos iniciais a serem utilizados pelo concedente no caso da opção pela gestão direta da atividade ou que transitarão para o(s) novo(s) concessionários no caso da opção pelo modelo de concessão.

Vários dos contributos recebidos (potenciais entrantes na atividade e municípios) expressaram a necessidade de uma caracterização detalhada de todas as categorias de ativos da concessão. A ERSE recorda que a obrigação de reporte dos ativos afetos a cada concessão pelo concessionário ao concedente já se encontra estabelecida na atual lei de bases das concessões. No entanto, do exposto nos comentários dos diferentes concedentes emerge a necessidade de ocorrer um reforço dos meios que concretizam essa obrigação.

Em síntese, de acordo com os comentários expressos pela esmagadora maioria das entidades participantes na consulta pública, pode-se identificar três conjuntos de elementos pertinentes e essenciais a serem divulgados no âmbito deste processo e serem incluídos nos documentos concursais:

- Clarificação e definição dos procedimentos associados aos ativos partilhados a constar no caderno de encargos.
- O procedimento de cálculo e o respetivo valor dos ativos a ser liquidado pelo concedente ao atual concessionário deve constar no caderno de encargos, bem como, os procedimentos de transição.

- Clarificação sobre o tratamento dos equipamentos de medição (contadores) – o valor deste equipamento deve ser incluído no valor indenizatório.

A informação a disponibilizar deve conter a descrição dos ativos, designadamente:

- A sua idade e estado de conservação;
- A localização;
- As características técnicas;
- A descrição dos valores de aquisição inicial e eventuais revalorizações posteriores;
- As políticas de depreciação e respetivos valor anuais e acumulados; e
- A forma de financiamento (incluindo a indicação do valor das participações e subsídios nos casos aplicáveis).

Este reporte deve ocorrer, tanto para os ativos exclusivamente afetos a uma concessão, como para os ativos afetos a mais que uma concessão e para diferentes níveis de tensão (ativos partilhados entre concessões e níveis de tensão). Complementarmente, é solicitado pela generalidade dos participantes o reporte desagregado dos ativos afetos à iluminação pública. Os contributos também expressaram a necessidade de uma atualização recorrente desta caracterização dos ativos e a sua disponibilização através de plataformas de acesso fácil e compreensível aos municípios.

Diversos contributos apontaram a vantagem de todo o reporte de informação efetuado pelos atuais concessionários ser sujeito a um processo de certificação por entidade independente (auditor).

Desde o início do presente processo relativo aos procedimentos associados ao término dos atuais contratos de concessões, a ERSE tem reconhecido a importância do conhecimento dos ativos afetos a cada concessão e a existência de um reporte periódico do concessionário desta informação, individualizado por cada concessão. A obrigação genérica sobre o reporte de informação pelo concessionário ao concedente está, aliás, prevista nas bases do contrato de concessão.

A maior complexidade da identificação dos ativos afetos a cada concessão reside nos ativos que são partilhados por diversas concessões e/ou diferentes níveis de tensão. De acordo com o reportado pelo atual concessionário, cerca de 8%¹⁷ dos ativos (em valor) são partilhados por diferentes concessões. Os ativos partilhados tendem a ser, na sua esmagadora maioria, ativos de suporte à atividade (por exemplo, imóveis e sistemas de informação) e ativos móveis (por exemplo, viaturas), enquanto os ativos técnicos da atividade, pelas suas características, apresentam-se mais facilmente

¹⁷ Parte deste valor global já resulta de uma imputação à BT de ativos partilhados por diferentes níveis de tensão.

alocados a cada concessão e permitem um processo de transição mais expedito entre diferentes concessionários.

O tratamento dos ativos partilhados constitui uma preocupação de alguns dos participantes no processo da consulta pública, que consideram de difícil aplicabilidade as propostas que a ERSE elencou, a título exemplificativo, como possíveis procedimentos para alocar esses ativos por concessão. Contudo, na generalidade dos comentários não são apresentadas propostas alternativas. A única exceção consiste na sugestão, efetuada por duas entidades, de se manter o procedimento da utilização partilhada destes ativos, ficando sob a coordenação de uma entidade definida para o efeito. A ERSE reconhece esta opção como uma alternativa viável para o tratamento deste tipo de ativos, sobretudo quando as sinergias representadas por essa partilha forem significativas, permitindo a redução de custos da atividade.

Sobre o tratamento dos ativos partilhados¹⁸ e a sua afetação às concessões ou, pelo menos, às novas áreas de distribuição (ou ORD) que resultarão dos concursos, e face aos comentários recebidos, a ERSE considera desejável a participação da Comissão de Acompanhamento anteriormente referida e descrita no ponto 4.16. Esta Comissão deverá supervisionar os critérios definidos para a imputação de ativos às concessões, mas também o processo comercial de afetação dos ativos partilhados, tendo em conta os interesses das partes (concessionários cessante e entrante e municípios).

A maior clarificação do processo de transição dos ativos dos atuais concessionários para os concedentes ou, quando aplicável, para os novos concessionários é outra das preocupações elencadas pelas diferentes entidades participantes na consulta pública. Nomeadamente, no campo da determinação do valor indemnizatório e do tratamento das diferentes datas de término dos atuais contratos. No caso do valor indemnizatório acresce a complexidade decorrente da necessidade de determinar-se o mesmo em dois momentos distintos: o valor a publicar no caderno de encargos do concurso e o valor efetivamente a ser pago aos atuais concessionários aquando da transição.

O procedimento proposto para a caracterização e tratamento dos dados sobre os bens das concessões é descrito genericamente no ponto 4.2 deste documento.

A necessidade dos atuais concedentes (municípios) decidirem, previamente, se optam pela gestão direta ou pela concessão justifica que possam previamente efetuar uma avaliação técnica e económica da sua concessão. Desta forma, para habilitar as decisões dos municípios, a ERSE considera ser necessário ocorrer a muito curto prazo um reporte prestado pelos atuais concessionários aos concedentes sobre os ativos afetos à concessão e, para permitir uma maior celeridade no processo, sugere o reporte imediato de informação sobre ativos, sem a aplicação de

¹⁸ Sobre o tratamento dos bens das concessões ver também o ponto 4.2.

critérios adicionais de repartição aos ativos partilhados. A ERSE sugere o reporte da informação sobre os ativos em três níveis:

- i. Ativos específicos de uma concessão – neste grupo inclui-se todos os ativos identificados como estando afetos a uma concessão específica;
- ii. Ativos partilhados por conjuntos de concessões – neste grupo inclui-se a identificação dos ativos que estão a ser alvo de uma utilização partilhada e das respetivas concessões que estão a beneficiar dessa utilização¹⁹;
- iii. Ativos partilhados por todas as concessões – neste grupo inclui-se os ativos que terão uma utilização de âmbito nacional.

No imediato, o detalhe da informação sobre os ativos das concessões a transmitir aos municípios não poderá ser inferior ao reportado à ERSE nem às normas de reporte aplicáveis. No entanto, a melhor definição dos elementos relevantes deverá no futuro, ser coordenada com a Comissão de Acompanhamento proposta.

Relativamente à identificação detalhada dos ativos afetos a cada concessão deverá ainda incluir-se a desagregação dos ativos relativos à iluminação pública (IP) dos restantes ativos²⁰. Esta informação é indispensável constar no caderno de encargos dos concursos.

O modelo de reporte dos dados relativos às concessões pelos concessionários aos concedentes, incluindo a definição do conteúdo e da periodicidade da informação, deve ser desenvolvido na minuta dos contratos de concessão. Esta definição tem como objetivo harmonizar o modelo de reporte nas diferentes concessões e clarificar as obrigações dos concessionários. De modo a reforçar a concretização do reporte periódico desta informação pelos concessionários aos concedentes, a ERSE sugere que o contrato de concessão inclua cláusulas de penalizações em caso de incumprimento e que estas sejam suficientemente dissuasoras de eventuais incumprimentos (ver o ponto 4.3).

A título exemplificativo, a informação a reportar, que deverá ser certificada por entidade independente, corresponderá a:

- Tipologia e descrição dos ativos, incluindo a caracterização técnica e do estado físico do ativo (cabo/linha, edifícios, transformadores, proteções, ferramentas, equipamento de apoio, contadores convencionais, contadores inteligentes, postes de IP, ramais de IP, SI);

¹⁹ Refira-se que, apesar do modelo organizativo da EDP Distribuição não coincidir com o mapa das concessões existente (municípios), este modelo incorpora estruturas funcionais que agregam várias concessões, como as Áreas Operacionais (AO) e as Direções de Redes e Clientes (DRC). Recentemente, a EDP Distribuição procedeu a uma redenominação destas estruturas funcionais para Área de Rede e Clientes e Direção de Rede e Concessões. Este modelo organizativo implica a existência de ativos partilhados entre conjuntos de concessões que deverão ser identificados, quer os ativos nestas condições, quer as concessões que os partilham.

²⁰ A separação da infraestrutura de IP é detalhada no ponto 4.8 deste documento.

- Descrição da informação económica/contabilística: valor de aquisição inicial e posteriores revalorizações, políticas de depreciação, formas de financiamento, entre outras (referência às participações e subsídios).

A concretização de 278 procedimentos de auditoria periódica, um por cada concessão, significará um nível de custos elevados para o sistema. Por forma a garantir a racionalidade económica deste processo, poderá ser adotado, eventualmente, um procedimento de auditoria por delimitação territorial a concurso suportado numa amostra das diferentes concessões que integram cada delimitação. Os procedimentos de definição da amostra em cada período deverão promover uma rotatividade entre as diferentes concessões alvo dos procedimentos associados ao processo de auditoria.

A decisão em definitivo sobre o modelo de reporte, de certificação por entidade independente e das medidas mitigadoras deste processo poderá, eventualmente, ser tomada no âmbito da Comissão de Acompanhamento a ser criada (descrita no ponto 4.16).

4.5 TRABALHADORES DAS CONCESSÕES

A Lei n.º 31/2017 refere expressamente a necessidade de proteger os *«postos de trabalho e [os] direitos dos trabalhadores afetos às concessões, nomeadamente em situações de transmissão ou cessação da concessão, bem como a exigência do cumprimento da legislação laboral, incluindo no que respeita aos vínculos efetivos e à contratação coletiva atualmente em vigor»*.

Os contributos na consulta pública refletiram abundantemente esta preocupação quer em princípio, quer nos mecanismos concretos para assegurar o seu cumprimento. Entre as posições expressas sublinham-se as seguintes:

- A necessidade de uma clara identificação e divulgação no caderno de encargos dos seguintes elementos: número de trabalhadores alocados à atividade de distribuição em BT, incluindo as suas qualificações, idade e remunerações (respeitando a proteção dos dados pessoais), descrição do quadro de direitos e dos custos associados à relação jurídico-laboral destes trabalhadores. Esta caracterização defende os trabalhadores dando mais garantias do respeito pelo quadro dos seus direitos pelos novos concessionários) e também os potenciais candidatos, por permitir conhecer detalhadamente as condições de exercício da atividade. A informação deve ser verificada por uma entidade independente. [contributo transversal aos vários interessados]
- A informação de caracterização sobre os trabalhadores deve incluir um período histórico, por exemplo de 5 anos, e ser certificada por uma entidade independente. [contributo apresentado pelos entrantes]

- Apenas devem passar para os novos concessionários os trabalhadores ativos, não sendo por isso afetados os trabalhadores em situação de reforma ou pré-reforma, em linha com a proposta inicial da ERSE. [contributo transversal aos vários interessados]
- A concretização das transferências de trabalhadores e os direitos aplicáveis nos novos contratos de trabalho devem obrigatoriamente respeitar a negociação coletiva com os representantes dos trabalhadores. O mesmo se deve aplicar para alterações às condições de trabalho já no contexto dos novos concessionários (como seria o caso de uma deslocalização do posto de trabalho, por exemplo). [posição expressa pelos sindicatos e representantes dos trabalhadores]
- As peças tipo dos procedimentos devem prever o direito de oposição à transferência, a ser exercido pelos trabalhadores [posição expressa pelos sindicatos e representantes dos trabalhadores].
- Os trabalhadores das cooperativas propõem que lhes seja aplicado o Acordo Coletivo de Trabalho da EDP Distribuição dado que não existem mecanismos de contratação coletiva nesses casos (no caso de virem a ser transferidos para um novo concessionário).
- Um município refere que a transição de trabalhadores para um município que opte pela gestão direta da atividade de distribuição pode requerer clarificação quanto à manutenção do quadro de direitos destes trabalhadores no contexto da carreira da função pública.
- Um sindicato propõe que a não transferência dos trabalhadores ativos que atinjam a idade de reforma/pré-reforma até 1 ano após o início da nova concessão.

A ERSE reconheceu na sua proposta inicial que a garantia da proteção dos trabalhadores era uma questão essencial e complexa, sobretudo pela dificuldade em identificar os trabalhadores afetos a cada concessão, quer geograficamente (porque prestam serviços em áreas territoriais mais amplas do que uma concessão individual), quer por nível de tensão (porque prestam serviços relacionados com a operação da rede de BT mas também dos níveis de tensão de MT e AT)²¹.

Assim, por forma a avaliar as condições da prestação de trabalho dos colaboradores afetos à atividade de distribuição de energia elétrica em BT e definir os procedimentos da transição de modo a que essas condições sejam salvaguardas constitui-se a prioridade de proceder a uma identificação nominativa²² dos colaboradores alocados às concessões (nomes, idades, qualificações, remunerações, funções, situação profissional atual e previsível à data da transição efetiva), incluindo a descrição detalhada do seu quadro de direitos.

²¹ É exemplo desta situação a atuação em situações de grande perturbação ou catástrofe natural, tais como fenómenos climatéricos extremos e incêndios.

²² Sempre preservando a confidencialidade dos dados pessoais, nos termos da lei.

Como referido a propósito da informação de caracterização das concessões, a identificação dos trabalhadores de cada concessão individual torna-se um exercício abstrato com pouco significado, sendo preferível que essa caracterização tenha por base as áreas territoriais dos procedimentos propostos pela ERSE. Esta solução permitirá agilizar este processo por mitigar uma parte da sua complexidade e justifica-se por esta identificação ter como objetivo central enumerar os colaboradores que transitarão dos concessionários cessantes para os novos concessionários. Deste modo, não é relevante, a este nível, a alocação do trabalhador a uma concessão específica, mas importará alocar esse trabalhador a uma delimitação territorial que corresponderá à área de atuação do novo concessionário. Esta opção permite ainda que os municípios individualmente possam extrapolar sobre os trabalhadores afetos à sua concessão particular, a partir de uma base concreta e caracterizada com detalhe para a área do procedimento.

Nos casos em que os municípios optem pela exploração direta da atividade ou por integrar uma área de concurso diferente daquela proposta pela ERSE, será assim necessário proceder à identificação dos trabalhadores afetos, para efeitos da transferência com os restantes bens da concessão. As dificuldades específicas dessa tarefa podem ser endereçadas em função das situações concretas e sem recorrer a regras *ex-ante* com pouca aderência à realidade.

A ERSE antecipa, reforçada com a posição expressa pelas diferentes entidades participantes no processo da consulta pública, que o **processo de identificação e de alocação dos colaboradores por concessão** constituirá um exercício de elevada complexidade e que **carecerá de um processo de negociação entre as diferentes partes interessadas** (concessionários, representantes dos trabalhadores / sindicatos e concedentes).

Neste sentido, **a ERSE propõe que este processo seja coordenado por uma Comissão de Acompanhamento** [vd. capítulo 4.16] e que seja ponderado um procedimento de negociação coletiva.

O reconhecimento do papel da negociação coletiva para efeitos da identificação dos trabalhadores afetos às concessões de BT e também da proteção do seu quadro de direitos (evolução dos direitos, deslocalizações, alterações de funções, entre outros aspetos) no contexto dos novos concessionários está previsto na Lei n.º 31/2017 e pode ser muito relevante para solucionar os desafios colocados. A ERSE reconhece que esta via deve ser expressamente prevista nas peças tipo dos procedimentos.

O papel da negociação coletiva poderá ainda ser afirmado com maior abrangência, por exemplo definindo um **acordo coletivo²³ aplicável ao universo de trabalhadores das concessões em BT**,

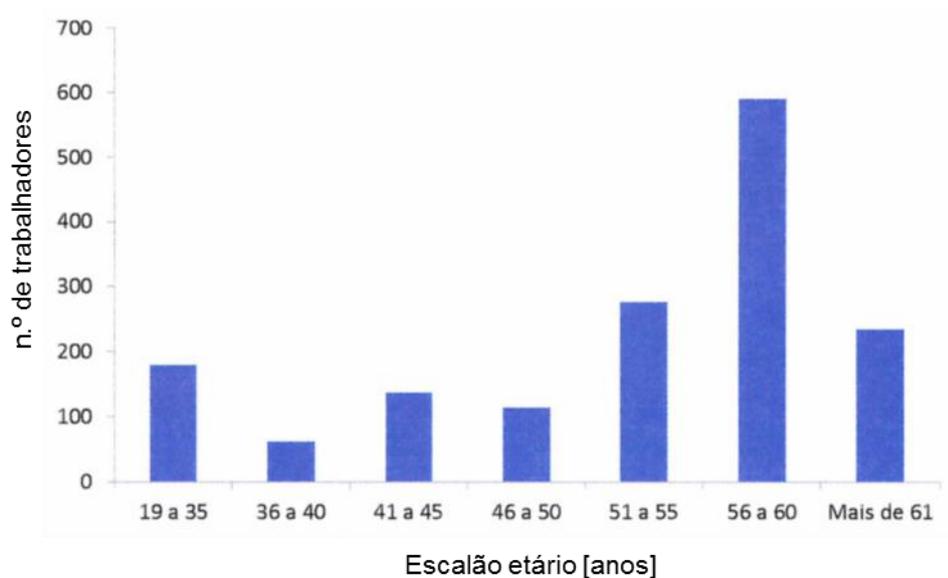
²³ Por referência, nota-se que os atuais trabalhadores da EDP Distribuição estão abrangidos, consoante o caso, pelo Acordo Coletivo de Trabalho publicado no BTE n.º 28, de 29 de julho de 2000, ou pelo Acordo Coletivo de Trabalho publicado no BTE n.º 37, de 8 de outubro de 2014.

independentemente do seu empregador, ou utilizando outra modalidade de negociação coletiva. Esta opção poderia envolver os trabalhadores das cooperativas elétricas, indo de encontro às preocupações expressas por estes na consulta pública. As peças tipo dos procedimentos podem apontar para esta solução no que respeita ao objetivo da preservação do quadro de direitos dos trabalhadores afetos às concessões.

A ERSE concorda com os comentários recebidos quanto à necessidade de incluir nos cadernos de encargos informação sobre os trabalhadores e os contratos de trabalho, sujeita a verificação independente e para um período histórico considerado relevante. Esta obrigação deve ser incluída nas peças tipo dos procedimentos e, conforme supra referido, esta informação deve incluir, entre outra, o número de trabalhadores afetos à atividade de distribuição em BT, as suas qualificações, idade e remunerações (respeitando a proteção dos dados pessoais), a descrição do quadro de direitos e regalias e dos custos associados à relação jurídico-laboral destes trabalhadores. A disponibilização de informação sobre as concessões deve ainda observar as propostas enunciadas anteriormente, no Capítulo 4.2.

A título ilustrativo, apresenta-se o histograma dos trabalhadores da atividade de distribuição em BT por escalões etários, segundo informação obtida da EDP Distribuição. Adicionalmente, a empresa refere que os trabalhadores identificados têm a qualificação de “quadro superior”, em 20% dos casos, e de “técnico”, nos restantes.

Figura 4-3 - Histograma dos trabalhadores da atividade de distribuição em BT, na EDP Distribuição, por escalões etários, em 2018



Fonte: EDP Distribuição.

A distribuição por idades dos atuais trabalhadores da EDP Distribuição afetos à BT, com referência a outubro de 2018, mostra que a identificação dos trabalhadores a transferir para os novos concessionários depende do momento em que essa transferência ocorra. Caso as concessões se transfiram em 2023 (considerando que a maior parte dos contratos termina em 2021 e 2022), uma franja significativa dos atuais trabalhadores (mais de 800 trabalhadores) terá mais de 60 anos e, possivelmente, preencherá as condições de aplicação dos regimes de reforma e pré-reforma previstos no Acordo Coletivo de Trabalho. Este universo pode ainda ser aprofundado se for contabilizada a incerteza relativa à data de transferência em concreto das concessões, devido à existência de um período de transição entre concessionários, ou até a existência de concessões cujo termo se estende até 2026 caso não sejam terminadas antecipadamente. Em sentido inverso, poderão ingressar na atividade, nos próximos anos, novos trabalhadores para suprir as saídas, sendo que estes irão acrescentar ao quadro de pessoal existente à data da futura transferência. Este exemplo demonstra que a afetação dos trabalhadores a cada concessão, baseada num processo negocial, só se justifica após a realização dos procedimentos de concurso, podendo estes ser lançados com a informação de que um determinado universo de trabalhadores presta serviço partilhado a várias concessões (ou áreas de procedimento). Não obstante, considera-se que os ORD devem encetar os melhores esforços para afetar os trabalhadores de acordo com o seu local de trabalho e de prestação efetiva de trabalho.

O atual quadro de direitos dos trabalhadores da distribuição em BT, nomeadamente os trabalhadores inscritos nos acordos de empresa da EDP Distribuição, inclui, de modo não exaustivo, direitos como complementos de pensão e de subsídios sociais (invalidez, reforma, sobrevivência, morte, doença, etc.), assistência médica e medicamentosa, subsídios de estudo, seguro de vida e de acidentes pessoais, pré-reforma e antecipação à pré-reforma, colónias de férias para filhos e netos ou desconto na fatura de energia elétrica.

Sobre o **Direito de Oposição**, proposto pelos sindicatos e representantes dos trabalhadores, importa desde logo atender ao enquadramento da legislação laboral aplicável (designadamente o art. 286.ºA do Código do Trabalho). Adicionalmente, importa ter em consideração a distribuição etária dos trabalhadores (figura acima apresentada) e a situação já referida de muitos dos atuais trabalhadores poderem preencher as condições para a situação de reforma e de pré-reforma no momento da transferência das concessões. Esta circunstância não pode deixar de ser devidamente ponderada nas peças tipo dos procedimentos.

A ERSE propõe que as peças tipo dos procedimentos forneçam orientações claras sobre o universo de trabalhadores a transferir juntamente com as concessões, nomeadamente sobre a não transferência dos trabalhadores que preencham os requisitos para a reforma ou pré-reforma até uma data a fixar (e que se sugere não seja anterior a 31 de dezembro de 2022), sem prejuízo do direito de oposição que caiba a cada trabalhador de acordo com a legislação laboral. A ERSE propõe ainda que as peças tipo do procedimento confirmem à Comissão de Acompanhamento proposta o papel de

facilitadora da negociação coletiva e da aplicação dos princípios definidos para identificação dos trabalhadores afetos a cada procedimento de concurso.

4.6 CONTRATOS COM PRESTADORES DE SERVIÇOS ÀS CONCESSÕES

A questão dos contratos com prestadores de serviços para a atividade de distribuição em BT foi expressamente visada pelas propostas da ERSE, até dada a sua elevada relevância na condução da atividade²⁴. Este tema levantou muitos comentários na consulta pública, quer quanto à necessidade de clarificação das condições contratuais, quer quanto à sua imputação por concessão de BT.

Em concreto, as principais questões identificadas nos contributos relativas aos contratos de prestação de serviços foram as seguintes:

- A necessidade de identificar: (i) os contratos de prestação de serviços com entidades externas ou com empresas do mesmo grupo empresarial e caracterizando os seus termos (preços, serviços, condições, área geográfica, prazos, etc.); (ii) os contratos afetos a mais que uma concessão municipal ou a serviços em vários níveis de tensão e a complexidade da sua partição por concessão. [contributo transversal aos vários interessados]
- A informação sobre os contratos com prestadores de serviços deve ser verificada por uma entidade independente e abranger um período histórico a definir. [contributo transversal aos vários interessados]
- A necessidade de clarificar os procedimentos de transmissão dos contratos de serviços entre o atual e o futuro operador da rede de distribuição em BT, nomeadamente a separação dos contratos de modo a isolar o nível de tensão de BT e as áreas geográficas relevantes dos procedimentos, acautelando os sobrecustos desta partição de contratos. [contributo comum a vários interessados]
- Os contratos de prestação de serviços devem ser monitorizados pela ERSE, nomeadamente a sua renegociação ou a celebração de novos contratos, no período que vai até ao término dos atuais contratos de concessão. [contributo comum a vários interessados]
- Alguns contributos propõem limitar os contratos de prestação de serviços a celebrar pelos concessionários ao período temporal da concessão, embora devendo assegurar a operação da rede durante o período de transição entre operadores.

²⁴ Como referido no documento de consulta, os custos com prestação de serviços por entidades externas representam cerca de 60% dos custos operacionais líquidos em BT, sendo que 60% destes corresponde a prestação de serviços contratada a empresas do mesmo grupo empresarial.

- Os potenciais entrantes referiram-se à necessidade de se permitir flexibilidade na contratação de serviços pelos futuros operadores, no âmbito da gestão normal da atividade e da procura de soluções eficientes.
- Vários contributos mencionaram a dificuldade de aplicação da sugestão da ERSE quanto à divisão dos contratos (com regras de repartição) propondo a alternativa da renegociação dos contratos com os prestadores de serviços. Um contributo mencionou a possibilidade de concentrar os contratos de prestação de serviços que transitam para as novas concessões numa única empresa de serviços partilhados aos vários novos operadores, que suportariam os custos de execução dos contratos.
- Um potencial entrante defendeu a perspetiva de que os novos operadores devem poder optar entre utilizar os sistemas de informação atuais (que transitam com a concessão) ou outros, que possam representar uma melhoria das condições operacionais na sua ótica.

A ERSE considera que a importância atribuída aos contratos de prestação de serviços atuais no contexto dos procedimentos pode ter sido sobrevalorizada, atendendo às circunstâncias concretas destes contratos. De facto, os contratos de prestação de serviços estão limitados no tempo. Segundo informação complementar que a ERSE requereu posteriormente junto da EDP Distribuição, o principal contrato de prestação de serviços externo (empreitada contínua para obras de construção, reparação e manutenção de redes de distribuição em AT, MT e BT) terminará em 2020. Os restantes contratos de prestação de serviço com relevo terminam essencialmente entre 2019 e 2020. Como tal, os contratos vigentes atualmente já não estarão em aplicação no momento de transição entre concessionários (na maior parte dos casos, a partir de 2023).

Assim, as questões relevantes a tratar neste contexto passam antes pelas condições a impor aos atuais concessionários quanto aos contratos de prestação de serviços a celebrar nos próximos anos e cujo período de aplicação possa abranger já os novos contratos de concessão. Importa também refletir sobre as condições a impor aos novos concessionários nas peças dos procedimentos, de forma a condicionar a sua atuação durante o contrato de concessão e, sobretudo, no final do contrato.

A ERSE propõe a introdução de cláusulas nas peças tipo dos procedimentos quanto à informação obrigatória a constar do caderno de encargos sobre os contratos de prestação de serviços (externos e intragrupo) cujo prazo de vigência abranja a nova concessão, sujeita a verificação independente e durante um período histórico a definir. Estes contratos integram os bens da concessão e deverão transferir-se para o novo concessionário. A disponibilização de informação sobre os contratos de prestação de serviços deve ainda observar as propostas enunciadas anteriormente, no ponto 4.2, sobre a sua decomposição territorial e na atividade de distribuição em BT.

A ERSE considera ainda relevante que seja prestada informação sobre os contratos de prestação de serviço atuais, mesmo que o respetivo prazo de vigência não abranja a nova concessão, em

documento auxiliar ao procedimento do concurso, como informação de caracterização da atividade de distribuição em BT, enquanto elemento auxiliar para a elaboração das propostas pelos candidatos e como instrumento de redução das assimetrias de informação entre o concessionário atual e os eventuais candidatos.

Como referido antes, a propósito dos ativos e dos trabalhadores das concessões, a identificação dos contratos de prestação de serviços afetos a cada concessão é, em geral, um exercício abstrato (porque não existe uma aderência contratual a cada concessão municipal), preferindo-se uma caracterização com base nas áreas territoriais dos procedimentos propostas pela ERSE ou ainda mais geral, no caso dos contratos de âmbito nacional. Essa opção permite ainda que os municípios individualmente possam extrapolar sobre os contratos e custos afetos à sua concessão particular.

Nos casos em que os municípios optem pela exploração direta da atividade ou por integrar uma área de concurso diferente daquela proposta pela ERSE, será necessário proceder à identificação dos contratos de prestação de serviços afetos, para efeitos da transferência com os restantes bens da concessão. Essa identificação deverá passar pela negociação com os prestadores de serviços em função das situações concretas, sendo matéria que, na opinião da ERSE, deverá envolver a Comissão de Acompanhamento proposta.

A ERSE considera essencial que os contratos de prestação de serviços (externos ou intragrupo) a celebrar desde o presente até ao fim das atuais concessões, e que abranjam na sua vigência o período da próxima concessão, observem os cuidados necessários a minimizar dificuldades na transferência da atividade entre o atual concessionário e o novo, bem como eventuais ónus desta transferência, seja para o futuro concessionário, seja para os consumidores.

Em particular, é essencial **assegurar que os futuros contratos assegurem** as seguintes questões:

- **Os contratos deverão ser cindíveis nas futuras áreas de distribuição** (que resultem dos procedimentos de atribuição agrupada de concessões) e nos serviços estritamente relacionados com a atividade de distribuição em BT (os que transitam para o novo concessionário, ao abrigo do contrato de concessão), com a manutenção das condições de prestação dos serviços, designadamente o preço.
- Os contratos deverão **prever**, quando aplicável, **a sua transmissão para o novo titular** (o novo concessionário).
- Para os contratos cuja aplicação abranja o próximo período de concessão deve-se **prever expressamente a possibilidade de cessão da posição contratual para o novo concessionário**, sem possibilidade de oposição do contraente que não seja o operador da rede de distribuição mas, também, a possibilidade de cessação pelo novo concessionário num período que garanta a transição de operações entre concessionários.

- Por outro lado, de modo a garantir que o novo concessionário tenha acesso e conhecimento de todas as decisões e comunicações que ocorram no âmbito do contrato, entre o concessionário cessante e o prestador de serviços, o mesmo deverá ter assento na Comissão de Acompanhamento que deverá atentar na transição dos referidos contratos.

Os futuros contratos de prestação de serviços não poderão, naturalmente, deixar de refletir a continuidade da atividade de operação das redes de BT, tendo em atenção a incerteza existente sobre a data concreta de transmissão das concessões em cada caso concreto. Como tal, **é desejável que os contratos se estendam para além da data de termo do atual contrato de concessão, caso se aproxime essa data, por um período razoável de forma a permitir uma transição da operação entre concessionários**, sem prejuízo para a qualidade e continuidade do serviço.

A ERSE considera interessante a sugestão da criação de uma empresa de serviços partilhados, para efeitos de gestão dos contratos de prestação de serviços para a distribuição em BT a vários operadores de rede, durante o período transitório de vigência dos contratos, tal como referido a propósito dos ativos. Deve incluir-se nesta apreciação a ponderação da incerteza existente quanto à eventual negociação da cessação antecipada dos atuais contratos de concessão, de modo a promover a sincronização do início dos novos contratos, ou mesmo quanto ao período necessário para concretizar a transferência da operação da rede entre o atual e o novo concessionário e assegurar a continuidade operacional do serviço da rede sem perturbações. Partindo do pressuposto que os futuros contratos a celebrar acautelarão devidamente a sua cisão nas áreas que venham a resultar dos concursos, a solução de uma empresa de serviços partilhados pode não ser necessária. Recorde-se que a proposta da ERSE prevê que a cisão dos contratos em vigor de forma a afetá-los aos novos operadores de rede deverá decorrer de um processo de negociação, seguido pela Comissão de Acompanhamento, o qual se inicia após o resultado dos procedimentos de concurso.

A ERSE propõe que os diversos procedimentos supra referidos sejam coordenados e/ou seguidos pela Comissão de Acompanhamento.

4.7 OBRIGAÇÕES E DIREITOS QUE NÃO TRANSITAM PARA O NOVO CONCESSIONÁRIO

Nos documentos de proposta apresentados na consulta pública, a ERSE identificou um tema relacionado com as obrigações e direitos do concessionário cessante, nomeadamente quanto aos mecanismos regulatórios e outros cuja incidência temporal ultrapassa o período das atuais concessões. Este tema recebeu comentários na consulta, nos seguintes termos:

- Em geral, os contributos recebidos sobre este tema manifestaram o seu acordo com a proposta da ERSE em não transmitir direitos e obrigações regulatórias tratadas no passado entre o atual ORD BT e o regulador, para os novos concessionários.

- Alguns comentários referem a necessidade de concretizar esses direitos e obrigações previamente ao lançamento dos concursos.
- Alguns comentários tratam especificamente do tema das dívidas dos comercializadores perante o ORD BT. Esses comentários consideram que tal tipo de dívidas, enquanto resultado da aplicação dos modelos regulatórios e decisões da ERSE (e não de factos imputáveis ao operador de rede), devem ser consideradas como custo do sistema tarifário e reconhecidas ao atual concessionário.

As diversas entidades concordam com a proposta da ERSE de que os direitos e obrigações associados ao processo tarifário que refletem ocorrências (ou compromissos) passadas não devem comprometer os novos concessionários e deverão materializar-se em fluxos financeiros com o atual concessionário, enquanto estiverem vigentes.

A ERSE regista o acordo geral com o princípio de separação de direitos e obrigações resultantes de contratos regulatórios passados do concessionário cessante face aos novos concessionários. Importa referir que esta separação reduz a complexidade do negócio e o risco económico dos novos operadores e, assim, reduz o impacto das naturais assimetrias de informação e de experiência face aos operadores atuais. Indo ao encontro dos comentários da consulta pública, apresenta-se uma proposta de itens a prever expressamente nas peças tipo dos procedimentos, como não integrando as obrigações e direitos dos novos concessionários.

Ainda neste âmbito, é relevante referir a existência de dívidas históricas que alguns municípios têm perante o atual concessionário e cujo plano de pagamentos prevê um pagamento residual no fim da concessão. Essa realidade é externa à regulação pela ERSE e deve ser um aspeto adicional a clarificar nas peças tipo dos procedimentos, propondo-se que fique excluído da transferência para o novo concessionário.

No caso particular das dívidas vencidas de clientes da atividade de distribuição (que, no caso, são os comercializadores), o concessionário cessante poderá ter um crédito sobre estes agentes de mercado, o qual não se extingue com a transmissão da concessão. Assim, o caderno de encargos tipo deve prever que estas dívidas não se transmitem para o novo concessionário. Adicionalmente, o apuramento pela ERSE dos valores a receber das tarifas pelo concessionário cessante, por compensação de dívidas de comercializadores assumidas pelo sistema tarifário (em nome dos consumidores), continuará a processar-se entre o sistema tarifário e o concessionário cessante. Do ponto de vista regulamentar, poderão ser previstas alterações que incluam, como condição de suspensão do contrato de uso das redes dos comercializadores, a existência de dívida vencida junto do concessionário cessante, mesmo no momento em que já não seja o operador de rede de distribuição. A suspensão do contrato tem por consequência a cessação de atividade de

comercialização pelo que constitui um instrumento ordenador do comportamento dos comercializadores.

No caso geral, os **direitos e obrigações mantêm-se com o atual concessionário, não transitando para o novo concessionário**, mesmo após a transferência da concessão, designadamente os seguintes:

- Ajustamentos tarifários (definitivos e provisórios) aos proveitos da atividade de distribuição de energia elétrica em BT, incluindo a aplicação de mecanismos de incentivo específicos quando incluída nos ajustamentos.
- Custos com os planos de reestruturação de efetivos reconhecidos pelo regulador.
- Amortização anual decorrente dos ganhos e perdas atuariais aceites pelo regulador.
- Dívidas dos comercializadores ao operador de rede que decorram da relação havida com o concessionário cessante.
- Dívidas dos municípios ao concessionário cessante.
- Outros direitos ou obrigações resultantes de acordos relativos ao atual contrato de concessão, contemplados na rubrica dos proveitos permitidos referente a outros custos não sujeitos a metas de eficiência.

4.8 ILUMINAÇÃO PÚBLICA E EFICIÊNCIA ENERGÉTICA

Atualmente, a concessão de distribuição de energia elétrica em BT integra a infraestrutura de iluminação pública (IP), tendo o operador de rede obrigação de desenvolver a infraestrutura de IP de acordo com as necessidades do território do município, segundo o planeamento a acordar com o município, e a efetuar a operação e manutenção dessa infraestrutura. Para este efeito é utilizado um referencial tecnológico para as luminárias que está definido em anexo ao contrato de concessão, o qual prevê a sua atualização periódica, em função da evolução tecnológica. Os municípios podem optar por soluções de iluminação pública diferentes embora lhes seja imputado o sobrecusto dessa opção face à solução do referencial.

O consumo de energia elétrica pela IP é significativo e representa uma despesa considerável nos orçamentos municipais. Cabe aos municípios a contratação do fornecimento de energia para esse fim. A IP é vista pelos municípios em geral como um serviço público sensível e sobre o qual pretendem ter uma capacidade de gestão mais direta.

Esse interesse liga-se frequentemente com uma nova visão para as cidades (modelo das *smart cities*) mas também com a perceção dos cidadãos quanto à responsabilidade das autarquias pelo serviço de iluminação pública.

Dando sequência aos comentários expressos nas discussões com os municípios previamente à consulta pública, a ERSE levantou na consulta pública a questão da separação da rede de distribuição em BT face à infraestrutura de IP. No documento da consulta a ERSE identificou um conjunto de razões que demonstram que o modelo de gestão integrada da rede de distribuição e da IP por uma mesma entidade tem consequências negativas no atual modelo de organização do setor elétrico e de evolução tecnológica da IP. A separação das duas atividades, nomeadamente se permitir uma integração da instalação (aquisição) e operação (incluindo gestão dos consumos) da infraestrutura de IP, pode desbloquear a adoção de soluções definidas localmente e mais coerentes com as prioridades das políticas municipais, sem pôr em causa a uniformidade tarifária no setor elétrico e a contenção de custos a incorporar na tarifa regulada.

Em concreto, as principais questões identificadas nos contributos recebidos na consulta pública, relativas à iluminação pública, à inovação e à eficiência energética foram as seguintes:

- A maior parte dos contributos dos municípios e comunidades intermunicipais²⁵ (e dos restantes interessados, incluindo o atual principal operador de rede em BT) defende a separação da IP face à rede de BT, pelo menos como opção do município, ficando o concessionário (operador de rede de distribuição, ORD) a pagar uma compensação “*standard*” ao município (a qual é reconhecida nas tarifas reguladas da atividade).
- Alguns municípios pretendem poder subconcessionar a IP separadamente ou contratar prestadores de serviços (incluindo, potencialmente, o próprio ORD).
- No modelo atual de integração da IP na concessão da rede de BT, os municípios pretendem intervir na definição e aquisição das luminárias e definir obrigações de qualidade de serviço (manutenção).
- Vários interessados manifestaram dúvidas sobre o entendimento da proposta da ERSE quanto à possibilidade de separar a infraestrutura de IP da rede de distribuição em BT, pretendendo uma clarificação das opções dos municípios.
- Alguns contributos apontaram a necessidade de definir claramente as fronteiras físicas entre a infraestrutura de IP e a rede de BT, para permitir a sua separação, sendo que em alguns casos existem equipamentos de uso partilhado.
- Alguns contributos defenderam que a separação da IP contribuirá para a inovação nas cidades (*smart cities*).

²⁵ Veem no sentido indicado os contributos dos municípios de Almodôvar e Lagoa, das CIM do Algarve, CIM das Beiras e Serra da Estrela e CIM da Beira Baixa e da Área Metropolitana do Porto. Contra a separação da IP face à concessão manifestou-se a CIM Alto Minho.

- Os municípios pretendem uma substituição acelerada das luminárias de IP para a tecnologia LED, para reduzir os consumos de energia e melhorar a qualidade do serviço, mas o Conselho Tarifário alerta para os custos dessa opção nas tarifas reguladas caso seja incorporada nos custos reconhecidos.
- Alguns municípios referem que as luminárias LED instaladas a encargo dos municípios devem ser integradas nos ativos da concessão no final do contrato de concessão, para que a sua manutenção seja incluída juntamente com a das restantes luminárias.
- Alguns comentários apontam para que a inovação na rede BT e na IP deva ser um fator diferenciador das propostas nos concursos.
- Os municípios defendem que o referencial tecnológico da IP deve ser revisto a cada 5 anos, obrigatoriamente, e que esse mecanismo deve ficar expresso nos contratos de concessão.

Face às posições recebidas durante a consulta, importa clarificar que a ERSE considera que a separação da infraestrutura de iluminação pública face à concessão da rede de distribuição em BT traria vantagens na clarificação dos diferentes papéis que os municípios assumem relativamente às duas componentes atualmente integradas na concessão. Neste modelo, os municípios concessionam (se for essa a opção) a atividade de distribuição da rede de BT a um operador de rede sem obrigações relativas à IP em particular. Em paralelo, os municípios poderiam optar por uma gestão direta da infraestrutura de IP (situação em que teriam que suportar o custo da indemnização a pagar ao concessionário cessante pelo valor líquido dos ativos desta infraestrutura) ou por uma concessão dessa operação, a atribuir num procedimento autónomo e fora do contexto da Lei n.º 31/2017. Manter-se-ia o financiamento, pelas tarifas reguladas de uso das redes, de um custo padrão da infraestrutura de IP, que poderia ser previsto pelo legislador. Este financiamento seria canalizado para cada município pelo respetivo ORD.

Não obstante, resultou também de alguns contributos dos municípios na consulta uma perceção dessa separação como um risco, mesmo na situação de uma concessão do serviço de iluminação pública separadamente. Este risco foi também referido pela ANMP junto da ERSE. Assim, a ERSE considera que o modelo a propor deve ser o de um **direito de opção de cada município ou agrupamentos de municípios** pela concessão da iluminação pública em conjunto com a rede de distribuição de BT ou em separado, num processo autónomo com regras específicas.

Para que este modelo seja possível, a ERSE considera necessário que o legislador confira este direito de opção aos municípios, quanto à exploração da atividade de distribuição em BT e do serviço de iluminação pública. Uma via possível para tornar efetivo este direito será a sua adoção na minuta do contrato de concessão, a qual deverá ser aprovada pelo Governo previamente aos procedimentos de atribuição das concessões. Outra forma, mais estrutural, será a alteração da legislação do setor para

enquadrar esta possibilidade de opção de cada município, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 172/2006.

Uma vez que seja concretizado o direito de opção pelos municípios à separação da rede de distribuição face à IP, será necessário trabalhar nos detalhes dessa opção.

Vários contributos referem a necessidade de identificar com detalhe a fronteira entre as duas infraestruturas, sobretudo quando existem equipamentos partilhados. É o caso dos apoios das linhas aéreas, usados como suportes das luminárias de IP ao longo das vias públicas rurais, e do condutor de neutro nas mesmas situações. Para concretizar este objetivo a ERSE propõe a aprovação de uma orientação técnica, pela DGEG, com a colaboração da Comissão de Acompanhamento na respetiva elaboração.

Tendo em conta a orientação técnica sugerida, será possível apurar com rigor o valor líquido dos ativos da infraestrutura de IP, podendo separá-los dos restantes ativos da rede de distribuição. Se o município escolher o modelo da separação da IP, esse valor líquido não seria pago pelo novo concessionário da rede de distribuição, mas sim assumido pelo município ou pelo novo concessionário do serviço municipal de IP.

Neste cenário, será necessário clarificar a metodologia aplicável aos custos com a infraestrutura de IP (excluindo os custos de energia elétrica), de modo a apurar um valor a atribuir a cada município enquanto remuneração de um serviço básico de iluminação pública (instalação de luminárias de características *standard*, operação e manutenção). Esta remuneração base deverá corresponder aos custos que atualmente já são suportados pelas tarifas reguladas da rede de distribuição em BT (não pode haver acréscimos de custos no novo cenário das concessões de distribuição em BT) e deverá ser prevista pelo legislador, juntamente com a separação da infraestrutura de IP face à rede de distribuição.

Assim, os custos de investimento, operação e manutenção e de fornecimento de energia passariam a ser imputados ao município diretamente (ou a quem este concessionar o serviço), não sendo monitorizados pela regulação (o serviço municipal de Iluminação Pública não será regulado pela ERSE no domínio tarifário, nem o respetivo contrato de concessão com um terceiro, se existir). Este modelo permite que as decisões de investimento em IP em cada município estejam totalmente alinhadas com os objetivos municipais para o serviço (por exemplo, o nível de qualidade da IP, eficiência energética e inovação) e com as políticas de desenvolvimento do território (conceitos de *smart cities*, requalificação de espaços urbanos, etc.).

Na hipótese de se estabelecer uma separação entre a concessão de distribuição em BT e uma eventual concessão do serviço de iluminação pública, a ERSE considera que os operadores de rede

de distribuição não deverão ser elegíveis para prestar o serviço de iluminação pública, por aplicação das obrigações de separação jurídica de atividades que estão previstas na lei²⁶.

Caso a responsabilidade pela infraestrutura de IP se mantenha no operador da rede, e tal como já consta do atual contrato de concessão, o referencial tecnológico para a IP deverá ser revisto periodicamente refletindo as melhores práticas de eficiência energética e económica.

Não obstante, ao fragmentar-se a atividade de operação da rede de BT (ou mais ainda da responsabilidade pela IP) importa manter um quadro coerente de definição das soluções *standard*, as quais servem de base à remuneração básica do serviço a reconhecer pelas tarifas elétricas. Esta atualização tecnológica deverá abranger não apenas as luminárias de IP mas também equipamentos de gestão de consumos que permitam ganhos de eficiência e de qualidade de serviço. A definição do referencial tecnológico da IP e a sua revisão deve basear-se numa avaliação económica e técnica das alternativas disponíveis, suportada em parecer técnico independente, sendo sujeita a pronúncia dos representantes dos municípios, dos ORD e da ERSE. O referencial de tecnologias *standard* é usado para determinar as soluções normais financiadas pelas tarifas e não impede a adoção de outras soluções pelos municípios, desde que suportando os sobrecustos respetivos²⁷. Este referencial e a sua atualização pode ser adotado no contrato tipo de concessão, bem como a sua revisão automática, estabelecendo uma base comum a todos os contratos de concessão. O ponto de partida, para efeitos dos procedimentos a lançar, deve ser o Anexo I renegociado em 2016 entre a EDP Distribuição e a ANMP, devendo, na metodologia proposta, ser revisto no prazo de 5 anos desde então.

A substituição do parque de luminárias pelos referenciais tecnológicos mais recentes (p. ex. a tecnologia LED) deverá atender à amortização do respetivo ativo, minimizando o impacte destes investimentos nas tarifas. Seja num modelo integrado da IP com a rede de distribuição em BT, seja num modelo separado, esta restrição deve ser tida em conta, não prejudicando a possibilidade de os municípios participarem os investimentos em IP com vista a acelerar a incorporação de nova tecnologia.

Atendendo a que os municípios têm assumido diretamente, ou através de apoios a projetos de eficiência energética, parte dos custos de substituição de luminárias de IP, no momento de transmissão das concessões existe um conjunto de ativos da concessão e um outro conjunto, complementar, de ativos que embora sendo de IP não foram suportados pela concessão. No sentido solicitado por vários contributos, entre os quais o do Conselho Tarifário, a ERSE propõe que o caderno de encargos tipo preveja que estas luminárias financiadas diretamente pelos municípios, ou por

²⁶ Vd. artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, na sua redação mais recente.

²⁷ Os sobrecustos de uma solução não *standard* incluem eventuais custos de operação e manutenção que não correspondam ao serviço de base. A título de exemplo, se as soluções de IP incluíssem sensores de ruído e poluição ou antenas *wifi*, a manutenção deste tipo de acessórios não estaria claramente dentro do serviço considerado base, sendo considerada como sobrecusto.

terceiros que não o concessionário, passem a integrar os ativos da nova concessão a título de comparticipação, bem como a responsabilidade pela sua manutenção, mas apenas no caso de não se separar o serviço de IP do serviço de distribuição. O valor líquido dos ativos da concessão não é alterado pela integração das luminárias.

Atendendo às diversas propostas de definição dos níveis de serviço para a manutenção da IP, importa enquadrar este aspeto segundo a circunstância do procedimento incluir, ou não, a infraestrutura de IP na concessão da rede de distribuição. Na hipótese de separação do serviço de distribuição do serviço de IP – não caberá no caderno de encargos do procedimento, nem na minuta do contrato de concessão de distribuição em BT, a definição do nível de serviço da manutenção da IP, sendo esse aspeto transferido para a discussão dos termos de prestação do serviço de IP, caso cada município opte individualmente pela sua concessão.

Pelo contrário, caso o município opte pela concessão integrada da rede de BT e da IP, o caderno de encargos e o contrato de concessão deverão incluir e detalhar estes aspetos do serviço a prestar pelo concessionário. Propõe-se que, neste modelo, o caderno de encargos tipo preveja a definição pela ANMP, sob parecer da ERSE, de um conjunto de orientações sobre o nível de serviço da manutenção da IP e sobre a prestação desse serviço pelos concessionários. Estas condições poderão incluir aspetos mencionados nos contributos da consulta pública, como o período do dia usado para a manutenção das luminárias, a imputação dos custos de energia decorrentes das operações de manutenção, o modelo de planeamento conjunto dos investimentos na infraestrutura de IP do município, etc. Adicionalmente, a minuta do contrato de concessão deverá definir as condições de atuação do concedente em caso de incumprimento dos deveres contratuais pelo concessionário, nomeadamente quanto à manutenção da IP. Estes incumprimentos ficam, assim, fora do âmbito do regime sancionatório do setor energético.

Quanto à incorporação, pelos municípios, de elementos de inovação na gestão do serviço de IP, alguns contributos referem a utilização de plataformas eletrónicas pelo município, com acesso a dados sobre as luminárias fora de serviço e prazos de reparação, dados sobre o consumo de iluminação pública e o controlo sobre o horário de funcionamento e nível luminoso ao longo do dia. Este tipo de ofertas tem vantagem em ser definido localmente, ao contrário de uma padronização para o território nacional, além de que estará certamente sujeito a uma evolução significativa ao longo do período da concessão. No caso da separação da IP face à concessão de distribuição, a questão fica naturalmente resolvida. Na hipótese alternativa, propõe-se que sejam tratadas no âmbito das eventuais condições contratuais a definir pelos municípios em cada procedimento individual, não sujeitas a reconhecimento de custos do operador de rede pela regulação, ou até incorporadas nos critérios de seleção dos candidatos.

4.9 INOVAÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DE ELETRICIDADE EM BT

A ERSE identificou nos documentos da consulta pública os principais desafios que se colocam à distribuição em BT. Entre esses, figuravam expressamente a “capacidade para responder à evolução do setor”, a “participação dos municípios nos aspetos da atividade do ORD com maior impacto nas populações locais” ou o “papel dos operadores de rede no funcionamento do mercado de energia”.

É genericamente reconhecido que o setor elétrico atravessa um período de grande incorporação de inovação tecnológica e de transformação face às políticas energéticas e de desenvolvimento sustentável²⁸. Essas condicionantes colocam desafios sobre os novos ORD e expectativas de que a infraestrutura elétrica facilite e viabilize estas transformações.

O Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050²⁹, atualmente em consulta pública, prevê um significativo aumento da eletrificação da economia e da utilização de energia, desde logo por incorporação de consumos energéticos do setor dos transportes (em detrimento dos combustíveis fósseis). Em simultâneo, planifica uma grande expansão da produção de eletricidade a partir de energia renovável, nomeadamente solar (de forma centralizada e descentralizada). Estas duas tendências (eletrificação dos transportes e produção de origem renovável) constituem desafios importantes para o Sistema Elétrico Nacional, quer ao nível sistémico e mais central quer ao nível das redes locais, nomeadamente as redes de BT. Estas transformações anunciadas incidem em particular nas próximas duas décadas, ou seja, durante o próximo período de concessões de distribuição em BT. A compatibilização das prioridades da política energética, da evolução tecnológica e do desenvolvimento do mercado de energia com o desenvolvimento da atividade de distribuição deve ser considerado como um aspeto central do negócio para os potenciais candidatos às concessões mas também pelos agentes políticos e pelo regulador.

Os objetivos políticos no sentido da transição para as energias limpas e para uma economia de baixo carbono não ignoram que cerca de 70% das emissões de dióxido de carbono mundiais está ligada às áreas urbanas³⁰. Tendo presente este cenário global, mas também os problemas locais relacionados com a poluição, o tráfego ou, de um modo geral, a qualidade de vida urbana, as cidades estão a desenvolver políticas locais para a energia³¹, de que são exemplos os projetos das cidades

²⁸ A título de exemplo refere-se a iniciativa política da Comissão Europeia “Energia Limpa para todos os Europeus”, com a qual a CE visa “dar prioridade à eficiência energética, alcançar a liderança mundial em energia de fontes renováveis e estabelecer condições equitativas para os consumidores”, numa visão do mercado da energia do futuro onde os consumidores obtêm maior capacidade de escolha a nível do fornecimento, acesso a ferramentas fiáveis de comparação de preços de energia e possibilidade de produzir e vender a sua própria energia.

²⁹ <http://participa.pt/consulta.jsp?loadP=2428>

³⁰ Fonte: Agência Internacional de Energia, 2016, “Cities are at the frontline of the energy transition”.

³¹ Veja-se o exemplo da rede *C40 Cities* (www.c40.org) que visa ligar iniciativas locais para o reforço da sua posição comum no combate às alterações climáticas.

inteligentes (*smart cities*). Nesta visão, as cidades são vistas como um sistema a gerir sob várias perspetivas, usando dados de base transversais, prestando serviços e adotando modelos de desenvolvimento locais. Para tal, os municípios necessitam de recolher dados sobre um conjunto de indicadores sobre a utilização das cidades, como o consumo e produção de energia (e a sua origem local/externa, renovável/não renovável), o fluxo de veículos e de pessoas, o nível de ruído, a emissão de gases poluentes ou a produção de resíduos, bem como pretendem, por exemplo, recolher imagens para promover a segurança pública.

Alguns municípios pretendem a afirmação de políticas de desenvolvimento local com relação com o setor elétrico, quer no domínio da promoção de meios de mobilidade suave e de emissões reduzidas, quer na utilização dos recursos energéticos renováveis locais ou ainda na melhoria dos índices de eficiência energética dos edifícios municipais e particulares. A rede de distribuição de energia elétrica em BT e a infraestrutura de IP podem ser instrumentos facilitadores dessa política local. Nesse sentido, alguns contributos na consulta pública sublinharam o papel da rede elétrica nesta gestão das cidades e na facilitação de soluções inovadoras para alguns problemas do meio urbano.

Em concreto, as principais questões identificadas nos contributos, relativas à inovação, foram as seguintes:

- Alguns contributos defenderam que a separação da IP contribuirá para a inovação nas cidades (*smart cities*) habilitando a adoção de soluções para a infraestrutura de IP mais integradas com esses modelos.
- Vários interessados solicitam uma clarificação do enquadramento da inovação nas redes de distribuição em BT, em particular o tema das redes inteligentes (*smart grids*), quer quanto ao modelo regulatório aplicável quer, em particular, quanto à remuneração dos ORD por esses serviços e ativos.
- Os potenciais entrantes referem a necessidade de clarificar a aplicação da Lei n.º 12/2008, da qual decorre o não reconhecimento tarifário de custos com a medição de eletricidade, e de propor ao legislador uma alteração da lei de modo a que esta deixe de constituir uma barreira à inovação no setor.
- Alguns comentários apontam para que a inovação deva ser um fator diferenciador das propostas nos concursos.

Quanto à incorporação de elementos de inovação na gestão da rede de distribuição, esta deve ser considerada como ferramenta essencial do normal desempenho da atividade pelo operador. De facto, a inovação deve estar presente na organização da atividade e nas ferramentas produtivas, de forma a atingir ganhos de desempenho técnico e económico, alinhados com as melhores práticas. Neste sentido a inovação não é um fim em si mesmo, mas antes um meio. A regulação tem por responsabilidade a promoção do desempenho económico e da qualidade de serviço da atividade,

pele que incorpora mecanismos de incentivo para essas melhorias. Esses incentivos devem atender ao estado da arte da tecnologia, mas também ao seu custo e impacte tarifário ou ainda à promoção de melhorias para todos os consumidores de BT através de uma convergência territorial dos serviços e desempenho dos operadores de rede. Neste contexto, a promoção de melhorias de desempenho técnico e económico da atividade de distribuição em BT deve fazer-se no contexto da regulação nacional, de forma harmonizada no território e compatível com os mecanismos remuneratórios. A ERSE tem vindo a evoluir a regulamentação do setor para estimular a adoção de soluções inovadoras no serviço prestado e na eficiência económica das redes, sendo essa incorporação de inovação discutida em conjunto com o respetivo impacte económico nas tarifas de redes, nomeadamente junto do Conselho Tarifário.

Um exemplo deste exercício regulatório pode ver-se nos serviços das redes inteligentes. Com efeito, a ERSE lançou uma consulta pública relativa a uma proposta regulamentar³² sobre este tipo de serviços das redes de distribuição em BT, comum para todo o território de Portugal Continental, Açores e Madeira, que propõe orientar a evolução da rede de distribuição em BT no sentido de um serviço claramente superior, com mais informação, mais comodidade e permitindo mais interação do consumidor com o sistema elétrico. Estas regras pretendem formatar a atuação dos operadores de redes na prestação destes serviços inovadores, de modo a que permitam um efetivo desenvolvimento de ofertas de valor acrescentado para os consumidores no domínio dos serviços de energia. Caso este tipo de serviços se desenvolvesse de forma casuística e desordenada, os agentes que procuram utilizar os novos serviços em propostas de valor para os consumidores teriam mais dificuldade nos respetivos modelos de negócio e maior risco no desenvolvimento de soluções, com prejuízo para os consumidores.

Os desenvolvimentos do setor elétrico apontam para uma maior descentralização da produção, do aproveitamento da flexibilidade dos consumos e da produção de pequena escala, da viabilização de novos consumos elétricos como os veículos elétricos, da colocação ao serviço do sistema elétrico de inovações como é o caso do armazenamento elétrico que permite a cada instalação individualmente, se devidamente habilitada para tal, contribuir para a segurança de abastecimento e para a otimização dos custos com as redes. Todas estas mudanças incidem sobre as redes de BT e afetarão decisivamente a atividade dos ORD. Enquanto atividade inserida na cadeia logística do setor elétrico, separada das restantes, a distribuição de energia elétrica assumirá um papel cada vez mais central na gestão do sistema elétrico a nível local (a gestão centralizada é feita pelo Gestor de Sistema) e na utilização de vários recursos distribuídos em prol do sistema, melhorando a segurança e a qualidade de serviço e otimizando o respetivo custo. A regulação da atividade permite também que os desenvolvimentos adotados pelos ORD visem a melhoria global do funcionamento do sistema elétrico

³² 70.ª Consulta Pública da ERSE, lançada pela ERSE em 3 de janeiro de 2019.

e não apenas da atividade de distribuição isoladamente, sendo determinante uma visão integrada do funcionamento do setor e dos seus recursos.

Os municípios são uma parte interessada que devem contribuir para as opções da regulação, nomeadamente no sentido das redes de distribuição em BT poderem viabilizar o desenvolvimento do território de acordo com as políticas e prioridades locais. As macro-tendências de desenvolvimento do setor energético, e da distribuição de eletricidade em particular, devem reconhecer e antecipar o desenvolvimento das cidades, da mobilidade e da localização das fontes de energia e pontos de consumo, valorizando os recursos distribuídos no sistema. Este desenvolvimento das cidades também envolve, necessariamente, os munícipes consumidores. Os instrumentos de planeamento das redes de BT devem ser compatibilizados com os homólogos do planeamento urbanístico, devendo assistir-se, no âmbito das novas concessões, a uma grande evolução deste relacionamento entre os municípios e os respetivos operadores de rede (ver o ponto 4.11). É também essencial que esse desenvolvimento das redes de BT observe uma coerência quer entre várias redes de BT no território quer com as redes de distribuição a montante³³.

Há aspetos pontuais de inovação no serviço do operador de rede de distribuição em BT que podem ser incorporados nos concursos de seleção dos concessionários. Estes aspetos estão no âmbito da relação contratual entre o município e o operador. Além das questões relacionadas com a gestão da iluminação pública, já referidas no ponto 4.8, a incorporação de inovação pode abranger também a atividade de distribuição de energia elétrica em BT (e não a IP).

Alguns contributos referem a necessidade de obter do operador de rede acesso a um cadastro digital dos bens da concessão, aos planos de desenvolvimento da rede integrados em plataformas de informação geográfica, aos consumos e produções de energia (e a sua origem) quer nas instalações do município quer na globalidade do território municipal, ao desempenho da rede em termos de qualidade de serviço (interrupções acidentais e programadas), entre outros elementos. Este tipo de serviço de prestação de informação ao concedente deverá ser definido no caderno de encargos. A ERSE propõe que o caderno de encargos tipo preveja a definição pelos municípios, nas respetivas peças de procedimento, deste tipo de requisitos informativos enquanto fatores diferenciadores das propostas dos candidatos (ver ponto 4.13). Isto não prejudica a definição de elementos obrigatórios da prestação de informação entre concessionário e concedente.

³³ A título de exemplo, refira-se que a rede de distribuição em BT no território de um município é tipicamente desconexa, sendo a sua continuidade assegurada através da rede de distribuição em MT e AT.

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

A utilização das redes elétricas de BT por outras *utilities*, no caso concreto os operadores de telecomunicações, foi objeto de atenção pelos interessados, que comentaram as propostas da ERSE.

A generalidade dos interessados reconhece a vantagem de clarificar a nível do contrato de concessão o enquadramento legal para acolher redes de telecomunicações nas infraestruturas da rede de distribuição em BT, enquanto especificidade do caso geral de prestação de serviços complementares à distribuição de energia usando a infraestrutura da concessão.

A Associação dos Operadores de Comunicações Eletrónicas (APRITEL) considera que deve ser clarificado que a contrapartida a pagar pelos operadores de telecomunicações, a definir pela ANACOM, não pode incluir custos adicionais por imposição dos municípios dado que isso seria uma perversão do objetivo da medida legal que obriga as redes elétricas aptas a acolher infraestruturas de telecomunicações (Decreto-Lei n.º 92/2017).

A ERSE considera que, embora as suas propostas sobre a utilização das redes de distribuição em BT pelos operadores de telecomunicações tenham acolhido a concordância geral dos contributos, importa afinar o detalhe da proposta atendendo aos pedidos de clarificação da APRITEL. A ERSE propõe clarificar no contrato tipo de concessão que o valor da compensação a pagar pelos operadores de telecomunicações aos ORD deve seguir os princípios legais previstos no Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 92/2017, de 31 de julho, não sendo nessa medida condicionáveis pelo texto dos contratos de concessão.

Do mesmo modo, o direito de acesso dos operadores de telecomunicações às infraestruturas aptas da rede de distribuição de eletricidade não poderá ser limitado pelos municípios, nem pelos operadores de rede, salvaguardadas as condições de segurança da própria infraestrutura elétrica³⁴. Pela mesma razão, sugere-se a uniformização do Decreto-Lei n.º 172/2006 que contém as Bases de concessão de distribuição de energia elétrica em BT.

A ERSE considera adequado ajustar a cláusula proposta sobre a contrapartida a pagar pelos operadores de telecomunicações. Nesse sentido, importa estabelecer na minuta do contrato de concessão o montante da contrapartida a pagar pelo concessionário da rede elétrica ao município, como fração do valor total definido pela ANACOM e a pagar pelos operadores de telecomunicações.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 92/2017, o valor da contrapartida a pagar pelos operadores de telecomunicações deve ser orientado para os custos, incluindo os custos de investimento, operação

³⁴ Vd. art. 15.º do Decreto-Lei n.º 123/2009, alterado pelo Decreto-Lei n.º 92/2017.

e manutenção da infraestrutura apta, os custos administrativos no processamento dos pedidos e os custos de acompanhamento das intervenções. Nos casos de as infraestruturas serem geridas pelas autarquias locais (situação a que corresponderia a exploração direta pelos municípios da rede de distribuição), a mesma contrapartida é definida pelos órgãos das autarquias nos termos previstos no regime jurídico das autarquias locais e no regime geral das taxas das autarquias locais. Nas demais situações, cabe à ANACOM a aprovação da metodologia a utilizar para a fixação do valor da contrapartida (sob parecer prévio vinculativo da ERSE).

Decorre como consequência do racional definido pela legislação para determinação da contrapartida, que os montantes cobrados a esse título pelos operadores de redes de BT devem cobrir (e equivaler-se) os custos provocados pelos operadores de telecomunicações (incluindo investimento), evitando que se tornem em sobrecustos para os consumidores de eletricidade. A lei prevê que as taxas a cobrar aos operadores de telecomunicações devem orientar-se pelos referidos custos. Como tal, estas receitas devem ser (como são atualmente) consideradas no cálculo dos proveitos permitidos dos operadores de redes, como receitas obtidas fora da aplicação das tarifas de uso das redes. De referir que este tratamento regulatório se deve aplicar, por analogia, no caso de os municípios optarem pela exploração direta das redes de BT e cobrarem taxas municipais pela utilização das redes pelos operadores de telecomunicações.

Importa clarificar no âmbito dos contratos de concessão a relação entre o concessionário da distribuição em BT e o respetivo concedente, perante a utilização da rede por terceiros e o respetivo pagamento de compensações. Para dirimir os conflitos existentes nesta matéria entre municípios e concessionários e clarificar as regras de partilha de receitas, a ERSE propõe inscrever na minuta do contrato de concessão que os operadores de redes devem transferir para os municípios uma percentagem da receita obtida pela cedência de acesso às redes em cada município aos operadores de telecomunicações. Atento o racional já descrito da legislação aplicável às redes de telecomunicações alojadas na rede elétrica, propõe-se fixar esta percentagem entre 0% (totalidade da receita das taxas transferida a favor dos consumidores de eletricidade, através das tarifas reguladas) e um valor máximo correspondente ao peso que as rendas municipais de concessão têm nos proveitos permitidos da atividade de distribuição em BT, ou seja, cerca de 33%. Sublinha-se que, considerando mais uma vez o sentido da legislação aplicável às infraestruturas de telecomunicações, a consideração de uma partilha de receitas do sistema tarifário com os municípios incorre no risco de representar um sobrecusto para os consumidores de eletricidade, em particular os consumidores domésticos.

4.11 PLANEAMENTO E OPERAÇÃO DAS REDES DE DISTRIBUIÇÃO EM BT

A maioria dos contributos recebidos na consulta pública reforçam a necessidade de um aprofundamento ao nível da coordenação de planeamento e operação entre as redes de BT e as

redes de MT. Os contributos recebidos dão especial destaque à importância da coordenação da operação em situação de catástrofe.

A ERSE considera que a necessária coordenação não deve depender do contrato de concessão com cada município, devendo antes ser estabelecida por legislação do Governo ou regulamentação da ERSE, garantindo-se assim homogeneidade a nível territorial. Nesse sentido, a ERSE terá em consideração a necessidade de reforço desta área nas próximas revisões regulamentares dos regulamentos do setor elétrico³⁵.

A coordenação entre operadores de rede de BT e o operador da rede em AT/MT em situações de funcionamento em regime perturbado (ex. incêndios, temporais, etc.) foi um tema relativamente ao qual surgiram contributos manifestando preocupação com a nova situação. Tendo em vista assegurar a necessária articulação, incluindo de atuação no terreno, propõe-se que seja obrigatória a existência de um plano comum para atuação em situação de crise. Este plano, apesar de não ser aprovado, deve ser tornado público (expurgado de elementos que possam ser considerados confidenciais).

Alguns dos contributos apresentados defenderam a manutenção no contrato de concessão de uma cláusula de investimento mínimo anual. A ERSE já tinha manifestado nas suas propostas a discordância com a referida opção, que mantém, uma vez que o investimento tem, por um lado, uma forte relação com as condições da rede a montante e, por outro, porque a prioridade deve ser dada a investimentos que se destinem a atingir um objetivo previamente definido.

A EDP Distribuição propõe retirar do contrato de concessão a disposição que atualmente obriga o concessionário a suportar parte dos custos de expansão das redes em BT no caso de empreendimentos de carácter social. A ERSE questionou a empresa sobre a dimensão desta questão, tendo recebido a informação que nos últimos três anos só ocorreram quatro situações em que a EDP Distribuição suportou metade dos custos com expansão da rede para servir empreendimentos de carácter social, com o respetivo reconhecimento nos custos do SEN. Com o objetivo de minimizar as subsidiasções cruzadas de custos, ou seja, colocar todos os clientes de energia elétrica a suportar os custos de política social de um município, a ERSE considera adequado remover esta cláusula do contrato tipo de concessão.

³⁵ Note-se que a coordenação da operação da rede entre diferentes operadores de MT e de BT já existe historicamente no setor elétrico nacional, não sem insuficiências e dificuldades. Este exercício, até pela nova dimensão, deverá ser aprofundado no âmbito da regulação.

4.12 DEFINIÇÃO DA QUALIDADE DE SERVIÇO AOS CLIENTES FINAIS

A maioria dos comentários recebidos sobre este tema concorda com a proposta da ERSE de excluir a qualidade de serviço a clientes finais do tema das concessões de distribuição em BT. Somente a Autoridade da Concorrência e a Galp Gás Distribuição apontam a qualidade de serviço (adicional) como um eventual fator de diferenciação no concurso.

A qualidade de serviço constitui uma competência da ERSE, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º e ainda da subalínea iv) da alínea a) do n.º 2 do artigo 9.º, ambos dos seus Estatutos, que indica a competência regulamentar desta Entidade na elaboração do Regulamento da Qualidade de Serviço. Com efeito, a defesa da qualidade de serviço integrou a missão da ERSE desde o início. O serviço público de distribuição de eletricidade, com um preço uniforme no território, deve ser tendencialmente homogéneo, procurando-se uma melhoria e uniformidade da qualidade de serviço no território, embora sujeita às restrições técnicas e económicas da atividade. Porque esta é uma competência da ERSE que se encontra especialmente vocacionada para a definir e acompanhar, entende-se que não desejável submeter este aspeto a concorrência, mantendo assim a ERSE a sua proposta que foi, aliás, genericamente apoiada.

Importa contudo clarificar que a qualidade de serviço se refere apenas ao serviço de distribuição a clientes. Os aspetos relacionados com o relacionamento entre concessionário e concedente (no contexto do contrato de concessão), ou os aspetos relacionados com o serviço de iluminação pública, consideram-se de forma diferente do serviço de distribuição a clientes finais.

4.13 ELEMENTOS DECISÓRIOS DOS CONCURSOS

Houve diferentes contributos por parte das entidades que se pronunciaram em sede de consulta pública acerca dos elementos decisórios dos concursos.

A Autoridade da Concorrência entendeu que os critérios que a ERSE excluiu do texto que submeteu a consulta pública – a ERSE propôs a exclusão da qualidade de serviço e do valor da renda de concessão enquanto fatores decisórios –, deveriam ser fatores determinantes a observar, sobretudo em homenagem a uma maior concorrência.

A EDP Distribuição e a Mota-Engil, por sua vez, criticaram a sugestão da ERSE quanto a um *pagamento de uma prestação adicional à renda* em BT de modo a proceder à escolha do concessionário. Os argumentos apresentados referem que a prestação adicional à renda corre o risco de inviabilizar economicamente a atividade (por não ser reconhecida em termos tarifários).

Por fim, um terceiro grupo (composto designadamente por CIM e municípios), concordando com as exclusões definidas pela ERSE relacionadas com a renda de concessão e com a qualidade de serviço, concluiu que dificilmente se poderia encontrar um critério decisório objetivo.

Por último, a propósito de serviços adicionais, observou-se que a sua consagração como elemento decisório poderia contrariar a separação de atividades exigida em termos europeus e nacionais.

Primeiramente, entende-se oportuno clarificar o motivo que levou a ERSE a propor, no texto que submeteu a consulta pública, e que leva a manter na redação que entrega ao Governo, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2018, de 11 de janeiro a sugestão da consagração da prestação *adicional* à renda de concessão como critério decisório.

Começando por abordar a renda de concessão propriamente dita e não a prestação adicional, recorda-se que, nos termos legais, a renda de concessão é devida quando os municípios celebrem um “*contrato de concessão de distribuição de energia elétrica*” por concurso (artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 344-B/82, de 1 de setembro e artigo 12.º da Portaria n.º 424/2001, de 5 de maio, Lei n.º 31/2017, de 31 de maio e Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2018, de 11 de janeiro). Tal renda de concessão, em respeito pelo princípio da uniformidade tarifária, previsto, designadamente, na alínea b) do n.º 1 do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, é repercutida por todos os consumidores de energia elétrica nos termos estabelecidos no Regulamento Tarifário do Setor Elétrico. Mais recentemente, a Lei n.º 31/2017, de 31 de maio, e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2018, de 11 de janeiro, vieram igualmente prever que, quando não exista concessão, não há lugar à atribuição da renda de concessão.

Donde, em relação à renda de concessão, observados os necessários critérios legais e, bem assim, as competências atribuídas a esta Entidade Reguladora no que respeita à *uniformidade tarifária* e à definição das tarifas a vigor no território nacional, onde se incluem as regras tendentes à repercussão da renda de concessão pelos consumidores de energia elétrica, esclarece-se que **não se encontra na oportunidade dos concedentes alterar as regras que determinam esta remuneração.**

Não obstante, como se salientará, tal não será impedimento de se prever uma prestação adicional à renda de concessão, a ser suportada pelo concessionário desde que não possa ser repercutido direta ou indiretamente sobre os consumidores de energia elétrica. Daí a proposta que a ERSE formulou em sede de consulta pública e que, pelos motivos invocados, mantém. A ERSE considera ainda que esta prestação adicional, não sendo reconhecida como custo nas tarifas, pode por isso mesmo manifestar uma diferente expectativa de desempenho económico dos vários candidatos no exercício da atividade. Nesse sentido, os candidatos podem concretizar essa mais-valia como proposta de valor na sua candidatura.

Conforme referido no capítulo 4.12, a qualidade de serviço não deve ser tema do relacionamento entre o concedente e o concessionário, não devendo por isso ser um elemento decisório do concurso.

Importa, contudo, distinguir a qualidade do serviço de distribuição dos aspetos do relacionamento entre o concessionário e o concedente. Embora estes possam ser apercebidos pelo concedente como fator de qualidade do serviço prestado pelo concessionário, não se encontram sujeitos ao Regulamento da Qualidade de Serviço, mas outrossim à disciplina do contrato de concessão. Ainda neste particular, convém esclarecer que as questões relacionadas com as requisições de ramais para ligação à rede de distribuição em BT não configuram uma relação entre o concessionário e o município-concedente, mas outrossim entre o primeiro e o município-cliente, não devendo estar por isso cobertas por privilégios previstos no contrato de concessão mas sim pela regulamentação aplicável.

Em segundo lugar, houve entidades que sugeriram a inserção de outros critérios decisórios, designadamente tendo em conta a capacidade de inovação e de implementação de redes inteligentes e ainda sustentabilidade ambiental. A ERSE entende que tais critérios podem demonstrar pontos fortes das candidaturas, inclusivamente numa perspetiva de acompanhamento tecnológico do setor ao qual a ERSE não deixa de estar atenta. Não obstante, a ERSE mostra a sua preferência pela consagração de critérios objetivos, que promovam uma melhor avaliação das propostas a apresentar. Por esse motivo, não se acolhem na proposta final a transmitir ao Governo os referidos critérios.

Refira-se ainda neste âmbito que algumas entidades observaram que a prestação de serviços adicionais não deveria ser considerada como critério de decisão e, em rigor, não deveria ser passível de configurar propostas por parte dos concorrentes. Argumentaram as entidades, em especial, que a prestação de tais serviços deveria ser objeto de um concurso autónomo, sob pena de se verificar uma subsidiação cruzada entre as atividades reguladas do SEN e as que seriam abrangidas pela referida prestação de serviços. Ademais, tal elemento poderia ser de difícil concretização, na medida em que se deve garantir a separação da atividade de distribuição das demais. Ora, uma prestação de serviços *adicionais à distribuição* poderia criar constrangimentos na independência que deve ser assegurada pelo ORD. A este propósito, importará ter em atenção diferentes aspetos que se mostrarão aptos a uma posição final desta Entidade.

Antes de mais, começa-se por referir que a ERSE apontou na consulta pública para as exigências de separação da atividade de distribuição de energia elétrica face às restantes atividades, que decorrem da legislação do setor elétrico e das diretivas europeias. Este quadro legal afeta o desenvolvimento da atividade pelos operadores e deve ser tido em conta no desenho das peças tipo dos procedimentos. Aponta-se sobretudo para o regime aplicável (designadamente a Diretiva n.º 2009/72/CE e o Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro), segundo o qual os ORD estão impedidos, enquanto tal, de prestarem certos serviços que coloquem em causa a sua independência enquanto ORD.

Desta forma, se pode concluir, pois, que apenas poderão ser oferecidos por parte de concorrentes serviços consentâneos com a referida independência a que os ORD se encontram sujeitos. Dito de

outro modo, são de excluir os serviços adicionais como critérios decisórios, designadamente na medida em que os mesmos coloquem em causa a separação de atividades a que os operadores devem estar sujeitos. No entanto, sempre que tal não esteja em causa, designadamente através da criação e disponibilização de mecanismos que permitam ao concedente obter informação sobre a qualidade do serviço, trânsitos de energia, gestão da iluminação pública ou outras, este poderá ser um critério valorizado no âmbito do concurso.

Em suma, pelos motivos invocados, designadamente a sua objetividade, a ERSE entende que será de manter a sua proposta de identificação **do critério decisório como o pagamento de uma prestação adicional à renda de concessão que seja suportado pelo concessionário**. Note-se que, nos termos da proposta da ERSE, este critério será analisado apenas em relação aos concorrentes que detenham capacidade técnica e financeira (ver ponto 4.3) para prosseguir a atividade de distribuição de energia elétrica, pelo que eventuais constrangimentos que poderiam advir de uma solução diferente da proposta em relação ao tipo de concurso (concurso limitado por prévia qualificação) não se verificam.

Por último, em relação ao período temporal em que tal prestação adicional à renda deve ser paga, alguns operadores sugeriram o processamento total *ab initio*, como forma de garantir que os concorrentes oferecem montantes que sejam considerados adequados, sem colocar em causa o seu equilíbrio económico-financeiro futuro e a possível repercussão de tais montantes nas tarifas a serem suportadas pelos consumidores. A ERSE partilha tais preocupações, motivo pelo qual, à semelhança do que referiu no documento que submeteu a consulta pública, considera que deve ser totalmente assertiva a referência de que tais montantes não serão repercutidos sobre os consumidores. Não obstante, também se entende que será defensável que, em homenagem ao princípio da equidade intergeracional, insito designadamente na alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º e no artigo 9.º, ambos do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, a referida prestação adicional à renda seja paga periodicamente pelo concessionário, ao longo da concessão. Dito de outro modo, como resposta às preocupações manifestadas pelos operadores, a ERSE esclarece que, nos termos do atual contexto legal, não existirá repercussão de tais montantes nas tarifas a suportar pelos consumidores. Não será, portanto, necessário que, para atingir o referido fim (não repercussão da prestação *adicional* da renda sobre as tarifas), se imponha o constrangimento ao operador de proceder ao pagamento imediato do montante total de tal adicional, mas antes consagrar que tais montantes serão pagos anualmente pelo acionista ao concedente, em homenagem ao princípio da equidade intergeracional.

4.14 TRANSIÇÃO ENTRE CONCESSIONÁRIOS

A generalidade dos contributos na consulta reconheceu a complexidade do processo de transição da operação da rede do concessionário cessante para o novo. Nessa linha, os contributos apontaram a

necessidade de se prever nas peças tipo dos procedimentos, com maior detalhe, o procedimento de transição e o respetivo calendário previsível, de forma a guiar o processo.

Sobre o período de tempo para a transição, os contributos foram divergentes, havendo posições no sentido de prever um limite máximo (embora superior aos 6 meses propostos pela ERSE) e também posições a favor de prazos mínimos. Os contributos coincidem na necessidade de prever mecanismos de continuidade do serviço, nomeadamente através dos prestadores de serviços, dos serviços prestados dentro do grupo do atual ORD e dos recursos utilizados na exploração da rede de distribuição, durante a transição.

O planeamento detalhado da transição entre o atual e o futuro concessionário dependerá sempre das circunstâncias da rede de distribuição e do novo operador nesse momento. Assim, a ERSE considera que **o planeamento da transição se inicia logo após a adjudicação ao novo concessionário**. Nessa fase, prévia ao período de transição, o novo concessionário passará a integrar a respetiva Subcomissão de Acompanhamento (ver ponto 4.16) com vista a finalizar-se a identificação dos bens das concessões afetas ao concurso e o respetivo valor indemnizatório. Será também apenas após os concursos que os detalhes das novas concessões ficarão definidos, como por exemplo a modalidade da exploração da infraestrutura de iluminação pública - dentro da concessão de distribuição ou separada (ver ponto 4.8).

Importa referir que diversas entidades se referiram à **necessidade de promover a sincronização do fim dos atuais contratos de concessão**. Essa questão é abordada em ponto próprio deste documento (4.15) mas impacta diretamente na transferência de atividade entre ORD, na medida em que caso as concessões permaneçam com prazos desalinhados numa mesma área de concurso, a transferência de atividade será condicionada por esses prazos, não podendo concretizar-se enquanto não termine cada concessão cessante.

Como referido anteriormente, as concessões de distribuição têm uma dinâmica associada à atividade que implica uma permanente mutação dos respetivos ativos, do seu valor líquido, dos trabalhadores e contratos de prestação de serviços. Sugere-se por isso **definir uma data de referência para a transição das concessões** que, idealmente, corresponderá ao fim dos atuais contratos de concessão. Essa data deverá atender às situações particulares de cada área de concurso, nomeadamente aos contratos de concessão vigentes nessa área³⁶. A data de referência para a transição deve consistir na base para a determinação dos bens da concessão a transferir³⁷ e do respetivo valor líquido a incluir na indemnização.

³⁶ Note-se que existem concessões cujo contrato já terminou, tendo vindo a ser prorrogado ao abrigo da Lei n.º 31/2017 para permitir o lançamento dos concursos agrupados.

³⁷ A título de exemplo refira-se a proposta relativa aos trabalhadores, apresentada no ponto 4.5, que prevê que os trabalhadores que obtenham as condições de reforma ou de pré-reforma numa data a fixar nas peças tipo dos procedimentos não devem ser elegíveis para transferência com a concessão.

A ERSE considera que a definição de uma data de referência para a transição em cada concurso, em conjunto com a utilização do período de transição proposto, permitirá acomodar uma parte significativa dos desalinhamentos temporais dos contratos de concessão atuais, permitindo uma transição agregada da maior parte das concessões dentro de uma área de procedimento.

O **processo de transição entre concessionários inicia-se após a data de referência** e deve assegurar diversos objetivos, como por exemplo:

- Identificação dos bens das concessões a transferir na data de referência, incluindo os trabalhadores;
- Definição exata do valor da indemnização a pagar pelo novo concessionário e a receber pelo concessionário cessante, bem como do momento e meios do respetivo pagamento;
- Estabelecimento de protocolos de acesso a instalações, a equipamentos e a dados de energia entre o ORD MT/AT e os ORD BT, em particular nas situações de fronteira entre a rede de MT e rede de BT;
- Estabelecimento de protocolos de operação entre o ORD MT/AT e os ORD BT;
- Eventual formalização dos elos de relacionamento comercial com o ORD de MT pelos ORD BT e/ou prestação de eventuais garantias;
- Acesso às bases de dados de clientes e agentes de mercado pelos sistemas do novo ORD BT;
- Estabelecimento de rotinas de reporte regulatório;
- Comunicação aos agentes de mercado e comercializadores sobre a mudança do ORD BT e eventual adaptação dos mecanismos de formalização do relacionamento comercial entre o operador e estes agentes (contrato de uso da rede);
- Comunicação aos clientes sobre a mudança do ORD BT.

Face à multiplicidade de aspetos a considerar no plano de transição entre concessionários de distribuição em BT, à sua vertente iminente operacional e à novidade do processo para todos os envolvidos, a ERSE considera prematuro avançar com uma proposta detalhada de processo de transição. Não obstante, considera-se oportuno recomendar a previsão nas peças tipo dos procedimentos que a Comissão de Acompanhamento emita as linhas orientadoras dessa transição, previamente ao lançamento dos concursos e garantindo a uniformidade geral dos procedimentos de transferência de atividade entre as várias áreas em concurso. Adicionalmente, deve ser atribuída às Subcomissões de Acompanhamento, através das peças tipo dos procedimentos, a missão de acompanhamento dos processos de transição entre concessionários. A ERSE recomenda ainda que **o período de transição previsto tenha uma duração máxima de um ano** e que, durante esse período (em que o atual operador de rede mantém a obrigação da prestação do serviço de

distribuição³⁸), o atual ORD assegure uma adequada cooperação com o novo operador nos trabalhos de transferência. O momento da transferência das responsabilidades como operador da rede de BT produz também efeitos no direito à remuneração pela atividade de distribuição.

4.15 DIFERENTES PRAZOS DE TERMO DOS ATUAIS CONTRATOS DE CONCESSÃO

Nos documentos de proposta apresentados na consulta pública, a ERSE levantou a questão do desfasamento temporal do fim dos vários contratos de concessão e dos desafios que essa realidade coloca nos procedimentos de concurso.

Os contributos da consulta pública vieram agudizar a visão sobre as consequências deste desfasamento, relatando diversos problemas relacionados com a exploração da atividade durante um determinado período espartilhada dentro de uma única área de concurso. Além dos problemas operacionais evidentes, destaca-se a grande ineficiência provocada pela exploração da rede nessas circunstâncias. Neste contexto, várias entidades comentaram que a dispersão de prazos de fim das atuais concessões e, portanto, de início em pleno da atividade pelo novo operador, condiciona o interesse económico da exploração das concessões e prejudica os potenciais ganhos que pudessem resultar dos concursos para os concedentes. No limite, esse prejuízo concretiza-se no afastamento de alguns potenciais candidatos.

Na ótica operacional, compreende-se que a transição de atividade apenas parcial (porque não inclui simultaneamente todos os municípios numa única área de concurso) torna o próprio processo de transição mais complexo (pelas razões expostas nos pontos iniciais deste capítulo relativamente à identificação dos bens das concessões). Também a operação da rede durante o período em que o concessionário cessante se mantém como concessionário dentro da área do concurso se torna mais complexa, porque resulta numa operação descontínua no território e dificulta a adoção em pleno da cultura corporativa do novo operador.

Aplicando à realidade concreta dos atuais contratos de concessão, importa considerar o perfil de prazos contratuais existente. Segundo os contratos atuais dos 278 concelhos, 259 concessões terminam até 2022. Fixando como data de referência para a transição o dia 31 de dezembro de 2022 e admitindo que o período de transição entre operadores pode durar um ano e que esse ano pode incluir, sem prejuízo relevante, municípios cujo contrato ainda não tenha terminado, regista-se que há mais nove concessões com data de término em 2023 e que não colocariam problemas relevantes ao processo de transição. Assim, conclui-se que existem 10 concessões de distribuição em BT com

³⁸ Vd. Base XXXIX das concessões de distribuição em BT, prevista no Decreto-Lei n.º 172/2006 na sua última redação.

prazo posterior a 31 de dezembro de 2023 (estendendo-se até 2026) que podem criar dificuldades à transição entre operadores.

Detalhando para cada uma das três áreas territoriais propostas pela ERSE (ver Capítulo 5), o impacto desta situação é particularmente expressivo na região Norte, conforme a tabela seguinte apresenta.

Tabela 4-1 – Concessões com prazo posterior a 2023

	Concessões com prazo posterior a 2023	% clientes na Área de concurso
Área Norte (NUTS II - Norte)	Resende, Maia, Póvoa do Varzim, Vila do Conde, Arouca e Porto	17%
Área Centro (NUTS II - Centro)	Tomar	2%
Área Sul (NUTS II - Área Metropolitana de Lisboa, Alentejo, Algarve)	Castro Marim, Viana do Alentejo e Cascais	5%

Face ao exposto, a ERSE considera que seria no interesse do melhor funcionamento dos concursos que os prazos das concessões mais tardias pudessem ser alinhados com as restantes, pelo menos até 31 de dezembro de 2023 (data em que se estima poderia terminar o período de transição). Esse alinhamento iria rentabilizar o valor dos concursos, atrair mais concorrentes e simplificar o processo de transição. Contudo, a alteração do prazo das atuais concessões depende de negociação entre concedente e concessionário ou, pela via unilateral, de um resgate da concessão pelo concedente (que gera um direito a indemnização do concessionário). Para maximizar os benefícios de um alinhamento dos prazos das concessões atuais essa modificação deve ocorrer previamente ao lançamento dos concursos, de modo a que os candidatos incorporem essa informação nas suas propostas.

Por fim, importa referir que o alinhamento dos prazos das atuais concessões trará benefícios no final do período das próximas concessões, quando se colocar de novo o tema da sua atribuição.

4.16 COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DOS PROCEDIMENTOS DE CONCURSO

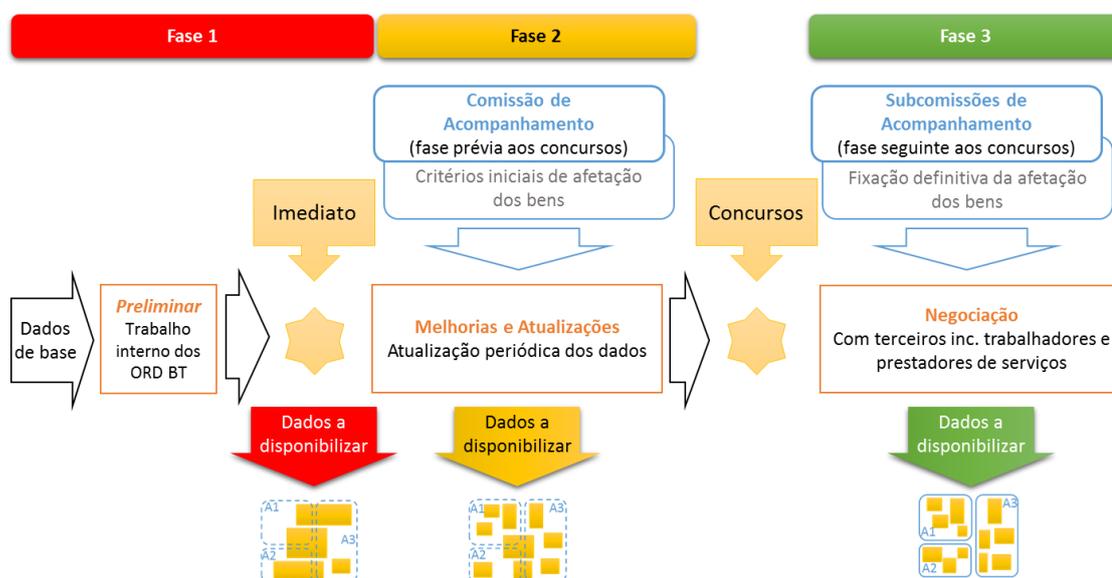
A ERSE e os participantes na consulta pública identificaram um conjunto de problemas que, não sendo inultrapassáveis, colocam obstáculos à conclusão do processo e que carecem de resolução. Será o caso das dificuldades efetivas para identificação e afetação dos bens da concessão a cada concessão, de ativos de uso partilhado e de natureza indivisível, de afetação de trabalhadores (atendendo à análise funcional do seu trabalho), entre outros.

Para tanto, a ERSE propõe a criação de uma *Comissão de Acompanhamento* que promova resolução de tais problemas, recorrendo à via consensual e negocial, promovendo o compromisso entre as várias entidades envolvidas. Esta Comissão não terá competências na formatação dos concursos, nem na definição das respetivas peças de procedimento, que cabem ao Governo e aos municípios, não estando apta a tomar quaisquer iniciativas que prejudiquem as condições de igualdade de participação nos concursos para todos os potenciais concorrentes.

Refira-se, a este propósito, que, aquando da criação por fusão das diversas “*entidades de pequena distribuição de energia elétrica*” na EDP entendeu-se que seria necessária a “*prévia e clara delimitação do «universo» a transferir – instalações, serviços e equipas de pessoal a eles afectas –, bem como (...) [a] suficiente definição de alguns outros aspectos potencialmente condicionantes de cada uma das numerosas operações de transferência a efetuar*”³⁹. Para tanto, procedeu-se à criação da então “*Comissão de Acompanhamento e Arbitragem das Transferências de Instalações e Serviços da Pequena Distribuição*”.

A Comissão de Acompanhamento cuja criação agora se propõe permite a atuação num período temporal prévio e posterior ao lançamento dos concursos de concessão, como se ilustrou na Figura 4-1, que agora se recupera:

Figura 4-1 – Proposta de organização do processo de identificação e afetação dos bens da atividade de distribuição em BT



³⁹ Cf. Preâmbulo do Despacho Ministerial dos Ministérios da Administração Interna, da Indústria e Tecnologia e do Trabalho, publicado na 1.ª Série do Diário da República, em 10 de dezembro de 1976.

Na fase prévia ao lançamento de concursos, a Comissão de Acompanhamento teria como função consensualizar critérios de afetação e discriminação (nível de decomposição) dos bens partilhados, por exemplo ao nível dos ativos. Esta fase permite melhorar a desagregação dos bens partilhados, aprofundando o exercício de forma negociada com a Comissão de Acompanhamento. Permite também ir atualizando os dados sobre os bens das concessões, à medida que esses dados fiquem disponíveis. O ponto de situação e atualização quanto a bens das concessões devem ser disponibilizados a todos os municípios e publicados, sendo essa **informação a utilizada para os cadernos de encargos dos procedimentos**.

Esta fase prévia termina com a realização dos concursos e a seleção dos novos concessionários. Dos concursos resultará um mapa das áreas de operação dos novos ORD, em função das decisões dos municípios quanto às áreas dos procedimentos mas também em função dos ORD candidatos ganharem mais do que um concurso.

Após a realização dos concursos, deve ser **criada uma “nova” Comissão de Acompanhamento**, que inclua expressamente (e apenas esses) os novos **ORD que resultaram dos concursos**. Esta Comissão deve aprofundar o trabalho da afetação dos bens das concessões que permaneçam por compatibilizar com as novas áreas de operação de rede de BT. Este processo inclui acompanhar as negociações com os trabalhadores e com os prestadores de serviços. Desta fase resulta uma afetação dos bens da atividade de BT por cada nova área de rede (cada novo ORD), sem ambiguidades, devendo ser disponibilizada aos municípios e aos novos operadores e também atualizada para refletir eventuais alterações (entradas e saídas) dos bens das concessões até ao momento do fim das concessões atuais e efetiva transmissão para os novos concessionários. Nesta fase, a Comissão de Acompanhamento funcionaria com especialidades (subcomissões) que permitem a intervenção dos representantes em relação aos quais é necessária a resolução das questões levadas à Comissão, excluindo portanto aqueles representantes em relação aos quais o problema em causa seja estranho (por exemplo, num problema relacionado com a concreta alocação de um bem entre duas áreas, prescinde-se do representante do ORD que não tenha atuado nem vá atuar na área a concessionar, mas numa terceira).

A composição que se propõe para a Comissão na fase prévia ao lançamento dos concursos é a que se segue:

- 1 Representante da ERSE;
- 1 Representante da DGEG;
- 1 Representante dos municípios de Portugal Continental;
- 1 Representante da EDP Distribuição, enquanto ORD MT e AT e enquanto ORD BT atual;
- 1 Representante dos ORD exclusivamente em BT;

- 1 Representante dos trabalhadores da EDP Distribuição;
- 1 Representante dos trabalhadores dos ORD exclusivamente em BT;

A composição das Subcomissões de Acompanhamento na fase posterior ao lançamento dos concursos é a que se segue:

- 1 Representante da ERSE;
- 1 Representante da DGEG;
- 1 Representante dos municípios da área territorial da subcomissão;
- 1 Representante da EDP Distribuição, enquanto ORD MT e AT e enquanto ORD BT atual;
- 1 Representante dos ORD exclusivamente em BT, no caso de estarem abrangidos na área territorial da subcomissão;
- 1 Representante do futuro concessionário comum à área territorial da subcomissão;
- 1 Representante dos trabalhadores da EDP Distribuição;
- 1 Representante dos trabalhadores dos ORD exclusivamente em BT, no caso de estarem abrangidos na área territorial da subcomissão;

Faz-se notar que, em matérias que incidam especificamente sobre aspetos relacionados com uma concessão determinada (isto é, apenas com uma área territorial que se consubstancie num só município), ou um conjunto determinado de concessões (por exemplo, um conjunto determinado de municípios que não seja extenso), poderá estar presente na Comissão, como representante dos municípios, o concreto município em cuja área territorial se situa o problema em análise.

Em relação às principais tarefas a atribuir à Comissão de Acompanhamento na fase prévia ao lançamento dos concursos, destacam-se as seguintes:

- Acompanhamento do processo de identificação dos bens da atividade de distribuição em BT e a sua afetação a cada concessão ou área de procedimento, contribuindo para o estabelecimento de critérios de imputação ou para a definição do modelo de dados sobre a atividade (ponto 4.2).
- Definição dos procedimentos que permitam aos potenciais oponentes ao concurso a realização de uma *due diligence* aos recursos e à atividade de distribuição de energia elétrica em BT incluída em cada delimitação territorial a concurso (ponto 4.3).
- Identificação dos procedimentos associados ao tratamento dos ativos partilhados e classificados como indivisíveis e dos ativos específicos das concessões. Esta identificação incluirá a definição do calendário, modelo de reporte de informação sobre os ativos afetos às

concessões e/ou delimitações territoriais a concurso e a certificação da informação reportada por entidade independente (ponto 4.4). Este modelo de reporte aplicar-se-á, aos atuais e futuros concessionários.

- Identificação dos procedimentos associados ao tratamento dos contratos dos colaboradores que transitarão para os novos concessionários, nomeadamente, os que permitirão definir a seguinte informação: Idade, qualificações, remuneração, função, situação profissional previsível na data de transferência efetiva das concessões (ponto 4.5).
- Identificação dos procedimentos associados ao tratamento dos contratos de prestação de serviços que transitarão para os novos concessionários (ponto 4.6).
- Colaboração na elaboração de proposta de orientação técnica a aprovar pela DGEG relativamente à identificação da fronteira entre a rede de distribuição em BT e a infraestrutura de iluminação pública (ponto 4.8). Elaboração de proposta sobre linhas orientadoras dos processos de transição entre concessionários, garantindo a uniformidade geral dos procedimentos (ponto 4.14).

Em relação às principais tarefas a atribuir à Comissão de Acompanhamento na fase posterior ao lançamento dos concursos, destacam-se as seguintes:

- Acompanhamento do processo de transição entre concessionários, incluindo a prestação de informação (ponto 4.14).
- Acompanhamento da finalização do processo de identificação dos bens da atividade de distribuição em BT e a sua afetação a cada concessão ou área de procedimento, contribuindo para o estabelecimento de critérios de imputação ou para a definição do modelo de dados sobre a atividade (ponto 4.2).
- Criação de um espaço negocial entre concedentes, concessionário atual e o da nova concessão e ainda trabalhadores, para a identificação dos trabalhadores afetos à atividade de distribuição em BT e para cada área de procedimento, com vista à sua transferência para o novo concessionário, assegurando-se o respetivo quadro de direitos (ponto 4.5).
- Acompanhamento da negociação dos contratos de prestação de serviços com os respetivos prestadores de serviços, para efeitos da transferência com os restantes bens da concessão (ponto 4.6).

4.17 OUTROS TEMAS

IMPLEMENTAÇÃO DA UNIFORMIDADE TARIFÁRIA COM VÁRIOS OPERADORES DE REDE DE BT

Diversos intervenientes na consulta pública apresentaram dúvidas sobre o funcionamento da uniformidade tarifária perante a presença de vários operadores de rede de distribuição em BT com custos diferentes. As fontes de incerteza percebidas pelos agentes, em especial pelos potenciais candidatos aos concursos das concessões de distribuição, constituem-se como barreiras à entrada, pelo que é conveniente o seu esclarecimento.

A uniformidade tarifária está estabelecida como princípio tarifário na lei, aplicando-se às tarifas das atividades reguladas, no caso presente, a tarifa de Uso de Rede de Distribuição em BT. A existência de uma tarifa única no território não impede que os operadores que venham a resultar dos concursos possam ter custos diferentes, em função das circunstâncias da sua operação. O sistema tarifário deverá ser desenvolvido para se adequar a esta realidade futura, à semelhança do que aconteceu no setor do gás natural onde, desde início, existiam vários operadores regionais de distribuição. No caso do gás natural, a ERSE aprova metodologias regulatórias (no Regulamento Tarifário) aplicáveis a todos os operadores de rede de distribuição e fixa os proveitos permitidos de cada operador em função da aplicação dessas metodologias e das circunstâncias de cada rede e operador. Os proveitos permitidos devem reconhecer o nível de custos correspondentes a um desempenho eficiente da atividade.

No modelo regulatório já aplicado no setor do gás natural, uma vez apurados os proveitos permitidos de cada operador de rede separadamente, são calculadas as diferenças previstas entre esses proveitos e a faturação da respetiva tarifa uniforme na área de concessão de cada operador. Agregadamente, os proveitos correspondem às receitas previstas, mas, individualmente, existem divergências que são colmatadas através de um sistema de transferências financeiras dos operadores com *superavit* de faturação para os operadores com *deficit* de faturação.

RELACIONAMENTO COMERCIAL ENTRE OPERADORES DE REDE

A cadeia de faturação do setor elétrica está organizada de modo a que a faturação total aos clientes é emitida pelos comercializadores e transmite-se em seguida através do operador de rede de distribuição em cuja rede cada cliente está ligado e para os operadores de montante.

Assim, os ORD BT faturam todos os custos de acesso às redes aos comercializadores, os quais incluem os custos da própria atividade de distribuição em BT, mas também os custos com as atividades de montante (distribuição em MT e AT, transporte e uso global do sistema).

Donde, a faturação total de um ORD BT é muito superior à sua receita própria, devendo transmitir a maior parte dessa faturação para o ORD AT/MT, através da aplicação do sistema tarifário.

Alguns contributos na consulta mostraram preocupação com a segurança desta cadeia de faturação e com os mecanismos existentes de garantia do sistema contra falhas de um qualquer agente ou operador nesta cadeia. Os contributos alertam, por exemplo, para o risco sistémico que uma falha na cadeia de pagamentos pode provocar.

De facto, os Contratos de Uso das Redes são instrumentos que regulam a relação comercial entre os comercializadores (ou agentes de mercado) e os operadores de rede e incluem a previsão da obrigação de prestação de garantias pelos primeiros aos segundos. Entre operadores de rede de distribuição não se aplicam os Contratos de Uso das Redes, mas simplesmente as regras de relacionamento comercial definidas nos regulamentos da ERSE. Não obstante, nas evoluções regulamentares que venham a ser desenvolvidas a propósito do novo quadro de concessões em BT, deverá ser avaliada a necessidade de estabelecer algum tipo de contrato entre operadores de redes ou de sistemas de prestação de garantias de pagamentos entre vários outros aspetos do relacionamento comercial entre estas partes.

5 DISCUSSÃO GERAL DOS CONTRIBUTOS SOBRE A DELIMITAÇÃO TERRITORIAL

As propostas de delimitação territorial para os concursos de atribuição das concessões de distribuição de energia elétrica em BT, dada a sua relevância e impacto no processo de concessão da atividade de distribuição de energia elétrica, levantaram inúmeros comentários na consulta pública que versaram diferentes tópicos incluídos nas duas grandes temáticas do documento apresentado: i) procedimentos de definição da dimensão ótima de referência para a atividade e ii) os procedimentos e definição das propostas de delimitação territorial. Neste sentido, a análise geral dos comentários apresentada no presente capítulo encontra-se subdividida nestes dois pontos.

Adicionalmente, são apresentados no ponto 5.3 comentários da ERSE a contributos específicos contendo dúvidas e questões particulares sobre o estudo apresentado.

5.1 DEFINIÇÃO DA DIMENSÃO DE REFERÊNCIA

Os comentários recebidos relativos à definição da dimensão de referência centram-se, essencialmente, em questões específicas associadas ao exercício de *benchmarking* realizado pela ERSE. Neste sentido, optou-se por responder ou apresentar esclarecimentos adicionais às questões levantadas a cada uma das entidades no ponto 5.3.

5.2 PROPOSTAS DE DELIMITAÇÃO TERRITORIAL

Os procedimentos metodológicos utilizados pela ERSE para efetuar o exercício da definição das propostas de delimitação territorial apresentadas a consulta pública não suscitaram um número considerável de comentários, questões ou pedidos de esclarecimentos. Neste caso, apenas se referencia o comentário da EDP SU que critica o facto de a ERSE não ter considerado a opção dos rendimentos crescentes à escala nas análises da metodologia DEA.

No entanto, importa recordar que a dimensão de referência definida pela ERSE corresponde à dimensão mínima a partir da qual não existem evidências de existência de rendimentos crescentes à escala. Assim, as propostas de delimitação territorial subentendem uma dimensão suficiente para não existirem ganhos de escala.

Contrariamente ao ocorrido para os procedimentos metodológicos, já as propostas de delimitação territorial apresentadas pela ERSE receberam um conjunto significativo de comentários muito variados e, por vezes, opostos, refletindo diferentes leituras do processo consoante as entidades em causa. Assim, observam-se argumentos que sustentam dimensões assaz variadas para as áreas. Alguns agentes defendem a existência uma única área a concurso (situação semelhante à atual),

outros sustentam a existência de 3 a 5 áreas, outros ainda apoiam a desagregação das áreas tendo em conta as NUTS II (6 áreas) ou as NUTS III (correspondente às áreas das atuais comunidades intermunicipais, i.e., 23 áreas ou áreas que agregassem duas ou três CIM). Finalmente, outros agentes apresentam argumentos que legitimam a viabilidade de um sistema de operadores de reduzida dimensão, ao nível concelhio.

De seguida apresenta-se de forma sucinta os principais argumentos utilizados pelos diferentes participantes na consulta pública para fundamentar a respetiva preferência no contexto da delimitação territorial.

ÁREA ÚNICA

As entidades que defendem a ponderação de uma única área são:

- O Conselho Tarifário da ERSE;
- A DECO;
- Algumas entidades intermunicipais e municípios (por exemplo, CIM da Beira Baixa e a CIM das Beiras e Serra da Estrela);
- Empresas do Grupo EDP;
- Organizações sindicais;
- Comissão de Trabalhadores da EDP Distribuição;
- Professores / Investigadores do Instituto Superior Técnico (IST) e do Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores, Tecnologia e Ciência (INESC TEC).

Os principais argumentos apresentados por estas entidades para justificar uma área única e, conseqüentemente, para manter a situação próxima da atual residem: i) na perda de rendimentos à escala que a desagregação das áreas acarretaria, visto a atividade de distribuição de energia elétrica ser um monopólio natural, ii) na existência de ganhos de sinergia na atividade de distribuição e iii) no facto da desagregação da atividade em diferentes áreas territoriais poder implicar a duplicação de recursos afetos à atividade impactando num incremento de custos.

Registe-se que, paralelamente a este tema, a REN refere que a reestruturação da atividade de distribuição em BT implicará o incremento de custos a curto e médio prazo por perda de economias de escala, que terá que ser mitigada pela evolução do nível de eficiência dos custos. Neste sentido, esta empresa propõe a concentração de algumas atividades numa única empresa e uma data comum para o início dos contratos de concessão para mitigar este efeito.

Alguns dos argumentos apresentados baseiam-se em leituras subjetivas do conceito de monopólio natural ou em interpretações que carecem de mais esclarecimentos sobre os dados que suportam as análises empíricas efetuadas pela ERSE no capítulo 3 do documento levado a consulta pública.

Estas questões serão retomadas nas respostas aos comentários específicos apresentadas no ponto 5.3 do presente documento.

TRÊS A SEIS ÁREAS

Algumas grandes empresas que, atualmente, não desenvolvem a atividade de distribuição de energia elétrica em Portugal (p. ex. a Vinci Energies, Endesa, Mota-Engil), bem como a Autoridade da Concorrência expressam a sua preferência pela desagregação do território entre 3 a 6 áreas.

Os principais argumentos residem na possibilidade de potenciar a existência de uma pluralidade de entidades interessadas em competir pela adjudicação das áreas a concurso, gerando, por esta via, benefícios decorrentes do processo concorrencial. Para essas entidades, uma desagregação em três a seis áreas apresenta-se como uma solução adequada por potenciar a vantagem anteriormente referida respeitando os princípios subjacentes ao quadro legal que suporta os concursos para atribuição de concessões de distribuição em BT, designadamente: i) a eficiência económica, ii) a neutralidade financeira, iii) a coesão territorial e iv) a uniformidade tarifária. Para além destes benefícios, esta opção permite respeitar as especificidades existentes entre as diferentes delimitações territoriais.

Adicionalmente, também é expressa a preocupação de que as delimitações territoriais a concurso, além de garantirem um número razoável de clientes, também devem garantir a continuidade territorial para possibilitarem uma eficiente gestão da rede e obtenção de sinergias que poderão não ocorrer caso exista um elevado número de municípios a optar pela gestão direta da atividade. Este facto também impactará na atratividade da delimitação territorial a concurso e no equilíbrio definido na proposta de delimitação. A empresa Vinci Energies refere que uma delimitação territorial baseada em cinco áreas seria indicada por permitir, além de gerar uma dinâmica e competitividade no setor, uma organização empresarial de maior proximidade e uma diminuição de custos em algumas componentes. Embora não expressando uma preferência clara em termos de delimitação territorial, outros contributos realçam o argumento da repartição equilibrada da área nacional poder permitir uma maior competitividade nos concursos.

Tendencialmente, estas entidades consideram, por um lado, a metodologia proposta pela ERSE para concretizar as propostas de delimitação territorial adequada ao objetivo do processo e, por outro, que os princípios orientadores impostos pelo normativo legal se encontram acautelados na proposta metodológica. A referência da dimensão mínima e os restantes parâmetros utilizados também foram adequados para promover competitividade e referências no setor (Endesa).

ÁREAS QUE REFLITAM AS NUTS II

As CIM localizadas no interior Norte e alguns municípios que integram estas CIM expressam uma preferência por uma definição da delimitação baseada nas NUTS II. A CIM de Leiria não exclui esta referência geográfica no caso de não ser possível a delimitação territorial da própria da CIM. Nos contributos apresentados por estas entidades é referido que as propostas de agregação da ERSE não respeitam o agrupamento “natural” das CIM na região NUTS II Norte e que apenas esta agregação, que cumpre o número mínimo de 600 000 habitantes, teria em conta as relações naturais existentes entre os municípios da região.

ÁREAS QUE REFLITAM AS NUTS III

A Área Metropolitana do Porto refere de forma assertiva que pretende optar pela própria delimitação territorial. A Área Metropolitana de Lisboa (AML) não participou na presente consulta pública. Contudo, durante o processo a ERSE teve conhecimento de uma posição assumida pela AML na qual esta entidade não se revê em qualquer das propostas, por estas corresponderem a soluções sem qualquer viabilidade. Nessa posição, a AML aponta para a consideração dos próprios limites geográficos da sua área metropolitana, quer opte pela gestão direta ou pela concessão.

Além das entidades referidas, outras CIM expressaram esta possibilidade, nomeadamente as CIM do Algarve, Leiria, Oeste e Médio Tejo e Cávado. Alguns municípios, tais como, Albergaria-a-Velha e Oliveira do Bairro também são favoráveis a esta opção.

OUTRAS DELIMITAÇÕES TENDO COMO REFERÊNCIA AS NUTS II E III

As CIM do Alto Minho e Cávado expressaram a sua preferência por uma delimitação territorial denominada de “Minho” que englobaria três CIM (estas duas proponentes e a CIM do Ave). Esta solução de delimitação territorial corresponderia a uma definição territorial entre as NUTS II e as NUTS III. A CIM do Vale do Cávado expressa que a existência de um concessionário comum às 278 concessões configura um estatuto de posição dominante ou um monopólio desadequado e considera que os concedentes devem criar condições favoráveis à existência de competitividade tornando a atividade atrativa para outras empresas. Este argumento suporta uma posição contrária à existência de territórios a concurso com uma grande dimensão, reconhecendo, no entanto, a existência de uma dimensão mínima ao nível das NUTS III. Esta entidade admite a exceção das áreas dos atuais pequenos operadores. Esta entidade refere igualmente que uma elevada dimensão das áreas (por exemplo duas áreas levadas a concurso) condiciona fortemente a atratividade do concurso pela exigência financeira apresentada aos potenciais entrantes e dificultará o diálogo aquando das negociações do concurso e posterior gestão da execução do contrato por não permitir uma proximidade entre as partes.

ÁREAS DE REDUZIDA DIMENSÃO

Todos os 10 operadores de rede de distribuição exclusivamente em BT manifestaram-se a favor da manutenção da sua própria área de concessão. Esta posição foi acompanhada por alguns municípios e CIM onde estas áreas se inserem, que propuseram a exclusão das áreas onde operam esses operadores do atual processo.

Estas entidades focam a sua argumentação na qualidade de serviço e no nível de inovação, referindo que os consumidores destas áreas já possuem equipamentos nas infraestruturas com maior evolução tecnológica sem custos adicionais (por exemplo, telecontagem), incluindo a IP.

Dos 10 operadores, sete apresentaram uma posição concertada ao nível dos comentários no processo de consulta pública expressando-os como posição comum destes operadores. Especificamente, estes operadores sublinham que possuem uma história de 80 anos e que contribuem para o desenvolvimento económico e social dos respetivos territórios. Adicionalmente, argumentam que algumas entidades possuem contratos de concessão renovados (aspeto não referido no estudo) e outras possuem contratos prestes a terminar, pelo que deveriam ter um enquadramento e referência especial no estudo. Desta forma, propõem que os seus territórios de atuação sejam subtraídos às propostas de delimitações territorial propostas pelas ERSE e que sejam presentes a concurso para permitir a possibilidade de estes operadores concorrerem às atuais áreas.

OUTRO TEMA ASSOCIADO À DELIMITAÇÃO DAS ÁREAS: SEPARAÇÃO ENTRE NÍVEIS DE TENSÃO

Adicionalmente ao tema da delimitação territorial para o procedimento concursal, as empresas do Grupo EDP referem que a potencial desintegração da rede de distribuição (separação do nível de BT face a MT/AT) provoca perda de eficiência operacional e diminuição da qualidade de serviço.

A Associação dos Industriais da Engenharia Energética sustenta igualmente que possam existir impactes negativos decorrentes da diversidade de operadores para diferentes níveis de tensão. Ainda sobre este tema, a REN considera essencial a existência de um mecanismo de longo prazo de metas de eficiência ao nível dos custos, que permita neutralizar os impactes desta separação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ERSE reconhece a validade de vários dos argumentos apresentados pelas entidades participantes no processo de consulta pública. De facto, constata-se que, em função dos resultados obtidos ao longo do desenvolvimento do presente estudo, a definição de uma proposta de delimitação territorial não significa a existência de uma solução única para cumprir os princípios previamente definidos. Em particular, os resultados obtidos no estudo permitem considerar alguma flexibilidade nas linhas fronteiras das delimitações territoriais que não impactam num afastamento significativo da solução

ótima. Neste sentido, reconhecendo a existência dessa flexibilidade, que se traduz em diferentes possíveis configurações sem impactes relevantes no cumprimento dos princípios legalmente definidos (nomeadamente, os previstos na Lei n.º 31/2017, de 31 maio), importa incorporar na decisão final fundamentos adicionais que permitam tornar essa proposta mais conciliadora e concertadora dos interesses das partes intervenientes no processo e que permitam absorver práticas formais existentes baseadas na atual estrutura administrativa do território.

A proposta final de delimitação territorial para os concursos para a atribuição das concessões de distribuição de energia elétrica em BT apresentada pela ERSE procura conciliar os argumentos apresentados, não deixando de cumprir os princípios legais orientadores deste processo. Não obstante, a ERSE reconhece que a decisão, pelos municípios e entidades intermunicipais, de integrar uma delimitação territorial diferente da sua proposta poderá, ainda assim, respeitar os princípios orientadores referidos se forem cumpridos um conjunto de critérios, os quais poderão orientar os municípios na apresentação dos estudos a que o n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 31/2017 se refere.

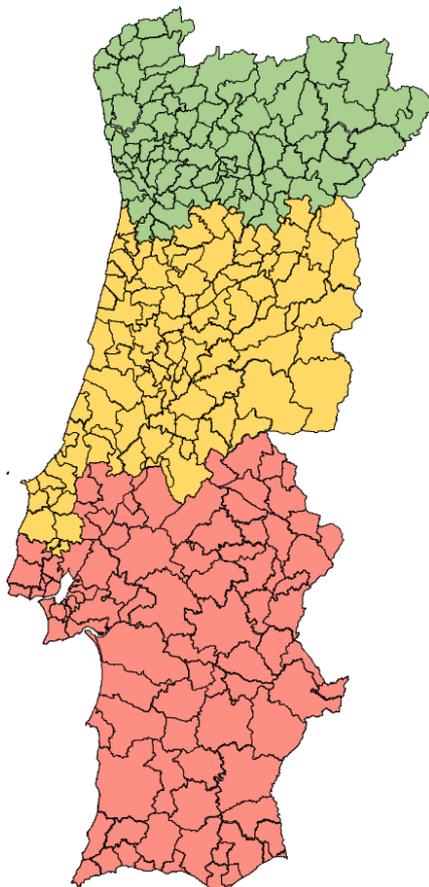
A ERSE aprova uma proposta de delimitação territorial dos concursos organizada em três áreas (Figura 5-1). Os pressupostos base da proposta são apresentados no documento com a proposta das áreas territoriais do concurso. Resumidamente, esta proposta permite:

- Cumprir os princípios definidos pela Lei n.º 31/2017, de 31 de maio:
 - i. Assegurando a neutralidade financeira do processo concursal – três áreas permitem mitigar o potencial risco de duplicação dos recursos partilhados e beneficiar das economias de escala associadas à atividade dado o cumprimento, com segurança, da dimensão mínima de referência;
 - ii. Promovendo a eficiência económica e as condições de desempenho eficaz do sistema objeto ao permitir um processo de *benchmarking* entre operadores de grandes dimensões no contexto nacional;
 - iii. Promovendo a coesão territorial, a sustentabilidade das concessões e o nivelamento das condições estruturais de desenvolvimento da atividade de distribuição de energia elétrica - as três delimitações territoriais inscritas na proposta da ERSE procuram incorporar um equilíbrio entre áreas geográficas interior/litoral, urbano/rural, dimensão equilibrada;
 - iv. Mitigando o valor dos fluxos de compensações entre operadores resultantes da uniformidade tarifária.
- Constituir-se uma proposta equilibrada e congregadora dos benefícios enumerados pelas diferentes entidades: i) aproveitamento das economias de escala defendidas, ii) benefícios

de competitividade no processo concursal inicial e a existência de *peers* nacionais comparáveis no âmbito da atividade de distribuição em BT.

- Apresentar uma aderência às áreas administrativas existentes, nomeadamente as regiões definidas pelas NUTS II, que refletem situações e experiências de coordenação e atuação conjunta dos municípios integrantes destas áreas administrativas e que podem ser transpostas para o atual processo das concessões de BT.

Figura 5-1 – Proposta de delimitação territorial dos concursos



As três áreas supra representadas incorporam as seguintes comunidades intermunicipais:

- **Delimitação Territorial do Norte** - Alto Minho; Cávado; Ave; Alto Tâmega; Terras de Trás-os-Montes; Área Metropolitana do Porto; Tâmega e Sousa; Douro.
- **Delimitação Territorial do Centro** - Aveiro; Viseu, Dão e Lafões; Beiras e Serra da Estrela; Coimbra; Leiria; Médio Tejo; Beira Baixa; Oeste
- **Delimitação Territorial do Sul** - Lezíria do Tejo; Alto Alentejo, Área Metropolitana de Lisboa; Alentejo Central; Alentejo Litoral, Baixo Alentejo; Algarve

A proposta de delimitação territorial escolhida compara com as hipóteses iniciais da consulta pública como se apresenta na tabela seguinte.

Tabela 5-1 – Vantagens e desvantagens das várias propostas apresentadas

Proposta	Homogeneidade Custos	Homogeneidade Eficiência	Homogeneidade Dimensão	Dimensão Mínima Garantida	Proximidade entre Concedente e Concessionário	Observância das Áreas Administrativas	Observância da Competitividade Concurral
Propostas de Delimitação Territorial apresentadas a Consulta Pública							
Agregação 1	-	+	+	+	+	-	+
Agregação 2	+	+	-	-	+	-	+
Agregação 3	+	+	+	+	-	-	-
Proposta Definitiva de Delimitação Territorial							
Proposta Definitiva	+	+	+	+	+	+	+

5.3 COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS E OBSERVAÇÕES DA ERSE

Entidade(s): Câmara Municipal de Oliveira do Bairro	
Comentário Específico	Observações da ERSE
<p>A entidade expressa como sendo uma incorreção do estudo da ERSE, o facto das propostas apresentadas pela ERSE apresentarem custos unitários diferentes por delimitação territorial proposta. Adicionalmente, refere que o estudo tem incongruências, sem, todavia, as especificar.</p>	<p>A uniformidade tarifária das tarifas de uso da rede distribuição significa que estas tarifas são iguais para todo o território de Portugal continental e não variam consoante as áreas territoriais. As tarifas são calculadas para o todo nacional, considerando assim um nível médio de custos unitários. Este conceito não significa que todas as delimitações tenham que apresentar o mesmo custo de operação da rede. Naturalmente, cada área (por exemplo, norte e sul ou litoral e interior) terá custos de operação diferentes, porque são diferentes dadas as suas especificidades (maior densidade populacional, relevo, etc). Assim, existirão áreas em que as tarifas faturadas são insuficientes para recuperar os custos e outras áreas em que as tarifas faturadas serão superiores ao nível de custos. Nestes casos, é necessário aplicar um sistema de compensações entre os operadores das diferentes regiões, por haver um “custo” nacional de operação da rede. O sistema de compensações significa que o operador que está na região de custos inferiores recebe dos seus clientes um valor acima do custo de operação e vai ter que transferir esse excedente ao operador da região onde o valor recebido dos clientes é inferior aos custos de operação. Tal sistema existe de forma implícita no seio do operador de rede que atua atualmente em todos os concelhos de Portugal continental. Este sistema é aplicado pela ERSE de forma explícita no setor do gás natural onde existem 11 operadores de distribuição de gás natural.</p>

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central; Câmara Municipal de Águeda; Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha	
Comentário Específico	Observações da ERSE
	Os contributos específicos que a seguir se apresentam coincidem nas entidades referidas (CIM do Alentejo Central, Câmara Municipal de Águeda e Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha), pelo que são respondidos juntamente. Adicionalmente, outros contributos específicos apresentados encontram-se abordados neste ponto 5.3 em resposta a outras entidades.
Os estudos deveriam apenas ser sobre a rede de distribuição em baixa tensão e não deveriam mencionar ou utilizar outro tipo de dados que incluía outro tipo de rede distribuição de energia elétrica por poder distorcer a análise.	A constituição de uma amostra adequada de <i>peers</i> acima de uma determinada dimensão para a concretização de uma análise <i>benchmarking</i> apenas se apresentou viável quando considerado ambos os níveis de tensão pelas seguintes razões: i) não existe um número suficiente de operadores que atuam exclusivamente em BT que permita a realização de qualquer <i>benchmarking</i> ; ii) não existem diferenças significativas na atividade distribuição de energia elétrica consoante o nível de distribuição, que justifiquem o tratamento diferenciado das amostras (os resultados da amostra 1, que incorpora empresa que atuam apenas em BT, assim o demonstram), quando se pretende definir o tema dos rendimentos à escala.
As entidades referem a existência de incongruências nos documentos da ERSE ao nível do número de clientes e de custos indicados.	A ERSE esclarece que o número de clientes de 6 117 803 corresponde ao número reportado pela EDP Distribuição para o ano económico de 2016 e foi este o valor considerado pela ERSE nas suas análises. O número de clientes de 6 094 945 reportado na página 57, incluído na amostra 2, refere-se aos dados reportados para o ano económico de 2015 e considerados no estudo efetuado pela ERSE para a definição das metas de eficiência e da base de custos da atividade de distribuição para o período regulatório de 2018 a 2020, conforme o exposto na página 46 do documento da proposta sobre as áreas territoriais. Para que estas referências temporais se tornem mais evidentes no documento, a ERSE incluiu no documento da proposta das áreas territoriais uma síntese descritiva da amostra que foi utilizada no estudo supra referido. A referência da página 20 do documento da proposta sobre as principais determinantes do procedimento corresponde ao número de pontos de entrega e não ao número de clientes conforme o exposto nessa página. Contudo, existe de facto um lapso no número apresentado. O valor correto deverá ser 6 065 720 pontos de entrega conforme o exposto

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central; Câmara Municipal de Águeda; Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha	
Comentário Específico	Observações da ERSE
	na página 26 do Relatório da Qualidade de Serviço do Setor elétrico de 2016 emitido pela ERSE ⁴⁰ . A ERSE apenas comenta os dados apresentados por esta entidade.
As entidades apresentam o comentário / observação de que as propostas de delimitação territorial da ERSE apresentam custos unitários diferentes e referem a dificuldade de se propor áreas com o mesmo custo unitário.	Em relação à questão da “uniformidade” dos custos unitários das áreas, a ERSE remete para a resposta aos comentários da Câmara Municipal de Oliveira do Bairro. Adicionalmente, a ERSE sublinha que a regulação da atividade é efetuada numa perspetiva de análise dos custos eficientes, isto é, os custos considerados necessários para desempenhar a atividade tendo em conta as especificidades técnicas e económicas, não controláveis pelo operador, de cada área. Deste modo, existe uma diferença entre os custos que os operadores incorrerão e os custos que serão aceites para efeitos tarifários. Os custos que serão aceites para efeitos tarifários apenas poderão ser conhecidos após a avaliação dos custos eficientes. Estes serão apenas conhecidos após uma análise detalhada do nível de eficiência de cada área, cuja realização não foi efetuada no presente exercício por sair fora do âmbito do trabalho pretendido.
As entidades questionam sobre os impactes na atual proposta da ERSE das eventuais opções pela gestão direta ou outras delimitações territoriais.	Em relação aos impactes sobre a proposta da ERSE de diferentes alternativas de gestão das concessões, sublinha-se que estas propostas elaboradas pela ERSE têm em consideração os custos que se verificam atualmente para a atividade de distribuição de energia elétrica, por estes responderem de forma eficaz aos princípios impostos pelo normativo legal. A avaliação dos impactes de diferentes cenários de decisão sobre as atuais propostas seria dificilmente realizável devido ao número indefinido de cenários possíveis de ocorrer.
As entidades referem: <i>“No gráfico em 2018 o valor para UGS é de 33,8% sendo que o valor de 2003 não aparece para verificarmos se é na realidade os 5,9% mencionados... A ERSE deveria corrigir a referência a 2018, pois trata-se de 2016. Ainda de acordo com o</i>	O gráfico será alargado para 2003 para melhor esclarecimento sobre os dados. A referência a 2018 está correta. Tendo em conta a unidade da referência de 6 142 milhares de clientes utilizada para fundamentar a eventual incongruência deste dado no estudo da ERSE se constata que a mesma foi retirada da página 19 do Relatório e Contas da EDP Distribuição do ano de 2016. Todavia, importa referir que o documento em causa (página 57) refere- que o valor corresponde ao número de clientes de todos os níveis de tensão. Somando-se os clientes

⁴⁰ <http://www.erse.pt/pt/electricidade/qualidadedeservico/relatoriodaqualidadedeservico/Paginas/default.aspx>.

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central; Câmara Municipal de Águeda; Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha	
Comentário Específico	Observações da ERSE
<p><i>Relatório de Contas da Empresa EDP Distribuição de 2016 (último disponível no site desta empresa) verificamos que os dados da energia distribuída entre 2007 e 2016 apresentam uma diminuição considerável passando de 46,9TWh para 44,6TWh o que representa uma redução de 4,9%. Já o número de clientes passou de 6 042 milhares para 6 142 milhares, valor também diferente do mencionado nos estudos da ERSE.”</i></p>	<p>de BTE, BTN e IP, chegar-se-á ao número de clientes total de 6 117 803 no âmbito da atividade de BT (recorde-se que a IP se inclui neste nível) correspondendo ao número exato utilizado pela ERSE no estudo de definição da proposta de delimitação territorial.</p>
<p>As entidades apresentam as seguintes questões:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Que medidas mitigadoras da atual substituição de luminárias convencional por luminárias de tecnologia LED estão a ser tomadas e qual o impacto no valor do immobilizado que está previsto e que consequências terá a colocação destas novas luminárias para os municípios?</i> ○ <i>A ERSE tem um valor para cada tipo de luminárias definido como a valor máximo aceite para ser recuperado nas tarifas?</i> ○ <i>A ERSE aceita qualquer valor de custo ou investimento para as luminárias que o ORD anda a instalar?</i> 	<p>A ERSE recorda que as especificidades técnicas das luminárias se encontram tratadas no contrato tipo de concessão (aprovado pela Portaria n.º 454/2001), que inclui, nomeadamente, os aspetos sobre as soluções harmonizadas de iluminação pública (“Anexo I”). Adicionalmente, o normativo legal não prevê quaisquer mecanismos de avaliação e concretização de propostas de Planos de Desenvolvimento e Investimento das Redes de Distribuição de Energia Elétrica em BT. De forma a garantir que as melhores soluções sejam tomadas pelos operadores, promovendo, numa ótica nacional, a diminuição dos custos e o incremento da qualidade serviço, as soluções regulatórias que se substituam à gestão dos operadores, isto é que subentendem uma microregulação, devem ser evitadas. Este pressuposto é explicitado pela ERSE, por exemplo, no documento “Parâmetros de Regulação para o Período 2018-2020”, designadamente na sua página 54, na apresentação da metodologia regulatória do tipo TOTEX que é aplicada à atividade de distribuição em BT para o período 2018-2020.</p>

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central; Câmara Municipal de Águeda; Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha	
Comentário Específico	Observações da ERSE
<ul style="list-style-type: none"> ○ Não deveriam existir mecanismos que permitissem a monitorização e acompanhamento independentemente de a rede de BT ser tão capilar? ○ Como se pode garantir que todo e qualquer investimento imputado foi feito, se era necessário e se o seu valor está dentro dos valores de mercado? O facto de ser de difícil fiscalização e acompanhamento, não deveria ser escusa, pois deveria ser mais escrutinada esta atividade que tem custos para todo o setor elétrico. 	
<p>As entidades referem: “Figura 2-17 – Evolução dos proveitos da atividade de distribuição” [Página 30] - O valor das “Rendas de Concessão” de 255M€ para o ano de 2015 é diferente do valor de 251M€ indicado no Relatório de Contas de 2016 da EDP Distribuição.”</p>	<p>Dado que o objetivo desta figura é permitir a avaliar a real evolução dos proveitos da atividade de distribuição (e existindo uma série temporal longa), os valores constantes nesta figura estão apresentados a preços constantes para o ano 2016, conforme informação plasmada na referida figura. Os valores do Relatório & Contas da EDP Distribuição estão a preços correntes ou nominais.</p>
<p>As entidades referem: “Figura 2-23 – Evolução do Investimento na Atividade de Distribuição” [Página 34] Fazendo o investimento na IP parte da rede de BT, qual o motivo da sua exclusão no gráfico da figura 2-23?</p>	<p>A versão definitiva desta figura incluirá esse investimento.</p>

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central; Câmara Municipal de Águeda; Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha	
Comentário Específico	Observações da ERSE
As entidades referem que a ERSE deve esclarecer se está a redimensionar as concessões, uma vez que estas já são municipais e segundo a legislação atual continuam a ser municipais, mesmo que agregadas por Áreas Territoriais.	Este esclarecimento encontra-se plasmado na página 1 do documento da Proposta sobre as Áreas Territoriais dos Concursos elaborado pela ERSE.
<p>As entidades referem: <i>“Se a própria ERSE afirma que existe um potencial enviesamento dos resultados, qual a segurança das restantes entidades que não tem acesso à mesma informação que a ERSE tem, será que estas podem realizar os seus estudos com igual grau de detalhe?”</i></p> <p><i>Como é evidente, a escolha da amostra condiciona fortemente os resultados que se apresentam quanto à dimensão ótima, sendo portanto necessário que haja uma definição clara que se opta por um ou por outro tipo de amostra de ORD. Mais importante que isso é necessário que sejam apenas utilizados ORD's em BT, caso contrário, ainda se potencia mais o possível enviesamento da definição de dimensão ótima.”</i></p>	Estas questões encontram-se respondidas e clarificadas em comentários anteriores.
As entidades referem: <i>“Quadro 3-5 - Caracterização da Amostra 1, comparando com a EDP D” [Página 55] De onde resulta o valor de 88.240.000,00€, veio este</i>	Presume que se pretende mencionar 288 240 milhares de euros e não 88 240 milhares de euros. Este paralelismo entre os dois valores referenciados não pode ser efetuada por serem indicadores distintos e diferentes tipificações de custos no contexto da terminologia regulatória. No caso do valor da figura 2-22, o

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central; Câmara Municipal de Águeda; Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha	
Comentário Específico	Observações da ERSE
<i>valor? para que ano? se na página 33 na figura 2-22 temos 306 milhões de euros? O número de clientes também é de 6.099.905 clientes conforme mencionado na página 6 do outro documento da Consulta Pública publicado pela ERSE logo existem aqui diferenças que devem ser corrigidas.”</i>	indicador OPEX corresponde aos custos operacionais determinados a partir da base de custos definida para o atual período regulatório e que suportam a definição dos proveitos permitidos para efeitos de tarifas. Corresponde, assim a um valor aceite pela ERSE para efeitos de custos operacionais e não forçosamente aos custos operacionais ocorridos. Em contrapartida, o valor apresentado no quadro corresponde aos custos reais operacionais da atividade reportados pela empresa e definidos a partir das suas contas estatutárias com os respetivos ajustamentos do processo tarifário. A questão do número de clientes já foi anteriormente clarificada.
<i>As entidades referem: “Quadro 3-6 - Caracterização da Amostra 2” [Página 57] Como é possível apresentar um número de clientes em BT, MT e AT menor que o número de clientes em BT? Os custos de exploração da página 33 da figura 2-22 são de 306 M€ para BT e de 137M€ para AT/MT, qual a fonte do valor de 678 250M€ como custos de exploração.”</i>	Pelas razões referidas no comentário anterior, estes valores não são comparáveis por serem indicadores distintos. No caso dos valores do quadro 3-6 acresce o facto destes valores estarem normalizados pela paridade do poder de compra. Este procedimento é necessário por estarmos a analisar os custos de entidades de diferentes países, cujos custos são influenciados pelos respetivos níveis de vida, pelo que sem esta normalização este exercício não seria possível.
<i>As entidades referem: “O facto de se misturar níveis de tensão não poderá estar a enviesar os resultados? Não se deveria apenas utilizar dados de concessões em BT?”</i>	Encontra-se clarificado nos comentários anteriores.
<i>As entidades referem: “Se é fundamental a repartição dos custos operacionais alocados a BT por área de concessão porque motivo não foi regulamentado?”</i>	Encontra-se clarificado nos comentários anteriores.
<i>As entidades referem: “Figura 4-1 – Alocação de custos na atividade de distribuição de energia elétrica” [Página 63] Na figura 2-21 da página 32 são</i>	Os valores referidos referem-se a rubricas distintas. As diferenças são claramente plasmadas no documento, conforme se poderá constatar no título das figuras mencionadas. Por exemplo, a figura 2-21 refere-se a proveitos permitidos e a figura 4-1 a custos.

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central; Câmara Municipal de Águeda; Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha	
Comentário Específico	Observações da ERSE
1.192M€ sendo que muito diferente de 989M€. Na figura 2-22 da página 33 são 306M€ e não 287 M€ como aqui apresentados.”	
As entidades referem: “Saliente-se que toda a informação financeira recebida é auditada. No caso da Informação dos ativos em BT, é apresentada uma auditoria em base nacional, onde são comparados os valores por município com o valor total da empresa.” [Página 65] Mas onde não existe qualquer comparação/verificação dos valores apresentados, podendo existir imobilizado contabilizado que não esteja no terreno ou não apresente condições de funcionamento ou tenha um valor diferente do apresentado. Uma vez que a informação é apresentada de forma agregada é impossível qualquer análise ou porventura até validação.”	Mesmo sendo uma auditoria em base nacional, o processo realizado pela entidade independente para certificar os valores reportados inclui, por amostragem, procedimentos de comparação/verificação dos registos contabilísticos e da existência física dos bens. Naturalmente, pela complexidade, dimensão do número de ativos, dispersão geográfica, constrangimentos temporais e económicos, estes procedimentos anuais não são aplicados a toda a “população” dos ativos, sendo efetuada por base amostral incorporando os riscos inerentes a este processo como ocorre em qualquer processo de auditoria às contas de qualquer entidade.
As entidades referem: “Um dos principais outputs considerados na atividade de distribuição de energia elétrica é o número de clientes (ver Arcos-Vargas et al, 2017).” [Página 66] No entanto, devido à heterogeneidade do território das 278 concessões e mesmo das suas CIM's ou até mesmo das agregações propostas pela ERSE, existem valores de custo diferentes por utilizador para dimensões semelhantes, por exemplo CIM da Beira Baixa temos	Esta é uma situação natural. As diferenças de custos não dependem apenas da dimensão, mas de muitos outros fatores, alguns não controláveis pelos operadores (decorrentes da demografia, decorrentes da topografia, da ocupação dos solos, etc.) e outras controláveis pelos operadores, porque dependem dos procedimentos e estratégias de gestão adotados. As metas de eficiência definidas pela ERSE procuram atuar nos custos controláveis pelas empresas.

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central; Câmara Municipal de Águeda; Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha	
Comentário Específico	Observações da ERSE
75.400 cliente um custo unitário de 105.23€, mas para a CIM do Alto Tâmega temos 73.390 clientes e 86.07€ de custo unitário ou então CIM Alto Minho com 164.651 Clientes e 80,68€ e a CIM do Tâmega e Sousa com 208.883 clientes e 81,67€.”	
As entidades referem: “Os modelos foram estimados recorrendo à função custos do tipo Translog, em lugar da função mais tradicional do tipo Cobb-Douglas, por ser o mais adequado a uma situação de preços unitários dos fatores produtivos iguais (Kumbhakar et al, 2015), tendo em consideração que os dados considerados foram de um único operador, a EDP Distribuição, com preços dos fatores produtivos, naturalmente, iguais ou quase iguais.” [Página 71] O que distorce o facto de as concessões serem municipais e não nacionais.”	O normativo legal refere claramente que o processo concursal não pode gerar mais custos para os consumidores do que o que se verifica atualmente. Assim, a situação atual tem de servir de ponto de partida e de referência para o processo de delimitação territorial. Existem 278 concessões municipais afetas a um único operador com 99,5% dos pontos de entrega de Portugal continental. Neste sentido, o custo de operação da atividade é suportado por uma única entidade, apresentando os mesmos custos para os fatores produtivos. Por exemplo, os vencimentos dos recursos humanos de suporte à atividade não estão dependentes da concessão, mas da política salarial da entidade para todos os seus trabalhadores. Desta forma, existe a necessidade de adequar a metodologia econométrica à natureza dos dados.
As entidades referem: “A amostra utilizada para o desenvolvimento dos testes inclui 305 entidades (278 concessões acrescidas das seguintes agregações das concessões: 21 áreas operacionais e 6 direções de rede e clientes) e apenas os custos diretamente alocados a cada uma destas entidades, isto é, para evitar potenciais enviesamentos dos resultados originados por um processo prévio de alocação de custos indiretos ou não específicos.” [Página 72] Será	Ver resposta ao comentário anterior.

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central; Câmara Municipal de Águeda; Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha	
Comentário Específico	Observações da ERSE
<i>que a forma como estão a utilizar apenas a informação de um ORD não está a enviesar os estudos, algo que se pretende evitar?"</i>	
<i>As entidades referem: “Uma plena caraterização económica das atuais entidades intermunicipais implica a necessidade de realizar um processo de alocação dos gastos não específicos que ainda não se encontram alocados a cada concessão conforme o exposto no ponto 3.2. Recorde-se que cerca de 67% dos gastos operacionais relativos ao exercício económico de 2016 não estão alocados às concessões, sendo considerados gastos comuns e apenas 33% destes gastos foram alvo de um processo de alocação. No entanto, esta alocação não foi na sua totalidade afeta às concessões por apenas 7% dos gastos operacionais se encontrarem diretamente alocados às concessões e os restantes 26% estarem afetos às áreas funcionais do atual principal operador que integram diversas concessões.” [Página 78] Sendo esta situação limitativa e que poderá ter causado distorções indesejadas nos estudos realizados, como se pode garantir que tal situação não causou potenciais distorções?”</i>	A situação descrita reflete a realidade nacional. Neste sentido, esta é a informação disponível para qualquer das entidades interessadas neste processo, incluindo o próprio operador. A identificação de uma referência de custos de desenvolvimento da operação de distribuição em BT por concessão só é possível por via de um processo de alocação de custos de áreas de maior dimensão para áreas de menor dimensão, constitui um dos principais desafios deste processo. No entanto, a ERSE procurou ultrapassar este constrangimento recorrendo para o efeito a um conjunto de procedimentos e metodologias, designadamente econométricas, devidamente ponderadas e previamente testadas, que são explicitadas no capítulo 4 do documento das propostas sobre as áreas territoriais.

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central; Câmara Municipal de Águeda; Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha	
Comentário Específico	Observações da ERSE
<p>As entidades referem: “Na seção anterior identificou-se os indutores de custos a incluir na função de custos e, suplementarmente, a variável de alocação destes custos não específicos – postos de transformação – disponível para a alocação dos custos comuns às diferentes concessões. Esta variável pode ser medida pela quantidade de postos existentes ou pela capacidade instalada. Em resultado da maior correlação apresentada por esta variável medida pela capacidade com o número de clientes (o principal indutor de custos considerado), optou-se pela utilização da variável postos de transformação em quantidade para alocação dos custos comuns ou não específicos” [Página 78] O que pode originar erros, pois não existe qualquer informação sobre a percentagem de ocupação da disponibilidade dos PT's, podendo estes estar sub ou sobre dimensionados.”</p>	<p>Ver resposta ao comentário anterior.</p>
<p>As entidades referem: “A Figura 4-5 sintetiza o procedimento de alocação dos gastos e dos ativos não correntes. Os gastos operacionais afetos às áreas funcionais apenas foram alocados às concessões integrantes dessas áreas funcionais. Esta alocação pressupõe a inexistência da necessidade de replicar-se as estruturas definidas a</p>	<p>Conforme plasmado nos documentos elaborados pela ERSE, não existe alocação de colaboradores às concessões. Apenas foram alocados os gastos com o pessoal, à semelhança das restantes rúbricas dos gastos operacionais.</p>

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central; Câmara Municipal de Águeda; Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha	
Comentário Específico	Observações da ERSE
<i>nível nacional para o suporte da atividade de distribuição em BT ao nível de cada concessão, isto é, este procedimento alocou a cada concessão a sua quota parte de utilização dessas estruturas. Neste sentido, este procedimento permite definir o valor mínimo de custos e investimentos necessários ao normal funcionamento de cada concessão.” [Página 78] Como fazem com a alocação dos colaboradores do ORD pelas 278 concessões?”</i>	
As entidades referem: “ <i>Figura 4-5 – Alocação dos Custos e Imobilizados Comuns</i> “ [Página 79] <i>Mais uma vez este valor (288M€) é diferente dos 306 milhões da página 33.</i> ”	Clarificado em comentários anteriores.
A Câmara Municipal de Águeda refere que a informação relativa ao inventário do Património afeto à concessão disponibilizada pela ERSE é insuficiente e que o reporte contabilístico é de difícil compreensão.	<p>Recorda-se a informação já facultada (N/Ref.ª E- Tecnicos/2018/692/VM/ao) e, principalmente, o exposto no nosso ofício enviado a 13 de novembro (N/Ref.ª E- Tecnicos/2018/1386/VM/mm): “<i>Relembramos que a informação enviada em anexo ao nosso ofício com a referência E-Tecnicos/2018/692/VM foi facultada numa perspetiva de disponibilização complementar de um conjunto de dados relativos às concessões de distribuição de energia elétrica em baixa tensão e com o intento de mitigar o problema de assimetria de informação existente entre as partes interessas no processo. A ERSE nunca pretendeu substituir-se ao concessionário atual de grande dimensão e, especificamente, nas obrigações de reporte informativo adstrito a esta entidade junto dos municípios concedentes</i>”. Relativamente ao reporte da informação e à clarificação dos conceitos contabilístico remete-se para o ofício supra referido de 13 de novembro, onde se procede a um esclarecimento adicional das tabelas e dos conceitos contabilísticos presentes na informação reportada.</p> <p>Todavia, as preocupações com o reporte de informação são reforçadas nas propostas da ERSE para os aspetos a ter em consideração nas peças concursais.</p>

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal do Oeste e a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo	
Comentário Específico	Observações da ERSE
As duas CIM referem que o tema da proximidade às populações é elencado pela ERSE como provável variável relevante mas que depois a ERSE não extrai quaisquer ilações e nem utiliza este fator de forma direta ou indireta. ...	A ERSE remete para as páginas 10 e 87 do documento da proposta de delimitação territorial onde é indicado claramente que o fator proximidade é considerado na análise das propostas.
AS entidades que a ERSE não esclarece o procedimento de cálculo do nível de eficiência das propostas, isto é, se o mesmo é estimado considerando os dados das diferentes entidades agregadas ou se por ponderação dos scores obtidos a partir do nível das entidades intermunicipais.	A ERSE recorda, numa forma sucinta, que a metodologia econométrica utilizada para cálculo dos níveis de eficiência suporta-se na análise comparativa do desempenho de um conjunto de entidades. Deste modo, diferentes propostas implicam diferentes entidades com diferentes características e desempenhos distintos.
As entidades referem que a ERSE utilizou uma lógica estrita para a definição da agregação territorial tendo por base apenas minimização do desvio padrão dos custos unitários e dos scores de eficiência e que esta estrita lógica originaria um cenário ótimo de uma única concessão.	A agregação territorial efetuada pela ERSE teve em conta o quadro legal aplicável ao procedimento concursal para a atribuição de concessões municipais de distribuição de energia elétrica em BT, designadamente a Lei n.º 31/2017, de 31 maio. Neste contexto, remete-se para a leitura do capítulo sobre as propostas de delimitação territorial no respetivo documento, em particular sobre os princípios que a proposta teve que respeitar por imposição legal.
As entidades consideram que a ERSE não é conclusiva, nas suas análises, na demonstração de que a atividade de distribuição de energia elétrica goza de rendimentos crescentes à escala e nem na definição da dimensão mínima de referência.	O facto de não se poder definir com exatidão a dimensão mínima eficiente para a realização da atividade de distribuição em BT, não põe em causa a evidência de que, abaixo de uma determinada dimensão, existem claramente perdas de economias de escala. Por isso, importa voltar a sublinhar que, qualquer que seja o prisma da análise efetuada, quer seja a literatura científica ou o <i>benchmarking</i> , é inequívoco que a dimensão mínima, economicamente racional, para o desenvolvimento da atividade de distribuição de energia elétrica em BT é

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal do Oeste e a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo	
Comentário Específico	Observações da ERSE
	superior às dimensões dos pequenos operadores de distribuição exclusivamente em BT que existem atualmente em Portugal.
<p>Na análise da amostra 2, as entidades referem que não é inequívoca a relação entre a dimensão e o nível de custo porque:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ apenas os dois primeiros clusters apresentam custos unitários diferenciados mas dimensões médias semelhantes e que a ERSE apenas pode sustentar as suas conclusões no cluster 3 é que apresenta custos unitários elevados e reduzida dimensão. Mas este <i>cluster</i> ao incluir empresas de dois milhões contraria a tese da ERSE. Adicionalmente, existe a predominância de empresas de um país neste <i>cluster</i> que pode estar a enviesar os resultados e, por esta via, as conclusões. ○ as entidades recorrem à metodologia econométrica de regressão linear simples para suportar o argumento de que a metodologia utilizada pela ERSE na análise de benchmarking não se apresenta adequada ao obterem um resultado de que a relação do número de clientes com o custo unitário não se apresenta estatisticamente significativa. 	<p>De forma inequívoca, as empresas de menor dimensão da amostra 2 têm custos mais elevados. Assim, enquanto no primeiro <i>cluster</i> (ver figura 3-10) as empresas têm em média 3.2 milhões de clientes (mediana de 2,5 milhões de clientes), o custo unitário médio é de 78 euros por empresa, no terceiro <i>cluster</i> as empresas têm uma média de 1 milhão de clientes (uma mediana de 0,17 milhões de clientes) o custo unitário médio é de 200 euros. O segundo <i>cluster</i> apresenta uma situação intermédia com médias de 2.5 milhões de clientes (mediana de 2,3 milhões de clientes) tem um custo unitário médio de 140 euros.</p> <p>Registe-se que na definição da amostra 2, procurou-se incluir o maior número de operadoras de redes de distribuição comparáveis ao nível de informação, pelo que se optou por incluir operadores europeus, tendencialmente, da Europa Ocidental para mitigar o efeito de potenciais especificidades técnicas associadas ao país. No caso da harmonização económica, esta concretizou-se com a normalização dos valores através do PPC.</p> <p>As entidades testam a relação entre o custo unitário e o número de clientes recorrendo à metodologia econométrica da regressão linear a uma amostra de 22 empresas (27 empresas da amostra 2 do estudo da ERSE excluindo cinco empresas com um número de clientes superior a 3.5 milhões de clientes). Sublinhe-se que a aplicação de uma regressão linear simples implica o cumprimento de um conjunto de pressupostos econométricos, designadamente associados à dimensão da amostra, que não são referidos pelas entidades e que inviabilizam neste caso particular a utilização dessas metodologias. Esta amostra de 22 empresas é, assim, demasiado reduzida para cumprir com as referências mínimas da literatura econométrica. O resultado obtido pelas entidades poderá também estar a ser enviesado pelo efeito escala das variáveis.</p>

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal do Oeste e a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo	
Comentário Específico	Observações da ERSE
	Replicando o exercício efetuado pelas entidades, anulando o efeito de escala das variáveis através de um processo de logaritmação, obtém-se uma relação negativa e estatisticamente significativa do número de clientes com o custo unitário, confirmando as conclusões apresentadas pela ERSE.

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal do Vale do Cávado	
Comentário Específico	Observações da ERSE
Esta entidade considera a referência de dimensão mínima apresentado pelo ERSE como um valor meramente indicativo, probabilístico e desprovido de fundamento adequado por representar o custo do universo dos consumidores da EDP Distribuição e cerca de metade destes se situar em zonas urbanas. Desta forma, a ERSE não aponta custos de exploração regionais ou sub-regionais.	Para a determinação da dimensão mínima de referência, a ERSE procurou utilizar um conjunto de metodologias devidamente adequadas ao objeto em estudo e validadas pela literatura científica e investigação empírica, complementada com a preocupação constante de validação dos resultados através de um conjunto de testes adequados para o efeito. A heterogeneidade existente entre as diferentes concessões resultantes da especificidade de cada concessão foi um fator presente no decorrer do desenvolvimento do estudo e plasmado ao longo do documento. Como se pode concluir, por exemplo, do exposto no capítulo 2 e, em particular, do ponto 4.6, a definição de delimitações territoriais homogéneas, onde se inclui o equilíbrio entre zonas urbanas e rurais, é um princípio basilar seguido pela ERSE na elaboração da presente proposta. Neste processo também existe o reconhecimento da ERSE de que as especificidades de cada concessão ou agregação de concessões irá impactar sempre em diferenças ao nível dos custos de operação de cada área. Neste sentido, tem-se procurado realçar o mecanismo de compensação entre operadores, já aplicado pela ERSE no setor do gás natural, para garantir, num quadro de harmonização tarifária, as devidas compensações entre áreas com custos mais elevados e áreas com custos menos elevados. Sublinhe-se que de forma implícita, tal princípio já é aplicado, visto as tarifas de acesso serem únicas a nível nacional, quando existem, todavia, níveis de custos diferentes consoante as áreas de concessão.

Entidade(s): Cooperativa Eléctrica do Vale d'Este, Cooperativa Eléctrica do Loureiro, Cooperativa Eléctrica de Vilarinho, Cooproriz, A Cooperativa Eléctrica de Moreira de Cónegos, Casa do Povo de Valongo do Vouga e Junta de Freguesia de Cortes do Meio	
Comentário Específico	Observações da ERSE
<p>Estas entidades refutam o pedido de informação solicitado pela ERSE relativo à atividade de distribuição de energia elétrica em BT que suportou as análises de <i>benchmarking</i> efetuadas por esta entidade reguladora, por esta não ter comunicado a finalidade a que a mesma se destina. Por esta razão, a informação facultada à ERSE não corresponderia exclusivamente à atividade de distribuição em BT. Estas entidades referem que, para além da atividade de distribuição acumulam a atividade de comercializador (nas vertentes de último recurso e de mercado livre) e que reinvestem, por ser entidades sem fins lucrativos, todo o lucro proveniente das suas atividades nas redes de distribuição e no apoio social e cultural à sociedade local.</p>	<p>A ERSE recorda que os normativos legais obrigam a que haja separação das atividades de distribuição e de comercialização, pelo menos ao nível contabilístico. Neste sentido, quando a ERSE solicita informação relativa a cada uma destas atividades é expectável que a informação reportada corresponda exclusivamente a essa atividade, pelo que a ERSE não entende os motivos que possam justificar que o conteúdo da informação económica reportada sobre uma atividade a uma solicitação específica da entidade reguladora esteja dependente / condicionado pela finalidade da mesma.</p>
<p>As entidades referem um operador com 2 167 consumidores que se caracteriza por apresentar cerca de 142 mil euros de gastos operacionais e um custo unitário a rondar os 65 euros. Adicionalmente, também referem que a ERSE não expurga os custos relacionados com as rendas de concessão dos custos operacionais dos operadores nacionais de reduzida dimensão presentes na amostra de suporte à análise de <i>benchmarking</i>.</p>	<p>Dos relatórios e conta recebidos dos operadores de menor dimensão, apenas uma entidade refere o termo “rendas de concessão” para justificar, em conjunto com os custos de reparação e conservação, o incremento de custos de funcionamento no ano de 2016, enquanto outra entidade apresenta informação apenas num ano, relativa a rendas. Neste sentido, a ERSE não encontra razões para não existir qualquer nota ou referência ao custo com rendas de forma explícita nos relatórios e contas destas entidades. Pela sua natureza, este custo devia ser merecedor de uma referência. De qualquer modo, na versão definitiva do documento que justifica a proposta de áreas, os <i>benchmarks</i> efetuados pela ERSE passaram a incorporar estimativa de custos com as rendas aos municípios, o que não alterou de forma significativa os resultados obtidos nem, consequentemente, as conclusões retiradas desses exercícios de <i>benchmarking</i>.</p>

Entidade(s): Cooperativa Eléctrica do Vale d'Este, Cooperativa Eléctrica do Loureiro, Cooperativa Eléctrica de Vilarinho, Cooproriz, A Cooperativa Eléctrica de Moreira de Cónegos, Casa do Povo de Valongo do Vouga e Junta de Freguesia de Cortes do Meio	
Comentário Específico	Observações da ERSE
A integração da atividade de distribuição, por todos os níveis de tensão, pode justificar uma diferença no nível de custos do principal operador da rede de distribuição relativamente as restantes, por este operador ter a possibilidade de alocar à MT alguns custos operacionais que os operadores de menor dimensão registam em BT, elencando alguns exemplos.	A informação recebida pela ERSE relativa às diferentes atividades reguladas, designadamente as atividades de distribuição em MT/AT e em BT, mesmo quando reportada, pela mesma entidade encontra-se devidamente auditada e, neste caso em particular, tem por base critérios de repartição por atividade e nível de tensão conhecidos.
Os operadores de menor dimensão refutam o estudo da ERSE suportando esta posição no argumento de que este não se encontra devidamente fundamentado e, sobretudo, não são coerentes com a realidade atual em Portugal.	A análise efetuada pela ERSE para a definição da área mínima eficiente conjuga resultados apresentados nos artigos científicos que abordam o tema da eficiência na atividade de distribuição de energia elétrica, com análises empíricas realizadas pela própria ERSE com base em dados recolhidos junto de diversas entidades reguladoras europeias para a delimitação das áreas. Importa sublinhar que qualquer que seja o prisma da análise efetuada, quer seja a literatura científica ou o <i>benchmarking</i> , é inequívoco que a dimensão mínima, economicamente racional, para o desenvolvimento da atividade de distribuição de energia elétrica em BT é superior às dimensões dos pequenos operadores de distribuição exclusivamente em BT que existem atualmente em Portugal.
Estas entidades referem que apesar dos documentos apresentados pela ERSE para consulta pública evidenciarem custos mais elevados, estes não referem que as mesmas são remunerados pelas tarifas determinadas pelo regulador suportadas nos custos do principal operador. "Ou seja, maior	Em termos tarifários os pequenos operadores de distribuição exclusivamente em BT têm beneficiado de um regime especial. No entanto, no atual período regulatório a ERSE decidiu, gradualmente, normalizar a situação desses operadores (ver página 117 do documento "Tarifas e Preços para a Energia Elétrica e Outros Serviços em 2018 e Parâmetros para o período de Regulação 2018/2020"). O facto dos rendimentos destas empresas resultarem da aplicação de tarifas definidas pela ERSE não permite, por isso, retirar qualquer conclusão sobre o desempenho económicos desses operadores. Qualquer avaliação mais sustentada do desempenho

Entidade(s): Cooperativa Eléctrica do Vale d'Este, Cooperativa Eléctrica do Loureiro, Cooperativa Eléctrica de Vilarinho, Cooproriz, A Cooperativa Eléctrica de Moreira de Cónegos, Casa do Povo de Valongo do Vouga e Junta de Freguesia de Cortes do Meio	
Comentário Específico	Observações da ERSE
proporcionalidade de investimento pela mesma proporcionalidade de proveitos”.	económico dos pequenos operadores de distribuição exclusivamente em BT no contexto tarifário, apenas será possível com a estabilização do processo de definição das tarifas de acesso que lhe são aplicáveis.

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal de Trás-os-Montes	
Comentário Específico	Observações da ERSE
Esta entidade justifica a sua discordância com as propostas da ERSE por estas apresentarem custos unitários do serviço do território da CIM mais elevados quando a Região Norte e, em particular, as Terras de Trás-os-Montes, apresentam-se como a área geográfica de maior produção de energia elétrica do país impactando em menores custos de contexto nesta zona do país....	Na atividade de distribuição de energia elétrica, em ambos os níveis de tensão, existe uniformidade tarifária, o que implica que as tarifas de uso da rede são iguais a nível nacional. Estas tarifas têm por base um custo unitário médio definido para Portugal continental. Num potencial cenário futuro, com diferentes delimitações territoriais, os consumidores da área que, por exemplo, apresentar custos unitários de operacionalização da rede acima da média, devido a especificidades próprias da área (relevo, dispersão geográfica, etc.), pagarão a tarifa média nacional. Por seu lado, o operador dessa área será compensado pela diferença entre o nível de custos que a ERSE considere eficiente para operar esta área, tendo em conta as suas especificidades, e o valor faturado de tarifas, caso este não seja suficiente para cobrir os custos aceites pela ERSE.

Entidade(s): DECO	
Comentário Específico	Observações da ERSE
Esta entidade questiona a ERSE por esta ter apresentado uma área na proposta de delimitação territorial com 573 596 consumidores que não	A ERSE esclarece que as condicionalidades presentes no estudo realizado para a identificação da dimensão mínima de referência para suportar a definição da proposta da delimitação territorial levaram a ERSE a assumir o valor de 600 000 consumidores como um referencial e não uma fronteira rígida do exercício de definição das áreas. As áreas apresentadas nas propostas situavam-se acima deste valor. No entanto, a definição da

respeita o critério indicado no estudo de uma dimensão mínima de 600 000 consumidores...	proposta, conforme o exposto do documento apresentado a consulta pública, orientou-se por princípios de maior harmonização dos custos unitários e níveis de eficiência mitigando as compensações entre regiões. Neste sentido, optou-se pelo ajustamento das duas áreas mais a sul do Continente apresentadas na proposta 1 de forma a cumprir com os dois princípios supra referidos.
--	--

Entidade(s): Mota-Engil	
Comentário Específico	Observações da ERSE
Esta entidade propôs um pequeno ajustamento na proposta da ERSE de agregação de 5 áreas com permitiria melhorar a homogeneidade de custos e tarifária e, por esta via, diminuir o nível de compensações entre regiões.	O contributo foi ponderado na versão final.

Entidade(s): Conselho Consultivo da ERSE (CC)	
Comentário Específico	Observações da ERSE
O CC da ERSE identifica um conjunto de aspetos que impactam nas análises e conclusões da ERSE no âmbito do exercício de <i>benchmarking</i> realizado sobre a amostra 2 do estudo e que serviu de suporte à definição. Especificamente, o CC refere que a ERSE inclui o valor das rendas de concessão na determinação dos custos de exploração da EDP Distribuição impactando no incorreto posicionamento desta empresa no cluster 2 do processo de	<p>A ERSE esclarece que os valores dos custos de exploração da EDP Distribuição apresentados no quadro 3-5 da página 55 e no quadro 3-6 da página 57 estão expurgados dos custos das rendas de concessão. Na versão definitiva do documento esta informação será explicitada numa nota. Eventualmente, a grandeza do valor apresentado no quadro 3-6 poderá ter levado à interpretação de que o mesmo incluiria o valor das rendas.</p> <p>Decorrente do exposto, por forma a tornar mais explícito os critérios utilizados para determinação do OPEX no presente estudo, a ERSE na apresentação do documento da proposta final sobre as áreas territoriais dos concursos suprirá a lacuna da nota em falta e acrescentará uma breve descrição dos critérios seguidos nos estudos das metas de eficiências da atividade de distribuição nos últimos períodos regulatórios.</p>

Entidade(s): Conselho Consultivo da ERSE (CC)	
Comentário Específico	Observações da ERSE
categorização de grupos de eficiências. A exclusão desta rúbrica de custos posicionaria a empresa no cluster 1 determinando uma referência de dimensão mínima ótima entre 1 milhão de clientes ou 2,5 milhões dependendo da medida da estatística descritiva utilizada (mínimo versus mediana).	
O CC refere que os operadores de rede na amostra 2 desenvolvem a sua atividade de forma integrada para vários níveis de tensão podendo impactar, de forma positiva, no seu nível de estudos resultante de sinergias da operação integrada. Desta forma, a ERSE poderá estar a subestimar os custos de operação da atividade exclusiva de distribuição em BT e, por esta via, a subestimar a dimensão mínima de referência.	Todas as empresas da amostra 2 operam em simultâneo em diferentes níveis de tensão, pelo que não existe subestimação da dimensão mínima por se considerar esta amostra. No entanto, a ERSE reconhece os constrangimentos associados a um estudo desta natureza, tanto pela falta de <i>peers</i> exatamente comparáveis com a situação atual, como pelo facto deste estudo ter um carácter prospetivo. Assim, a dimensão de 600 mil clientes deve ser interpretada como o valor abaixo do qual existem evidências de existirem ganhos à escala e não como a dimensão máxima eficiente. Neste sentido, a dimensão mínima de referência determinada por esta metodologia não foi, por prudência, considerada de forma intransigente no exercício de definição das propostas de delimitação territorial dos concursos.
O CC refere que a metodologia seguida pela ERSE pode estar a subestimar perdas de sinergias (aumento de custos) resultantes da desagregação pode significar replicação de recursos e processos por cada novo operador.	Este potencial impacto é reconhecido pela ERSE. Para contrabalançar esses impactes, no documento relativo às peças do concurso são elencadas um conjunto de propostas. Não obstante, existem igualmente benefícios decorrentes da introdução de um processo concursal que, apesar de não serem avaliados por serem iminentemente prospetivos, não devem deixar de serem tidos em conta.

Entidade(s): Conselho Tarifário da ERSE (CT)	
Comentário Específico	Observações da ERSE
No contexto da definição dos proveitos permitidos ao ORD BT “o CT considera fundamental que a ERSE proceda à desagregação dos custos e proveitos permitidos ao ORD por Município.”	Para a concretização deste exercício, a ERSE necessita previamente que o operador da rede de distribuição que opera nos 278 municípios reporte esta informação para cada um desses municípios, o que, até à data, não se verificou, porque, segundo esta entidade, tal não é possível, designadamente porque a operação da atividade não se opera a nível municipal mas a um nível centralizado. Assim, nem todos os recursos, designadamente os relativos aos custos de exploração, são afetos a nível municipal. No entanto, a ERSE procurou ultrapassar este constrangimento recorrendo para o efeito a um conjunto de procedimentos e metodologias, designadamente econométricas, devidamente ponderadas e previamente testadas, que são explicitadas no capítulo 4 do documento das propostas sobre as áreas territoriais.
No âmbito da uniformidade tarifária aplicada no contexto de um território assimétrico que implica a formalização de um sistema de compensações e transferência financeiras entre operadores da rede BT para mitigar a diferenças entre receitas e custos diferenciados por região, o CT recomenda à ERSE que este sistema de compensações seja definido e apresentado aos concorrentes nos documentos concursais.	O sistema de compensação refletirá o sistema aplicado no setor do gás natural desde o início da regulação desse setor, no qual existem 11 operadores das redes de distribuição. Este sistema de compensação é do conhecimento da seção do gás natural do CT da ERSE.
O CT considera que no atual paradigma da atividade de distribuição de energia elétrica em Portugal existem ganhos resultantes da partilha de recursos entre os níveis de tensão (BT e MT/AT) e que a desagregação destes níveis de tensão levará a uma duplicação parcial de recursos e ao incremento de custos. Neste âmbito, o CT considera que o estudo	O normativo legal (DL n.º 29/2006, de 15 de fevereiro) de estruturação do Sistema Elétrico Nacional, tal como refere o CT, define o exercício da atividade de distribuição em dois níveis; distribuição nacional em MT e AT e a distribuição municipal em BT. No primeiro caso a atribuição da atividade é definida pela Estado e no segundo caso, o DL n.º 344-B/82, de 1 de setembro, decretou que a distribuição de energia elétrica em BT do continente compete aos municípios, os quais a podem exercer em regime de exploração direta ou em regime de concessão. Assim, desde logo, o normativo impôs uma separação da operação da atividade em dois níveis de tensão. Contudo, esta separação não se concretizou, por a concessão de ambos os níveis de tensão terem

Entidade(s): Conselho Tarifário da ERSE (CT)	
Comentário Específico	Observações da ERSE
<p>da ERSE não identifica o aumento os custos resultantes da fragmentação da atividade de distribuição da BT que origina a perda de economias de escala e da separação da gestão da atividade de BT e da MT/AT. Deste modo, no contexto da definição da dimensão das áreas “O CT refere que no estudo não foram identificados nem calculados os sobrecustos de eficiência técnica e financeira que podem advir da mudança do atual paradigma para operadores que operem exclusivamente em BT.</p>	<p>sido atribuídos pelo órgão governativo ao Grupo EDP. Assim, não existe um número suficiente de operadores que atuam exclusivamente em BT que permita a realização de qualquer <i>benchmarking</i>. No entanto, também não existem diferenças significativas na atividade distribuição de energia elétrica consoante o nível de distribuição, que justifiquem o tratamento diferenciado das amostras (os resultados da amostra 1, que incorpora empresa que atuam apenas em BT, assim o demonstram), quando se pretende definir o tema dos rendimentos à escala.</p>
<p>Também no contexto da dimensão das áreas o CT refere que “Adicionalmente, não há evidências no estudo apresentado pela ERSE em como os ganhos de escala se extingam a partir do patamar de 600 mil clientes.”</p>	<p>A dimensão de 600 mil clientes deve ser interpretada como o valor abaixo do qual existem evidências de existirem ganhos à escala e não como a dimensão máxima eficiente, pelo que dimensões superiores a 600 mil clientes podem igualmente ser eficientes. No entanto, em sentido oposto, dimensões abaixo deste limiar não são consideradas eficientes. Neste sentido, a dimensão mínima de referência determinada por esta metodologia não foi, por prudência, considerada de forma inflexível no exercício de definição das propostas de delimitação territorial dos concursos. Esta perspetiva foi tida em conta tanto nas propostas submetidas a consulta pública, onde a maioria das áreas apresentadas excedem esta referência, como na proposta definitiva que acompanha o presente documento, com três áreas significativamente maiores do que 600 mil clientes.</p>
<p>O CT também refere, à semelhança do anteriormente referido pelo Conselho Consultivo da ERSE, uma eventual subvalorização a dimensão mínima de referência no exercício de <i>benchmarking</i> da amostra 2 por uma eventual incongruência de definição dos custos operacionais devido ao tratamento de algumas</p>	<p>Remete-se para a explicação anteriormente apresentada aos comentários do Conselho Consultivo da ERSE.</p>

Entidade(s): Conselho Tarifário da ERSE (CT)	
Comentário Específico	Observações da ERSE
rúbricas de custos como é exemplo as rendas de concessão.	
O CT refere que a ERSE considerou no seu estudo apenas os custos operacionais e não quantificou os impactes da potencial multiplicação de ativos e os efeitos de perdas de escala nos custos destes ativos.	No caso do exercício de <i>benchmarking</i> a ERSE apresenta no documento as razões da utilização exclusiva dos custos operacionais. Em relação à quantificação da multiplicação dos custos de investimentos, esta tenderá a apresentar uma probabilidade de ocorrência apenas ao nível dos ativos partilhados que correspondem somente a 8% do valor total. Com a proposta definitiva delimitação territorial de três áreas o peso dos ativos partilhados reduz-se consideravelmente.
O CT refere que o estudo não permite uma avaliação sustentada da relação de custos entre os cenários propostos e a realidade atual dificultando a concretização de uma opção. Adicionalmente, o CT também refere que os diversos cenários de definição territorial são omissos relativamente à variação de custos e benefícios que decorrem de cada um destes cenários.	As propostas de delimitação territorial apresentadas pela ERSE foram definidas procurando cumprir, entre outros, o princípio da neutralidade financeira determinado pela Lei n.º 31/2017. Por forma a garantir este princípio, o procedimento metodológico seguido pela ERSE, reconhecendo a existência de economias de escala na atividade de distribuição, passou pela identificação da dimensão mínima de referência que não pusesse em causa a eficiência económica desta atividade. Adicionalmente, recorde-se que a Lei supra referida procura introduzir as vantagens de um processo concursal, tendo como referência as áreas das entidades intermunicipais. Tendo em conta os diferentes impactes em sentido oposto (eventuais perdas de sinergias, versus ganhos decorrentes de um processo concorrencial de atribuição de concessão) e as variáveis não previsíveis à data de hoje pelo caráter prospetivo de um processo desta natureza, qualquer exercício de quantificação de impactes seria, na prática, pouco rigoroso. Em sentido oposto, considera-se mais prudente introduzir um conjunto de recomendações para o processo concursal que permitem limitar os eventuais custos decorrentes da transição de operadores e de reorganização da atividade, conjuntamente com a aplicação de critérios qualitativos explícitos na definição das delimitações territoriais (uma vez definida a dimensão mínima de referência). Relativamente a este último ponto, procurou-se na elaboração da proposta final apresentar de forma mais clara os critérios seguidos na definição das áreas territoriais e os benefícios esperados deste processo.

Entidade(s): Conselho Tarifário da ERSE (CT)	
Comentário Específico	Observações da ERSE
O CT refere a necessidade da ERSE conceber e quantificar o sistema de compensações e transferências entre os novos ORD BT.	O sistema de compensação a implementar deverá ser semelhante ao atualmente aplicado pela ERSE para o setor da distribuição de gás natural. No entanto, ciente da complexidade do tema, a ERSE procedeu na proposta final de delimitação territorial a uma exemplificação do processo de compensações entre ORD, incluindo o exercício de quantificação dos fluxos de compensações entre os ORD de cada delimitação territorial proposta, tendo em consideração os dados do ano de 2016.

Entidade(s): Grupo EDP (incluindo EDP Distribuição e EDP Serviço Universal)	
Comentário Específico	Observações da ERSE
As empresas do Grupo EDP consideram incorreta a referência da dimensão mínima de 600 000 clientes suportando esta posição elencando os mesmos argumentos que os apresentados pelos Conselhos Consultivo e Tarifário da ERSE.	Remete-se para a resposta dada aos comentários semelhantes do Conselho Consultivo e do Conselho Tarifário, bem como, para o ponto 5.1 deste documento.
A EDP Distribuição contraria a posição da ERSE de atribuir uma menor relevância aos impactes dos ativos comuns ao considerar que estes serão a principal fonte de incremento dos custos com a desagregação da atividade resultando da perda de economias de escala e replicação destes recursos, dado estes serem maioritariamente constituídos pelos SI. Esta entidade refere que uma desagregação em 5 áreas implicaria uma replicação destes recursos	A ERSE entende a posição da EDP Distribuição de que os ativos partilhados entre as concessões possam ter impactes negativos no nível de custos com a desagregação da situação atual. No entanto, este impacto poderá ser mitigado, por se observar alguma subutilização dos ativos comum, designadamente dos imóveis afetos à atividade de distribuição. Acresce que nos documentos elaborados, a ERSE já aponta para caminhos ou soluções que poderão mitigar este problema. Esta posição é partilhada por outras entidades participantes no processo de consulta pública. Adicionalmente, a proposta final de delimitação territorial apresentada também leva a uma diminuição da magnitude deste efeito.

Entidade(s): Grupo EDP (incluindo EDP Distribuição e EDP Serviço Universal)	
Comentário Específico	Observações da ERSE
em concessões e um aumento esperado dos custos globais de SI em cerca de 6 vezes.	

Entidade(s): Câmara Municipal de Barcelos	
Comentário Específico	Observações da ERSE
A entidade considera a dimensão mínima de 600 mil consumidores, considerada conclusiva pela ERSE, problemática e algo infundamentada por estar essencialmente assente em duas amostras de <i>benchmarking</i> em complemento à literatura. Esta entidade discorda das constatações inferidas pela ERSE a partir dos resultados obtidos por via das análises efetuadas e suportadas nas duas amostras por existir no país operadores de reduzida dimensão que podem permitir concluir pela sua eventual viabilidade deste tipo de solução (leia-se escala). Esta entidade também refere que a ERSE pretende concretizar um silogismo e que não se vislumbra perceptível como as premissas do estudo permitem sustentar o resultado final, existindo por esta razão fundadas reservas quanto à sua assertividade.	Tal como referido nas respostas a comentários semelhantes apresentados por pequenos operadores exclusivamente em BT, qualquer que seja o prisma da análise efetuada pela ERSE, quer seja a literatura científica ou o <i>benchmarking</i> , é inequívoco que a dimensão mínima, economicamente racional, para o desenvolvimento da atividade de distribuição de energia elétrica em BT é superior às dimensões dos pequenos operadores de distribuição exclusivamente em BT que existem atualmente em Portugal. Acresce que o funcionamento de operadores desta natureza não permite retirar qualquer conclusão sobre a dimensão mínima eficiente visto terem beneficiado até à data de um regime especial. No entanto, no atual período regulatório a ERSE decidiu, gradualmente, normalizar a situação desses operadores (ver página 117 do documento “Tarifas e Preços para a Energia Elétrica e Outros Serviços em 2018 e Parâmetros para o período de Regulação 2018/2020”). Uma avaliação mais sustentada da performance económica obtida pelos pequenos operadores apenas será possível com a estabilização do processo das tarifas de acesso aplicáveis aos operadores exclusivamente em BT.
Esta entidade refere que a ERSE não respeita a Diretivas Comunitárias em matéria da contratação	Quanto ao regime constante das diretivas europeias, relembramos que a ERSE, como entidade administrativa independente, encontra-se vinculada ao princípio da legalidade e aos princípios contantes do

Entidade(s): Câmara Municipal de Barcelos	
Comentário Específico	Observações da ERSE
pública – defesa das PME's e que deveria ter existido uma maior preocupação com a análise dos potenciais concorrentes ao papel de concessionário.	ordenamento jurídico europeu. De resto, a sugestão que a ERSE transmite, pela defesa de um concurso limitado por prévia qualificação resulta do Código dos Contratos Públicos, recentemente alterado pelos diplomas que a Câmara Municipal de Barcelos invoca. Ainda em relação a este tema, será importante salientar que, independentemente da dimensão das empresas que venham a operar enquanto ORD (e lembramos que existem, neste momento, além da EDP Distribuição, dez entidades que operam em, aproximadamente, 0,5% dos pontos de entrega) é importante garantir, pelas concretas responsabilidades de gestão técnica e de tesouraria, uma capacidade técnica e financeira considerável. Adicionalmente, é importante ter em conta que a lei especial que trata das concessões em BT (Lei n.º 31/2017, de 31 de maio) dispõe que não podem ser gerados custos acrescidos com este processo (alínea g) do art.º 2.º).
<p>Esta entidade refere, adicionalmente, que o mercado de monopólio natural deve ser aberto à concorrência de mercado por fases mas as propostas de delimitação territorial apresentadas pela ERSE mostram-se aptas a conduzir a uma situação igual à atual, afastando potenciais concorrentes;</p> <p>Também refere que a ERSE afastou-se do critério legal apontado, ao seguir o conceito de entidade intermunicipal e não apresentou nenhum critério ponderoso para justificar estes afastamento e que nenhuma das alternativas apresentadas se baseia numa divisão territorial do continente peals entidades intermunicipais, mesmo que esta se afigure meramente académica e/ou para analisar a respetiva viabilidade.</p>	A definição da proposta de delimitação territorial começa na divisão do Continente nas 23 áreas das atuais CIM. No entanto, esta referência não constituía o único princípio a ser respeitado. O n.º 2 da Lei n.º 31/2017 impunha um conjunto alargado de outros princípios a serem considerados na definição da proposta de delimitação territorial, para além da referência às áreas das CIM, nomeadamente: a promoção da coesão territorial e o nivelamento das condições estruturais de desenvolvimento da atividade de distribuição, neutralidade financeira face à situação atual, entre outros. Assim, a necessidade de agregar áreas territoriais das CIM impõe-se para fazer cumprir estes princípios.

Entidade(s): Câmara Municipal de Paredes; Cooperativa de Eletrificação de Rebordosa (A CELER); Cooperativa de Eletrificação (A LORD); Cooperativa Elétrica de S. Simão de Novais (CESSN)	
Comentário Específico	Observações da ERSE
	A ERSE optou por responder em conjunto a estas quatro entidades, visto os comentários serem comuns.
(ACELER, ALORD, CSN) – Estas entidades referem uma “ <i>obstinada predisposição para a conclusão do quanto maior melhor e que foram retiradas conclusões completamente erradas</i> ”.	A ERSE salienta o elevado e diversificado número de entidades participantes nesta consulta pública. A grande maioria dos comentários apresentados, à exceção dos ORD de pequena dimensão exclusivamente em BT, de dois municípios e de uma CIM onde alguns destes ORD se inserem, não discordam que existem significativas economias de escala. Registe-se, até, que algumas entidades expressam uma crítica ao estudo da ERSE por este subdimensionar a dimensão de referência para a realização da atividade de distribuição em BT. As propostas de delimitação territorial alternativas propostas por algumas entidades suportam-se na referência às vantagens da atual organização administrativa do território relativa às NUTS III e NUTS II e não numa eventual sobre dimensionamento da referência ótima da ERSE.
Com o objetivo de procurar comprovar a desadequação do estudo da ERSE, as entidades elaboraram um exercício de identificação dos custos operacionais de operação da rede em BT da EDP Distribuição suportada nos Relatórios e Contas estatutárias da EDP e alguns dos quadros dos documentos regulatórios elaborados pela ERSE, complementado com novos reportes dos custos operacionais suportados por estes pequenos operadores exclusivamente em BT que não tinham sido apresentado anteriormente à ERSE. Nos documentos apresentados por estas entidades são expressos um conjunto de comentários e afirmações,	<p>Importa em primeiro lugar salientar que os normativos legais obrigam a que haja separação das atividades de distribuição e de comercialização, pelo menos a nível contabilístico. Neste sentido, quando a ERSE solicita informação relativa a cada uma destas atividades é expectável que a informação reportada corresponda exclusivamente a essa atividade, pelo que não se entendem os motivos que possam justificar que o conteúdo da informação económica reportada sobre a atividade de distribuição seja revista posteriormente por essa mesma entidade, alegando que a informação incluía, afinal, outras atividade. Em segundo lugar, importa referir que são elencadas um conjunto de afirmações que não correspondem à verdade, acrescentando que algumas destas não são corroboradas pelos dados apresentados pelas entidades.</p> <p>Considerando, a título exemplificativo, o caso específico de reporte da A LORD. Nas tabelas seguintes são apresentados os custos operacionais reportados pela empresa no seu Relatório e Contas, bem como os valores reportados que acompanham os comentários aos documentos da ERSE, mas que não são certificados. Neste caso constatamos que os FSE e os gastos com o pessoal reportados como custo desta</p>

Entidade(s): Câmara Municipal de Paredes; Cooperativa de Eletrificação de Rebordosa (A CELER); Cooperativa de Eletrificação (A LORD); Cooperativa Elétrica de S. Simão de Novais (CESSN)																																				
Comentário Específico	Observações da ERSE																																			
<p>salientando-se os seguintes por merecerem um cabal esclarecimento por parte da ERSE:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ A uma solicitação da ERSE relativa a um conjunto de informações sobre os custos operacionais de caracterização da atividade de distribuição de energia elétrica em BT, as cooperativas resolveram reportar os custos operacionais de toda a atividade: produção renovável, operação da rede BT, comercialização regulada e comercialização livre. ○ As entidades acusam a ERSE de dualidade de por incluir, no caso das cooperativas, os custos das amortizações no valor dos custos operacionais considerados para a análise <i>benchmarking</i>, ao contrário do que ocorre na EDP Distribuição. Adicionalmente, as entidades referem que a ERSE definiu uma taxa de alocação dos custos operacionais totais à atividade de distribuição de energia elétrica em BT. <p>As entidades referem ser um risco para o país definir um modelo de distribuição assente num estudo com erros grosseiros baseada numa deturpação dos custos de exploração da EDP Distribuição. Adicionalmente, as entidades referem que pior que os</p>	<p>atividade no âmbito dos comentários à consulta pública passaram a apenas corresponder a 19% e 34%, respetivamente, das respetivas rúbricas de custos reportados nos Relatórios e Contas (o total dos FSE foi expurgado do valor da renda). Situação semelhante ocorreu com outras entidades deste género, tal como a CELER. Em relação à rúbrica “rendas da concessão” também neste caso apenas é referenciado 2016 nos Relatórios e Contas com diminuta informação e apenas numa perspetiva qualitativa para justificar a evolução dos custos de funcionamento conforme plasmado na figura infra. Sendo o valor anual da renda relativamente estável também aqui se questiona o que terá ocorrido entre 2015 e 2016 para se ter alterado os critérios de reporte desta rubrica.</p> <p>A entidade reporta os seguintes custos (milhares euros):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Dem. Resultados do Relatório e Contas</th> <th colspan="3">Valores reportados no comentário à consulta pública relativos à distribuição (2016)</th> </tr> <tr> <th>Rúbrica</th> <th>2016</th> <th>2015</th> <th>Rúbricas</th> <th>Valores</th> <th>Peso desta rúbrica na rúbrica correspondente da DR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Fornecimentos Serviços Externos (FSE)</td> <td>514</td> <td>340</td> <td>FSE</td> <td>81</td> <td>19% (exclui da renda)</td> </tr> <tr> <td>Gastos com o pessoal</td> <td>208</td> <td>210</td> <td>Rendas das concessões</td> <td>84</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>253</td> <td>411</td> <td>Pessoal</td> <td>70</td> <td>34%</td> </tr> <tr> <td>TOTAL</td> <td>975</td> <td>961</td> <td></td> <td>235</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>A tabela abaixo apresenta os custos de funcionamento reportados no Relatório e Contas do ano de 2016 da A LORD:</p>	Dem. Resultados do Relatório e Contas		Valores reportados no comentário à consulta pública relativos à distribuição (2016)			Rúbrica	2016	2015	Rúbricas	Valores	Peso desta rúbrica na rúbrica correspondente da DR	Fornecimentos Serviços Externos (FSE)	514	340	FSE	81	19% (exclui da renda)	Gastos com o pessoal	208	210	Rendas das concessões	84			253	411	Pessoal	70	34%	TOTAL	975	961		235	
Dem. Resultados do Relatório e Contas		Valores reportados no comentário à consulta pública relativos à distribuição (2016)																																		
Rúbrica	2016	2015	Rúbricas	Valores	Peso desta rúbrica na rúbrica correspondente da DR																															
Fornecimentos Serviços Externos (FSE)	514	340	FSE	81	19% (exclui da renda)																															
Gastos com o pessoal	208	210	Rendas das concessões	84																																
	253	411	Pessoal	70	34%																															
TOTAL	975	961		235																																

Entidade(s): Câmara Municipal de Paredes; Cooperativa de Eletrificação de Rebordosa (A CELER); Cooperativa de Eletrificação (A LORD); Cooperativa Elétrica de S. Simão de Novais (CESSN)																															
Comentário Específico	Observações da ERSE																														
<p>erros grosseiros é o facto dos autores do estudo não saberem que as tarifas de acesso às redes são uniformes para todos os operadores e são calculadas com base nos proveitos aceites pela ERSE para a EDP Distribuição. Nesta sequência, as entidades questionam a ERSE sobre um suposto argumento desta entidade relativo à insustentabilidade económica dos pequenos ORDBT para o SEN. Para tal, referenciam a situação espanhola onde coexistem grandes e pequenos operadores e a determinação dos proveitos permitidos tem em conta esta realidade e a diferença de custos de operações relacionados com a dimensão (o sistema assume que os operadores de menor dimensão incorrem em mais custos unitários por clientes. Sendo referido que a ERSE pretende promover um sistema com um único operador e “aniquilar” os atuais pequenos operadores. É referido que a ERSE quer extinguir as cooperativas e manter a atual realidade associada à EDP.</p>	<p>CUSTOS DE FUNCIONAMENTO (MILHARES DE EUROS)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2012</th> <th>2013</th> <th>2014</th> <th>2015</th> <th>2016</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Forn. Serv. Ext.</td> <td>317</td> <td>271</td> <td>298</td> <td>340</td> <td>513</td> </tr> <tr> <td>Amortizações</td> <td>263</td> <td>278</td> <td>281</td> <td>290</td> <td>327</td> </tr> <tr> <td>Pessoal</td> <td>181</td> <td>191</td> <td>201</td> <td>210</td> <td>209</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>761</td> <td>740</td> <td>780</td> <td>840</td> <td>1049</td> </tr> </tbody> </table> <p>A subida registada nos custos de funcionamento ficou a dever-se em grande parte, para além da renda de concessão, aos valores gastos com a reparação e conservação dos Postos de Transformação e do edifício sede.</p> <p>A ERSE não compreende a interpretação efetuada pelas entidades relativamente ao tratamento das amortizações, pelas seguintes razões:</p> <ol style="list-style-type: none"> Considerando os valores dos custos operacionais apresentados pela ERSE no quadro 3-5 do documento da proposta de delimitação territorial e os valores reportados pelas cooperativas, efetuando-se uma simples conta de adição facilmente se observa e conclui que a ERSE considerou apenas as rubricas dos FSE, gastos com o pessoal e outros custos para determinar o total dos custos operacionais (O quadro apresentado pela A CELER nos comentários não corresponde à última versão enviada à ERSE), desta forma, comprova-se que as amortizações estão excluídas dos cálculos efetuados pela ERSE; É claramente exposto nas páginas 21 e 72 que ERSE utiliza a rubrica das amortizações no cálculo do item <i>capital expenditure</i> representado pela sigla CAPEX. Este item está ligado às “despesas/custos de investimentos” correspondendo a um conceito económico que sustenta o cálculo tarifário e é amplamente utilizado por reguladores nacionais. O mesmo corresponde à soma das amortizações com a remuneração do ativo. Adicionalmente, é claramente referido na página 48 que a ERSE exclui este indicador e, por esta via, as amortizações, do exercício efetuado de <i>benchmarking</i>. Estes apenas foi utilizado no processo de definição das propostas de delimitação territorial conforme o exposto na página 72, onde já não constavam os dados das cooperativas. 		2012	2013	2014	2015	2016	Forn. Serv. Ext.	317	271	298	340	513	Amortizações	263	278	281	290	327	Pessoal	181	191	201	210	209	Total	761	740	780	840	1049
	2012	2013	2014	2015	2016																										
Forn. Serv. Ext.	317	271	298	340	513																										
Amortizações	263	278	281	290	327																										
Pessoal	181	191	201	210	209																										
Total	761	740	780	840	1049																										

Entidade(s): Câmara Municipal de Paredes; Cooperativa de Eletrificação de Rebordosa (A CELER); Cooperativa de Eletrificação (A LORD); Cooperativa Elétrica de S. Simão de Novais (CESSN)	
Comentário Específico	Observações da ERSE
	<p>As entidades afirmam que efetuaram um processo de apuramento dos custos de operação da atividade de distribuição da BT da EDP com “todo o rigor” e de “modo sensato” procurando evidenciar que o seu processo de alocação dos custos de operação em BT a partir dos custos globais reportados nas contas estatutárias da empresa e recorrendo a alguns dos mapas emitidos pela ERSE foi mais adequada comparativamente ao seguido pela ERSE. Contudo, ao contrário do afirmado, a ERSE não efetuou uma alocação dos gastos operacionais reportados nas contas estatutárias da empresa EDP Distribuição. Por outro lado, é importante esclarecer que a EDP Distribuição desagrega os gastos operacionais por nível de tensão. Como poderá ser confirmado nas Normas Complementares do setor elétrico para fins de reporte de informação regulatória mencionadas no artigo 14.º do Regulamento Tarifário do Setor Elétrico (RT), nos termos do Regulamento n.º 551/2014, de 15 de dezembro, aprovadas pelo Conselho de Administração, nos termos da Diretiva ERSE n.º 04/2016, de 03 de março⁴¹.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Face ao exposto, a ERSE considerou os custos operacionais reportados pela EDP Distribuição para a atividade de distribuição em BT, sem qualquer necessidade de recorrer a um processo de alocação para identificar os custos específicos deste nível de tensão. O processo de alocação apenas ocorre no procedimento de definição dos custos operacionais por concessão a partir do total dos custos operacionais da atividade de distribuição em BT. Adicionalmente, sublinhe-se, pela relevância deste facto, que a informação reportada pela EDP Distribuição se encontra certificada por entidade independente, ao contrário da informação agora incluída no processo de comentários da consulta pública. Neste sentido, o argumento e a conclusão destas entidades de que os valores apurados pela ERSE estão “completamente errados e distorcem todo o estudo tornando-o nulo e de nenhum efeito” não têm qualquer

⁴¹ Disponíveis em: <http://www.erse.pt/pt/electricidade/regulamentos/tarifario/Paginas/NormasMetComp.aspx>.

Entidade(s): Câmara Municipal de Paredes; Cooperativa de Eletrificação de Rebordosa (A CELER); Cooperativa de Eletrificação (A LORD); Cooperativa Elétrica de S. Simão de Novais (CESSN)	
Comentário Específico	Observações da ERSE
	<p>sustentação técnica e ou credibilidade. A invalidade deste argumento e conclusão é reforçada pelo que se expõe de seguida.</p> <p>Tal como referido, o funcionamento de operadores de distribuição exclusivamente em BT não permite retirar qualquer conclusão sobre a dimensão mínima eficiente, visto estes operadores terem beneficiado até à data de um regime especial. No entanto, no atual período regulatório a ERSE decidiu, gradualmente, normalizar a situação desses operadores (ver página 117 do documento “Tarifas e Preços para a Energia Elétrica e Outros Serviços em 2018 e Parâmetros para o período de Regulação 2018/2020”). Uma avaliação mais sustentada da performance económica obtida pelos pequenos operadores apenas será possível com a estabilização do processo das tarifas de acesso aplicáveis aos operadores exclusivamente em BT.</p>
<p>O modelo desenhado pela ERSE não é o mais adequado e está completamente desalinhado com as realidades dos restantes países europeus, nomeadamente, Espanha.</p>	<p>A ERSE recorda que a decisão sobre a alocação da atividade compete aos órgãos competentes do município conforme o disposto no normativo legal, nomeadamente, a opção pela gestão direta ou pela concessão. No caso da opção pela concessão, o Parlamento determinou que o procedimento concursal deveria ser sincronizado e por área territorial delimitada, tendo como referência preferencial as entidades intermunicipais e que deveria respeitar o princípio da neutralidade financeira. Esta orientação legal pressupõe, <i>per si</i>, a necessidade de agregação de concessões e o reconhecimento da existência de economias de escala na atividade caracterizada por ser um monopólio natural. O Parlamento indigitou a ERSE a apresentar uma proposta de delimitação territorial fundamentada em estudos técnicos e económicos que irão sustentar a decisão final sobre a definição da delimitação territorial, que pertence aos órgãos competentes dos municípios ou entidades intermunicipais. O estudo da ERSE confirmou qualquer que seja o prisma da análise, quer seja a literatura científica ou o <i>benchmarking</i>, é inequívoco que a dimensão mínima, economicamente racional, para o desenvolvimento da atividade de distribuição de energia elétrica em BT é superior às dimensões dos pequenos operadores de distribuição exclusivamente em BT que existem atualmente em Portugal. É claramente evidente que uma solução que levasse à existência de 278 ou mais ORD BT de reduzida dimensão resultaria num incremento significativo de custos para o sistema e na operacionalidade da</p>

Entidade(s): Câmara Municipal de Paredes; Cooperativa de Eletrificação de Rebordosa (A CELER); Cooperativa de Eletrificação (A LORD); Cooperativa Elétrica de S. Simão de Novais (CESSN)	
Comentário Específico	Observações da ERSE
	<p>atividade. Contudo, a ERSE está ciente de que caberá exclusivamente aos órgãos competentes dos municípios onde estes operadores desenvolvem a sua atividade avaliar casuisticamente a especificidade destas áreas de concessão e decidir a futura alocação da atividade de distribuição em BT, bem como, apresentar as razões que fundamentam essa decisão.</p> <p>O modelo proposto pela ERSE procura refletir, dentro do quadro legal, maior eficiência. Este modelo não se afasta muito do modelo existente em Espanha, onde os 5 maiores distribuidores distribuem mais de 90% da energia elétrica. Transpondo a dimensão dessas empresas para a realidade nacional, conclui-se facilmente que têm uma dimensão em linha ou superior a das áreas propostas em definitivo pela ERSE. Em contrapartida, apesar de ainda existir um número elevado de pequenos distribuidores que distribuem menos de 10% da energia elétrica, o seu número diminuiu cerca de 40% nos últimos 20 anos em Espanha. Assim, o modelo proposto pela ERSE responde aos contornos fixados legalmente e assinala um conjunto de questões e medidas que deverão ser tomadas em consideração, mas não esgota, nem poderia esgotar, todas as opções mais amplas de natureza externa à regulação económica.</p>

Entidade(s): B2citiZENS	
Comentário Específico	Observações da ERSE
Esta entidade refere que a ERSE assenta o seu estudo nos elementos fornecidos pelo concessionário sem nada verificar e sem consultar previamente os municípios para aferir a veracidade desta informação.	O normativo legal do processo concursal para a atribuição de concessões em BT refere claramente que este processo não pode gerar mais custos para os consumidores do que o que se verifica atualmente. Assim, a situação atual, em que um distribuidor fornece energia elétrica à quase totalidade do sistema, tem de servir de ponto de partida e de referência ao processo de delimitação territorial. Importa, igualmente, recordar que

Entidade(s): B2citiZENS	
Comentário Específico	Observações da ERSE
	a informação reportada pelo principal operador da rede de distribuição para efeitos regulatórios se encontra certificada por entidade independente e que a ERSE efetua, de forma continuada, uma análise crítica à informação a qual complementa com ações de fiscalização e auditorias.

Entidade(s): Comunidade Intermunicipal do Algarve; Agência Regional de Energia e Ambiente do Algarve; Câmara Municipal de Lagoa	
Comentário Específico	Observações da ERSE
Estas entidades referem que as propostas de delimitação territorial apresentadas pela ERSE provocam uma diminuição da capacidade de atração do procedimento concursal por estas propostas apresentarem um custo unitário superior ao apresentado pela região do Algarve. Esta constatação leva estas entidades a defenderem uma delimitação territorial suportada nas fronteiras da região administrativa do Algarve....	A uniformidade tarifária significa que as tarifas foram definidas tendo em conta um custo médio calculado a nível nacional, sendo iguais para todo o território de Portugal continental e não variando consoante as áreas territoriais. No entanto, cada área apresentará custos unitários diferentes, porque cada região tem características próprias. Assim, existirão áreas em que as tarifas faturadas são insuficientes para recuperar os custos e outras áreas em que as tarifas faturadas são superiores ao nível de custos. Nestes casos, é necessário aplicar um sistema de compensações entre os operadores das diferentes regiões, por haver um “custo” nacional de operação da rede. Por seu lado, o operador dessa área será compensado pela diferença entre o nível de custos que a ERSE considere eficiente para operar esta área, tendo em conta as suas especificidades, e o valor faturado de tarifas, caso este não seja suficiente para cobrir os custos aceites pela ERSE. Deste modo, a operação de uma área com um nível de custos acima da média é neutra para o operador, desde que a diferença de custos face ao todo nacional se deva a condicionantes não controláveis pelo operador.

Entidade(s): Área Metropolitana do Porto (AMP)	
Comentário Específico	Observações da ERSE
<p>A AMP refere que as propostas da ERSE assentam apenas em informação financeira fornecida pela EDP, sem qualquer trabalho de verificação, confirmação (amostragem) ou apreciados criticamente pelo Regulador.</p>	<p>O normativo legal do processo concursal para a atribuição de concessões em BT refere claramente que este processo não pode gerar mais custos para os consumidores do que o que se verifica atualmente. Assim, a situação atual, em que a atividade de distribuição de energia elétrica em BT no continente é caracterizada por ser maioritariamente assumida por um único operador um distribuidor fornece energia elétrica à quase totalidade do sistema, tem de servir de ponto de partida e de referência ao processo de delimitação territorial. Além do mais, as contas reportados pela EDP Distribuição, no quadro das suas obrigações regulatórias, os custos operacionais são contabilizados, por atividade e por nível de tensão e não por concessão municipal. Este processo justifica-se por a regulação da atividade ser efetuada numa perspetiva nacional, de maximização dos benefícios para todos os consumidores.</p> <p>Face ao exposto, não existe outra realidade ao nível dos dados sobre a atividade a não ser a informação produzida pelo operador que detém a esmagadora maioria da atividade. De assinalar, que a informação e reporte para efeitos regulatórios não inclui, nem substitui, os deveres (e direitos) de informação ao abrigo do contrato de concessão cujo cumprimento deve ser aferido pelas partes do mesmo, concedente e concessionário.</p> <p>Por outro lado, importa sublinhar que a informação reportada para efeitos regulatórios, onde se inclui toda a informação económica relativa à atividade de distribuição em BT no seu todo, encontra-se sujeita a uma verificação por entidade independente, sendo que a análise efetuada pela ERSE a esta informação complementada com ações de fiscalização e auditorias promovidas pela própria.</p>
<p>A AMP também questiona a ERSE sobre a forma como foi possível concluir sobre as propostas de agregação das concessões dado a inexistência de dados por concessões, bem como sobre todo o</p>	<p>A confirmação (por exemplo, por via da amostragem) dos dados reportados por concessão e que foram considerados no estudo da ERSE encontra-se garantida ao nível dos valores dos ativos reportados por concessão por esta informação ser sujeita a um processo de verificação por entidade independente.</p> <p>No processo de alocação dos custos às concessões a ERSE procurou utilizar metodologias robustas e devidamente validadas, quer na literatura económica, quer pela realização dos testes econométricos</p>

Entidade(s): Área Metropolitana do Porto (AMP)	
Comentário Específico	Observações da ERSE
processo relativo à definição da dimensão mínima de referência de 600 mil clientes.	adequados, por forma a obter resultados que suportassem as conclusões a apresentar, sendo esta abordagem seguida em todo o processo de definição da dimensão mínima de referência

Entidade(s): INESC TEC	
Comentário Específico	Observações da ERSE
É referido que a desagregação originará áreas com custos unitários diferentes, pelo que, o cumprimento do princípio da uniformidade tarifária exigirá a criação de um sistema complexo de compensações entre concessionários...	O mecanismo de compensação entre operadores já é aplicado pela ERSE no setor do gás natural, para garantir, num quadro de harmonização tarifária que também se verifica neste setor, as devidas compensações entre operadores com custos mais elevados e operadores com custos menos elevados. O setor da distribuição de gás natural regulado pela ERSE caracteriza-se pela existência de 11 operadores, que desenvolvem a sua atividade em áreas distintas.
É referido o risco potencial da desagregação originar uma replicação de recursos, em particular, os recursos partilhados entre concessões e, por esta via, impactar num incremento de custos.	A ERSE, no desenvolvimento da sua proposta, teve em consideração este potencial risco. Neste sentido, remete-se para os esclarecimentos apresentados no presente documento, bem como, no documento da proposta de delimitação territorial.
É referido que a ERSE reconhece a existência de economias de escala na atividade regulada de distribuição de energia elétrica e, por esta via, que existe uma progressiva redução dos custos unitários por via do incremento da dimensão da empresa. Desta forma, esta entidade refere que este argumento parece incompatível com a existência de uma	A existência de um monopólio natural não justifica o crescimento da dimensão de uma atividade de forma ilimitada, porque a existência de economias de escala não é uma constante numa atividade, nem a subaditividade da função custo, que caracteriza os monopólios naturais, o é. A concavidade que caracteriza a função custo de um monopólio natural, não se verifica para toda e qualquer dimensão

Entidade(s): INESC TEC	
Comentário Específico	Observações da ERSE
dimensão ótima inferior à da dimensão total da atividade a concessionária	
Adicionalmente, é referido que a avaliação da ERSE foi efetuada com base no atual modelo regulatório e que uma potencial alteração futura deste modelo poderá implicar diferentes conclusões relativamente ao número de concessões e sua dimensão. Um maior número de concessões implicará uma maior exigência regulatória à ERSE par acompanhamento da atividade. Face ao exposto, esta entidade expressa a opinião de ser necessário considerar a hipótese de uma única área ou, numa situação limite, duas áreas.	O exercício efetuado pela ERSE, com base em literatura científica e em <i>benchmarkings</i> , reflete características técnicas e económicas da atividade, sendo independentemente do contexto regulatório. Por outro lado, um modelo regulatório tem de se adaptar às características económicas e técnicas da atividade, pelo que a ERSE procurou antecipar as alterações na organização da atividade de distribuição em BT, com a introdução de uma regulação do tipo TOTEX no período regulatório iniciado em 2018, que não condiciona o nível de proveitos às opções tomadas pelos operadores em termos de investimentos e de gastos operacionais. ⁴²

Entidade(s): Professores do IST	
Comentário Específico	Observações da ERSE
Em carta enviada, três professores desta instituição referem que alguns conceitos reportados na proposta de delimitação territorial são apresentados de forma	A existência de um monopólio natural não subentende que os custos marginais sejam decrescente para toda e qualquer dimensão. A concavidade da curva dos custos não persiste com a dimensão, podendo verificar-

⁴² Total expenditure.

Entidade(s): Professores do IST	
Comentário Específico	Observações da ERSE
<p>incorreta. Referem igualmente que o processo não chega à solução natural que se impunha: uma só área de concessão e que as propostas de agregação da ERSE promovem a homogeneidade, mas não são suficientes para manter a atual eficiência, qualidade de serviço e o atual nível tarifário.</p> <p>A entidade refere que os resultados do exercício efetuado pela ERSE são credíveis mas que a sua interpretação e análise são conduzidas de forma pouco rigorosa.</p> <p>A entidade refere que existe a violação do princípio da não contradição quando a ERSE refere a existência de economias de escala na atividade implicando que quanto maior a dimensão menor o custo unitário e que este efeito diminui ou inverte-se a partir de uma dada dimensão suportadas nas figuras 2-5 e 2-6.</p>	<p>se, a partir de uma determinada dimensão, uma alteração da inclinação, isto é, o crescimento da dimensão da atividade passa a não ser economicamente racional⁴³.</p> <p>Acresce que a sub-aditividade da função custo pode coexistir com rendimentos à escala decrescentes, basta para isso que a procura não seja suficiente para justificar a entrada de uma nova empresa⁴⁴. Assim, podem coexistir várias dimensões em que se verificam monopólios naturais. Dito de outra forma, se para uma determinada dimensão verifica-se um monopólio natural, tal não significa que a dimensão da atividade seja a dimensão ótima.</p> <p>No limite, a interpretação feita no contributo recebido de monopólio natural aconselharia à agregação da atividade de distribuição para dimensões que não se verificam a nível nacional, o que tanto contradiz a literatura económica⁴⁵, como contradiz os resultados obtidos do <i>benchmarking</i> efetuado, no qual observa-se que várias empresas de menor dimensão do que a EDP Distribuição apresentam custos mais baixos do que esta empresa. A inversão dos ganhos à escala a partir de uma determinada dimensão não viola o princípio da contradição, porque a existência de monopólio natural não é uma característica imutável consoante a dimensão da atividade.</p> <p>As figuras referidas no comentário são figuras tipificadas que procuram ilustrar a subatividade da função custo (figura 2.5), num cenário com custos fixos elevados, bem como a existência de uma dimensão ótima após a verificação de rendimentos à escala crescentes (figura 2.6). Concorda-se que, principalmente na figura 2.5,</p>

⁴³ Ver por exemplo Church e Ware (2000) para uma situação genérica a justificação concetual de uma forma geral ou ainda Huang et al (2010) e Hirschhausen et al (2006) para o caso particular do setor elétrico.

⁴⁴ Ver Joskow (2007).

⁴⁵ Pelo contrário a compilação de artigos científicos efetuada no documento aponta para dimensões ótimas para a atividade de distribuição de energia elétrica por vezes mais pequenas do que as propostas pela ERSE, embora devam ser analisadas no contexto das dimensões das empresas que constituem as amostras como se refere no próprio documento: Farsi et al, (2010), Huang et al, (2010) e Reyes e Tovar, (2009), Salvanes e Tjotta (1994), Culmann (2010), Saastamoinen et al (2017), Kumbhakar et al (2015), Tovar et al (2011), Yatchew (2000), Giles e Wyatt (1993) e Growitsch et al (2009).

Entidade(s): Professores do IST	
Comentário Específico	Observações da ERSE
A entidade expressa que as figuras referidas no ponto anterior não estão corretas.	as curvas dos custos médios e marginais não refletem a dos custos totais. Esta incorreção, que ocorreu por lapso, será retificada na versão definitiva do documento.

ANEXO – LISTA DE ENTIDADES PARTICIPANTES NA CONSULTA PÚBLICA

As entidades que apresentaram contributos não confidenciais foram as seguintes:

- AdC - Autoridade da Concorrência;
- AGEFE - Associação Empresarial dos Setores Elétrico, Eletrodoméstico, Fotográfico e Eletrónico;
- AMAL - CIM do Algarve;
- APIEE - Associação Portuguesa dos Industriais da Engenharia Energética;
- APRITEL - Associação dos Operadores de Comunicações Eletrónicas;
- Área Metropolitana do Porto;
- AreanaTejo - Agência Regional de Energia e Ambiente do Norte Alentejano e Tejo;
- B2CITizens;
- Câmara Municipal de Águeda;
- Câmara Municipal de Albergaria a Velha;
- Câmara Municipal de Alenquer;
- Câmara Municipal de Almodôvar;
- Câmara Municipal de Barcelos;
- Câmara Municipal de Cuba;
- Câmara Municipal de Freixo de Espada à Cinta;
- Câmara Municipal de Lagoa;
- Câmara Municipal de Moimenta da Beira;
- Câmara Municipal de Murça;
- Câmara Municipal de Oliveira do Bairro;
- Câmara Municipal de Ovar;
- Câmara Municipal de Paredes;
- Câmara Municipal de Ponte da Barca;
- Câmara Municipal de Sabrosa;
- Câmara Municipal de Sernancelhe;
- Câmara Municipal de Torre de Moncorvo;
- Câmara Municipal de Trancoso;

- Câmara Municipal de Vale de Cambra;
- Câmara Municipal de Vila Nova Foz Côa;
- Carlos Santos;
- Casa do Povo de Valongo do Vouga;
- CIM Alentejo Central;
- CIM Alto Minho;
- CIM Alto Tâmega;
- CIM Beira Baixa;
- CIM Beiras e Serra da Estrela;
- CIM Cávado;
- CIM Douro;
- CIM Médio Tejo;
- CIM Oeste;
- CIM Região de Aveiro;
- CIM Região de Coimbra;
- CIM Região de Leiria;
- CIM Tâmega e Sousa;
- CIM Terras de Trás-os-Montes;
- CIP - Confederação Empresarial de Portugal;
- Comissão Trabalhadores EDP Distribuição;
- Conselho Consultivo;
- Conselho Tarifário;
- Cooperativa A Elétrica de Moreira de Cónegos;
- Cooperativa A Lord;
- Cooperativa de Electrificação de Rebordosa (A CELER) ;
- Cooperativa Elétrica de Loureiro;
- Cooperativa Elétrica de Vilarinho;
- Cooperativa Elétrica do Vale d'Este - CEVE;

- Cooperativa Eléctrica S. Simão de Novais;
- CoopRoriz - Cooperativa de Roriz;
- Correm Perguntas, Lda. ;
- DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor;
- EDP Distribuição – Energia;
- EDP Energias de Portugal;
- EDP Serviço Universal;
- Endesa;
- Fiequimetal - Federação Intersindical das Indústrias Metalúrgicas, Químicas, Eléctricas, Farmacêutica, Celulose, Papel, Gráfica, Imprensa, Energia e Minas;
- GALP Gás Natural Distribuição;
- INESC TEC;
- José Gomes Pereira;
- Junta de Freguesia de Cortes do Meio;
- Mota-Engil;
- PCP - Partido Comunista Português;
- Professores do Instituto Superior Técnico;
- REN;
- SIEAP - Sindicato das Industrias, Energia e Águas de Portugal;
- SIESI - Sindicato das Indústrias Eléctricas do Sul e Ilhas;
- SINDEL - Sindicato Nacional da Industria e da Energia;
- Sinergia - Sindicato da Energia;
- SITE - Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias Transformadoras, Energia e Atividades do Ambiente do Centro Norte;
- SITE - Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias Transformadoras, Energia e Atividades do Ambiente do Norte;
- Trabalhadores das Cooperativas Eléctricas;
- VINCI Energies.

