

PARECER DA EDP SU SOBRE O DOCUMENTO DA ERSE

ENQUADRAMENTO

O tema das concessões de distribuição de eletricidade em Baixa Tensão (BT) suscita uma questão de ordem geral, na medida em que o contexto legislativo subjacente à realização de concursos públicos não prevê a existência de mecanismos de reciprocidade entre países, que assegurem que só poderiam concorrer agentes económicos de países onde haja reciprocidade no acesso às redes BT.

No âmbito das atribuições legalmente definidas, relativamente às concessões de distribuição de eletricidade em baixa tensão, compete à ERSE elaborar um estudo com os aspetos e parâmetros a fixar no programa de concurso tipo e no caderno e encargos tipo e, ainda, propor a área territorial de cada procedimento de concurso, com base em estudos técnicos e económicos. Neste contexto, a ERSE submeteu a consulta pública um documento exaustivo sobre as diferentes questões a tomar em conta, bem como algumas análises com vista à elaboração de propostas sobre as áreas a considerar.

Em termos globais, a EDP SU concorda com a visão da ERSE de que um cenário de fragmentação da atividade de distribuição trará desafios significativos ao nível do desempenho técnico e económico da atividade, dos procedimentos implementados e da capacidade de resposta à evolução tecnológica do setor; por outro lado, o modelo de regulação da atividade de distribuição em Baixa Tensão terá de ser adaptado de forma a garantir o princípio da uniformidade tarifária.

A EDP SU considera que o documento da ERSE constitui uma boa base de trabalho, com levantamento dos principais temas a discutir. Seguem-se alguns comentários específicos sobre as questões consideradas mais relevantes, bem como sobre a metodologia seguida nas análises que serviram de base às propostas apresentadas pela ERSE.

ASPETOS E PARÂMETROS A CONSIDERAR NO PROGRAMA DE CONCURSO TIPO E NO CADERNO DE ENCARGOS TIPO

Ativos das concessões

Relativamente aos procedimentos de valorização contabilística da concessão, a ERSE sugere o reforço da inventariação dos bens afetos às concessões de BT, propondo que o novo concessionário passe a facultar informação do valor contabilístico da concessão numa base anual, devendo a mesma ser validada por um relatório emitido por um auditor independente. A EDP SU considera que é necessário ter em atenção o aumento de custos que decorrerá da imposição de obrigações adicionais de reporte, principalmente num cenário de desagregação da atividade de distribuição em BT em múltiplos operadores.

Por outro lado, na medida em que os contadores são indispensáveis ao funcionamento do sistema, somos de opinião que este ativo deverá ser considerado no valor dos ativos a transferir.

Trabalhadores das concessões

O procedimento de concurso público sobre as concessões de distribuição de eletricidade em baixa tensão deve obedecer ao princípio da defesa da estabilidade do emprego, com a salvaguarda dos postos de trabalho e dos direitos dos trabalhadores afetos às concessões, nomeadamente em situações de transmissão ou cessação da concessão, bem como a exigência do cumprimento da legislação laboral, incluindo no que respeita aos vínculos efetivos e à contratação coletiva atualmente em vigor.

Neste contexto importa encontrar uma solução, devidamente enquadrada na legislação laboral, que garanta aos trabalhadores os direitos e benefícios adquiridos tanto enquanto estiverem no ativo como os benefícios e direitos na situação de reforma, nomeadamente complemento de reforma e plano de saúde aplicáveis, pelo que recomendamos que esta matéria fique claramente esclarecida e salvaguardada no caderno de encargos.

Contratos com prestadores de serviços externos

A EDP SU considera que poderá ser relevante avaliar a necessidade de realizar análises adicionais sobre a afetação dos custos com contratos não diretamente alocados a uma concessão em particular. Com efeito, caso não se verifique a hipótese adotada pela ERSE, de que a redução do âmbito dos contratos não terá qualquer impacto nas condições comerciais dos contratos, haverá um aumento dos custos no sistema elétrico. Este risco poderá advir não apenas da separação dos contratos de prestação de serviços entre concessões BT, mas também da necessidade de desagregação de contratos que agregam serviços a prestar às redes de AT/MT e BT.

Coordenação entre operadores do Sistema Elétrico Nacional

Do ponto de vista da otimização do sistema, considera-se positivo que a ERSE tenha destacado a necessidade do planeamento da rede de distribuição em BT ser gerido em interligação com os projetos de investimento na rede de MT, o que implica a coordenação entre os operadores das concessões de BT e a EDP Distribuição, enquanto operador da rede de distribuição em AT/MT.

Contudo, considera-se que a coordenação entre o operador da rede de MT e os operadores em BT pode vir a revestir-se de dificuldade acrescida num cenário de multiplicação do número de operadores em BT, pelo que se alerta para a necessidade de definir na legislação e regulamentação do setor elétrico princípios orientadores do relacionamento entre os dois operadores em áreas como o planeamento das redes ou a atuação em caso de interrupção do fornecimento.

Um aspeto adicional a ter em consideração é o aumento da complexidade associada à gestão do sistema num cenário de multiplicação do número de operadores. No caso dos comercializadores, é importante não esquecer o acréscimo de custos resultante da maior complexidade e carga administrativa associada à necessidade de pagamentos pelo uso da rede de distribuição em BT a diferentes entidades, face à atual situação em que tem uma única fatura pelo pagamento da tarifa de acesso.

Regulação económica das concessões pela ERSE

A ERSE recomenda que os cadernos de encargos deverão fazer referência a potenciais compensações entre operadores de redes de distribuição em BT, caso tal se venha a tornar necessário para assegurar o princípio da uniformidade tarifária. Com efeito, a ERSE refere que o alargamento do número de operadores da rede de distribuição poderá levar a que seja necessário implementar um sistema de compensações entre operadores, de modo a garantir que cada operador recupera os seus proveitos permitidos através das tarifas reguladas.

A EDPSU considera importante que os concursos para atribuição de novas concessões BT ocorram com total entendimento do enquadramento da regulação económica da atividade de distribuição por parte dos intervenientes nos concursos, pelo que se recomenda que a proposta final da ERSE para a delimitação das áreas territoriais inclua uma estimativa dos proveitos permitidos para cada área de concessão no horizonte temporal que a ERSE considere adequado e, caso seja essa a opção adotada, uma estimativa de eventuais transferências a realizar entre operadores de redes em BT, tendo por base as áreas territoriais propostas pela ERSE.

Qualidade de serviço aos clientes finais

Os níveis de qualidade de serviço, a observar pelos operadores de redes, encontram-se estabelecidos no Regulamento da Qualidade de Serviço (RQS) de aplicação a todo o território nacional.

A ERSE considera que a situação atual não requer a introdução de requisitos adicionais, pelo que propõe integrar no caderno de encargos uma cláusula que reforce o dever de cumprimento das normas e regulamentos aplicáveis, por parte dos concessionários. A ERSE propõe também que os níveis de qualidade de serviço sejam orientados pelos níveis regulamentares e não por acordo entre concessionário e concedente.

A EDP SU considera a proposta da ERSE adequada, uma vez que os níveis de qualidade de serviço do fornecimento de energia elétrica devem ser de aplicação nacional nos termos estabelecidos no Regulamento da Qualidade de Serviço, não devendo constituir

um critério de seleção dos concorrentes; assim, esta matéria ficaria fora dos aspetos a considerar.

Qualificação de Concorrentes

A atividade de distribuição de energia elétrica em BT, pela sua complexidade e especificidade, está sujeita a exigências muito rigorosas que importa garantir. Com efeito, tratando-se de um serviço público essencial, é fundamental que a sua prestação seja efetuada em condições de segurança, continuidade e qualidade do serviço.

Neste contexto, entendemos que o programa de concurso tipo e o respetivo caderno de encargos a lançar para as concessões de distribuição de eletricidade em baixa tensão devem ter um elevado nível de exigência, pelo que deverá ser exigida a qualificação dos concorrentes, em especial no que respeita à capacidade e experiência técnica e solidez financeira, de modo a assegurar a atividade de distribuição de energia elétrica em baixa tensão nas condições técnicas e legais exigidas.

Transição entre concessionários

A EDP SU considera que o processo de transição entre concessionários é uma matéria complexa e que poderá implicar diversos riscos ao nível da continuidade do fornecimento, pelo que se defende a definição de um procedimento uniformizado para todos os operadores. Assim, sugere-se a inclusão no caderno de encargos de um plano detalhado com todas as fases do processo de transição, com um limite temporal pré-definido.

Sugere-se ainda que a mudança de operador da rede de distribuição seja comunicada por escrito aos comercializadores, enquanto utilizadores das redes de distribuição.

PROPOSTA SOBRE AS ÁREAS TERRITORIAIS DOS CONCURSOS

De acordo com o texto submetido pela ERSE a consulta pública, importa respeitar os princípios gerais estabelecidos no artigo 2º da Lei n.º 31/2017, de 31 de maio, de acordo

com os quais há que garantir que as alterações à atividade de distribuição de energia elétrica em BT não põem em causa a eficiência económica, nem as condições de desempenho eficaz do sistema. Haverá ainda que garantir a neutralidade financeira, respeitando o princípio da uniformidade tarifária.

Contudo, a análise apresentada pela ERSE sobre este tema afigura-se demasiado simplista, sem justificação para as conclusões — apesar de reconhecer que se trata duma atividade com rendimentos crescentes à escala, a ERSE defende que a dimensão mínima para a atividade de distribuição de energia elétrica em BT será de cerca de 600 mil clientes. No entanto, o documento da ERSE mostra que o custo operacional unitário desta atividade em Portugal Continental foi de apenas 47,1 euros por cliente em 2016, valor muito inferior ao registado pelos outros operadores analisados. Por outro lado, a ERSE refere também que, caso o custo por cliente em Portugal Continental assumisse o valor apresentado pelo segundo operador com custos mais baixos (87,5 euros por cliente), os custos do sistema teriam um aumento de 247 milhões de euros, o que implica a quase duplicação dos valores apresentados para 2016. Tendo em conta que, ainda de acordo com os valores publicados pela ERSE, o número de clientes do referido operador é de 642 mil clientes, é legítimo concluir que a implementação da referida dimensão em Portugal implicará um aumento de custos muito significativo.

A ERSE analisou vários estudos publicados na área para tentar inferir a dimensão ótima do sistema, tendo também recolhido dados sobre vários operadores. Contudo, na medida em que os estudos analisados parecem basear-se em empresas de dimensão bastante inferior à do atual operador no Continente Português, uma análise mais profunda da informação recolhida pela ERSE poderia revelar-se útil, uma vez que, como é sabido, as conclusões das análises refletem, necessariamente, as características das empresas analisadas. A simples apresentação de gráficos de dispersão ilustrativos da relação entre o número de clientes e os custos dos diferentes operadores poderia revelar-se interessante. Por outro lado, afigura-se também de interesse a apresentação e discussão dos parâmetros dos modelos estimados pela ERSE.

Relativamente às análises feitas pela ERSE através da metodologia DEA (*Data Envelopment Analysis*), é de estranhar a opção por apenas considerar a hipótese de rendimentos constantes à escala, apesar de ser reconhecida a importância dos efeitos

de escala na atividade em análise; com efeito, a comparação entre os resultados dos modelos com rendimentos constantes e com rendimentos variáveis à escala permitiria quantificar os efeitos de escala, resultado de grande utilidade para a atual discussão.

Dado o forte impacto da dimensão dos operadores nos custos do sistema, que fica demonstrado através da informação disponibilizada pela ERSE, a análise cuidada deste tema assume uma importância fulcral, na medida em que a fragmentação em diferentes unidades irá implicar um aumento de custos muito significativo, podendo dificultar a manutenção do princípio da uniformidade tarifária, que se pretende manter. Com efeito, os resultados apresentados pela ERSE mostram uma grande disparidade de custos unitários nas diferentes Comunidades Intermunicipais, facto que poderá não refletir diferenças de eficiência na operação das redes, na medida em que há outros fatores que implicam uma maior dificuldade no desempenho das operações (como é o caso da dispersão dos clientes), conduzindo a um aumento nos custos unitários. A agregação num único operador permite diluir estes efeitos, maximizando os benefícios associados aos efeitos de escala.

Por outro lado, haverá um conjunto de ativos e processos que terão de ser replicados em cada um dos novos concessionários, com o conseqüente impacto nos custos globais do sistema. Trata-se, nomeadamente, de sistemas de informação, atividades de planeamento e aprovisionamento.

Adicionalmente, haverá ainda que considerar possíveis benefícios associados ao desempenho integrado da atividade de distribuição de eletricidade em diferentes níveis de tensão (BT, MT e AT), por efeito de eventuais sinergias que importa quantificar.