



MÉDIO TEJO
COMUNIDADE
INTERMUNICIPAL

65º Consulta pública da ERSE

Concessões de distribuição de eletricidade em baixa
tensão

Setembro de 2018

Análise e recomendações às propostas apresentadas

Acesso a informação dos atuais concessionários e a dados de base aos estudos da ERSE

Atendendo a que nos termos do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, cabe aos municípios optar pela exploração direta da atividade de distribuição de energia elétrica em BT ou pela respetiva concessão, e que a presente proposta, tal como referido na mesma, pretende esclarecer um conjunto de temas com interesse para ambos os modelos, seria muito pertinente que este mesmo documento incluísse informações mais detalhadas sobre o processo de recolha de informação junto dos atuais concessionários.

Cabendo aos municípios a decisão sobre o modelo de exploração será muito relevante garantir o acesso a toda a informação necessária para a tomada de uma decisão de qualidade. Naturalmente que muito agradecemos todos os esforços realizados pela ERSE na publicação e disponibilização de informação. No entanto, consideramos que tanto para a tomada de decisão sobre o modelo de exploração, como para o lançamento de um potencial processo de contratação no contexto de um modelo de concessão, será absolutamente necessário ter acesso a informação mais detalhada.

Quando é referido na presente proposta que os cadernos de encargos associados a cada procedimento de concurso terão que incluir uma caracterização técnica e territorial, incluindo a inventariação dos bens afetos à atividade desagregada por área de concessão, ou que, as atuais concessionários deverão facultar, para efeitos dos concursos, informação detalhada associada aos respetivos quadros de recursos humanos, nada é referido sobre como este processo de recolha detalhada de informação se irá processar.

Em resumo, parece-nos que seria muito relevante, em sede da presente proposta, produzir orientações que facilitassem este processo, com benefícios diretos para o processo de análise e decisão, em favor dos objetivos agressivos de implementação do presente programa.

Acresce, que a consulta pública apresenta resultados de estudos que sustentam, por um lado, uma determinada dimensão mínima ótima para as concessões de distribuição de eletricidade em BT, e por outro, determinados resultados em termos de custos e eficiência dos possíveis cenários de agregação territorial, sem que sejam fornecidos os dados e os cálculos que sustentaram tais resultados. Aliás, as boas práticas, em estudos técnicos desta natureza, sugerem que o nível de detalhe apresentado deve ser tal que permita a um investigador independente chegar aos mesmos resultados. Consideramos assim ser indispensável que os municípios possam dispor de tal informação, de forma a poder validar os cenários apresentados, bem como a suportar outras análises que venham a contribuir para posterior decisão relativa à exploração direta ou concessão da atividade de distribuição de energia elétrica em BT.

Cenários de agregação territorial

Nos termos do artigo 5.º do Decreto Lei n.º 31/2017, de 31 de Maio, a definição da área abrangida por cada procedimento será preferencialmente a delimitação territorial das entidades intermunicipais, exceto se razões ponderosas determinem critério diferente. Neste contexto não fica claro porque não foi este nível de agregação incluído como cenário na presente proposta.

Não se coloca em causa o objetivo de eficiência económica, mas sim a necessidade de confirmação se este objetivo será exequível através de um cenário de agregação previsto como preferencial.

As comunidades intermunicipais são de facto a estrutura formal regional com um nível de agregação mais alto. Estas detêm já objetivos, políticas, ferramentas e recursos comuns, sendo porventura, na maior parte dos casos, os fóruns por excelência de análise e decisão sobre os modelos de exploração de BT a prosseguir. Parece-nos que a existência desta estrutura, ao contrário de outras que teriam de ser criadas para responder a níveis de agregação superiores, poderá comportar benefícios que importa incorporar nas análises.

Terá uma nova estrutura inter-regional capacidade e proximidade para perceber e garantir que as especificidades e necessidade de cada município? Poderá esta exercer um papel importante de acompanhamento e fiscalização das concessões garantindo a qualidade e abrangência do serviço público? Até que ponto uma estrutura com mais proximidade não será capaz de fornecer um serviço que melhor satisfaça os clientes e a sociedade? Estes, são temas que importa analisar em contraponto com uma agregação intermunicipal. Para mais o próprio documento apresentado pela ERSE propõe que o tema da proximidade às populações poderá constituir uma relevante variável que condicione o modelo a utilizar (dado que “não é claro que o incremento constante da dimensão garanta a diminuição dos custos unitários devido a questões como a perda de flexibilidade e de proximidade”), mas daí não extrai quaisquer ilações, nem tão pouco utiliza de forma direta ou indireta esse conceito nas suas análises.

Por outro lado, e como já referido, torna-se indispensável que os dados e cálculos subjacentes ao apuramento dos custos e à estimação dos modelos utilizados para estimar o nível de eficiência para os vários cenários de agregação territorial sejam apresentados com o detalhe suficiente para que possam ser reproduzidos. Em particular, torna-se necessário explicar com mais detalhe como são produzidos os scores de eficiência para os 3 cenários de agregação territorial, i.e. se baseados na estimação dos modelos tomando os dados de base com maior nível de agregação ou se por agregação (ponderação) dos scores base produzidos ao nível das comunidades intermunicipais e como.

Disputa-se igualmente a lógica estrita de agregação territorial tendo por base a minimização dos desvio padrão dos custos unitários e dos scores de eficiência, por um lado por ignorar os já referidos potenciais efeitos dos critérios de proximidade, por outro porque na estrita lógica utilizada, o cenário ótimo (que minimizaria as diferenças entre regiões) seria um cenário com uma única concessão nacional, eliminando o interesse e potenciais benefícios deste exercício. Importaria assim, incluir explicitamente outros critérios, na produção destes cenários.

Economias de escala e dimensão mínima da atividade

A presente proposta procura identificar a dimensão mínima que garanta que o redimensionamento da atividade não coloque em causa a eficiência económica. Tendo sido a proposta de cenários de agregação realizada atendendo a este limiar mínimo proposto (de 600.000 clientes). Alega-se que o não cumprimento deste limiar implicaria um incremento em termos de custos não compatível com a indiferença financeira que se procura obter entre o contexto atual e futuro.

As análises efetuadas concluem que a atividade de distribuição de energia elétrica apresenta rendimentos crescentes à escala. No entanto, não nos parece que sejam conclusivos nessa demonstração, nem tão pouco quanto à dimensão mínima dessa mesma atividade. Entre as duas abordagens, análise de estudos científicos e análise de *benchmarking*, a ERSE concluiu quanto à primeira:

“não foi possível definir, apenas com base na literatura científica, qual a dimensão ótima da atividade de distribuição de energia elétrica, tendo-se observado que os resultados apresentados nos diferentes papers que abordam esta temática variavam significativamente consoante as características das amostras, designadamente em termos de dimensão das empresas que as compunham.”

Quanto à análise de *benchmarking* foram recolhidas e analisadas duas amostras de empresas.

Em relação à Amostra 1, parece-nos que nenhum dos resultados analisados se mostra conclusivo, incluindo o realizado com base em análise de *clusters*, como é referido nas diferentes análises mencionadas no relatório:

- Figura 3-4: “não permite verificar uma relação evidente entre a dimensão e o nível de custos unitários pela inexistência de uma tendência no nível destes custos em função da alteração da dimensão dos operadores”
- Figura 3-5: “Continua a não ser possível extrair qualquer conclusão sobre a relação entre a dimensão e os custos unitários”
- Figura 3-8: “Os *clusters* obtidos não permitem observar uma relação entre os clientes e os custos unitários”

Em relação à Amostra 2, é alegado que existe uma “...relação entre dimensão e nível de custo/desempenho das empresas de distribuição de energia elétrica em baixa tensão.” No entanto, esta relação está longe de ser inequívoca. Dos 3 *clusters* produzidos os dois primeiros apresentam níveis de custo unitários diferenciados, mas dimensões médias muito semelhantes. Assim, a sustentação de uma possível relação entre custos unitários e dimensão reside exclusivamente no *cluster* 3, que apresenta os maiores custos unitários e empresas com dimensão mediana muito baixa. Acontece que este *cluster* inclui igualmente algumas empresas de muito grande dimensão (mais de 2 milhões de clientes) o que contraria a tese apresentada. Acresce também, que a baixa dimensão mediana deste *cluster* é quase exclusivamente determinada por um conjunto de empresas da Holanda que apresentam dimensões sempre abaixo dos 50.000 clientes e elevados custos unitários. Ora o domínio das empresas de um único país neste *cluster* leva a que se apresentem conclusões equivocadas. De

facto, outras empresas do mesmo país, de maior dimensão, e incluídas em outros *clusters* apresentam igualmente custos unitários muito levados, aliás por vezes mais elevados do que os apresentados pelas empresas de menor dimensão. Assim, a relação entre dimensão e custos unitários, aparentemente sugerida pelo *cluster 3*, parece ser espúria e determinada por um efeito de país. Aliás, dado que esta amostra 2 é limitada na sua diversidade, parece ser indispensável que quaisquer análises aqui apresentadas incluam o controlo do efeito de geografia (“país”), o que aqui não aconteceu.

Para mais, a utilização de uma simples técnica descritiva como análise por *clusters* não se afigura adequada para numa perspetiva confirmatória concluir inequivocamente acerca de uma possível relação entre as variáveis dimensão e custo unitário. Na verdade, se se ajustar um modelo de regressão aos dados da amostra 2 tomando o custo unitário de exploração como variável dependente e o número de clientes como variável explicativa, e excluindo as 5 observações correspondentes a operadores com dimensão superior a 3,5 milhões de clientes (que apresentam uma escala muito fora do âmbito da escala proposta para a delimitação territorial), percebe-se que o efeito do número de clientes sobre os custos unitários de exploração é considerado estatisticamente não significativo ($p > .20$). Mesmo considerando o conjunto completo de dados, incluindo operadores com mais de 3,5 milhões de clientes, e controlando o efeito de “país” com base num modelo generalizado, chega-se à mesma conclusão de inexistência de relação significativa entre os custos unitários e o número de clientes ($p > .14$). Acresce finalmente que a amostra 2 não foi constituída explicitamente para este fim, devendo a sua representatividade (no sentido de capacidade de generalização das conclusões) ser questionada, e que uma análise baseada numa amostra que inclui todos os tipos de distribuidores de energia elétrica, AT, MT e BT, poderá produzir resultados enviesados. Naturalmente que as amostras criadas tendo em vista a formação de *clusters* poderão trazer resultados com maior aderência à realidade se constituídas com base em operadores com o mesmo tipo de atividade.

Assim, ao contrário do que se conclui no documento, os 3 estudos realizados (análise bibliográfica, *benchmark* amostra 1 e *benchmark* amostra 2) não parecem permitir concluir, nem sequer indiciar, qualquer tipo de relação entre dimensão e custos unitários, existindo pelo contrário diversos elementos nos resultados destas 3 atividades que apontam para a inexistência de qualquer relação. É também plausível defender que, a existir tal relação, o nível ótimo de agregação se possa situar em patamares significativamente inferiores a 600 mil clientes, como aliás apontam vários estudos científicos referenciados no documento. No documento é referido que os níveis ótimos de dimensão claramente inferior a 600.000 encontrados nos referidos estudos poderão estar associados a ótimos locais, sem que exista evidência direta de tal facto. De sublinhar ainda que, a existirem ótimos locais, também não é produzida qualquer evidência que sustente que esses ótimos quando associados a grupos de empresas de maior dimensão sejam superiores aos obtidos para grupos de empresas de menor dimensão.

Adicionalmente, é referido que:

“Assim, é possível, todas as restantes condições se manterem iguais, diminuir a dimensão da área de operação até cerca de 650 mil sem haver evidências, claras, que o custo unitário da empresa seja afetado, isto é, que ocorra um incremento do custo unitário justificado pela perda de economias de escala.”

Esta conclusão é demonstrativa de que uma redução da operação até cerca de 600 mil clientes é uma condição que, sendo possível, não é necessária. Ou seja, fica por demonstrar que uma dimensão de operação menor trará incrementos do custo unitário por cliente, deixando em aberto a possibilidade de considerar um cenário adicional, aos três apresentados, que contemple a agregação ao nível de NUTS III.

I. Notas finais

Parece-nos assim, que para que os municípios possam tomar decisões informadas e que defendam o interesse dos cidadãos é indispensável:

- Aprofundar a análise da relação entre dimensão das concessões e custos unitários, percebendo se esta existe e se a existir é possível identificar ótimos absolutos e/ou locais;
- Trabalhar novos modelos de agregação regional de dimensão inferior aos agora propostos, considerando explicitamente outros critérios de agregação que tenham nomeadamente em conta os potenciais benefícios da proximidade;
- Trabalhar o nível de agregação das comunidades intermunicipais como cenário base e *benchmark* para os restantes;
- Clarificar e detalhar os dados de base e processos de cálculo para a alocação dos custos e estimação dos modelos utilizados, bem como para os processos de agregação territorial.