

CONCESSÕES DE DISTRIBUIÇÃO DE ELETRICIDADE EM BT

Propostas para as Peças Tipo dos Procedimentos de Atribuição
das Concessões ao Abrigo da Lei n.º 31/2017



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	SÍNTESE DAS PROPOSTAS DA ERSE	1
2	INTRODUÇÃO	3
3	ENQUADRAMENTO	5
3.1	Historial e situação atual	5
3.2	Condicionantes às novas concessões.....	6
3.3	Desafios para as novas concessões	8
4	PRINCÍPIOS GERAIS DOS PROCEDIMENTOS	11
4.1	Propostas.....	13
5	IDENTIFICAÇÃO DOS BENS DAS CONCESSÕES DE DISTRIBUIÇÃO EM BT	15
5.1	Propostas.....	19
6	ATIVOS DAS CONCESSÕES	21
6.1	Caraterização económica dos ativos das concessões.....	21
6.2	Principais aspetos a considerar.....	23
6.3	Propostas.....	28
7	TRABALHADORES DAS CONCESSÕES	31
7.1	Caraterização dos trabalhadores afetos às concessões em BT	31
7.2	Principais aspetos a considerar.....	34
7.3	Propostas.....	36
8	CONTRATOS COM PRESTADORES DE SERVIÇOS ÀS CONCESSÕES	39
8.1	Caraterização dos contratos de prestadores de serviço afetos à concessão em BT ...	39
8.2	Principais aspetos a considerar.....	40
8.3	Propostas.....	42
9	OBRIGAÇÕES E DIREITOS QUE NÃO TRANSITAM PARA O NOVO CONCESSIONÁRIO	45
9.1	Propostas.....	47
10	ILUMINAÇÃO PÚBLICA E EFICIÊNCIA ENERGÉTICA	49
10.1	Caraterização da situação atual	49
10.2	Principais aspetos a considerar.....	51
10.3	Propostas.....	54
11	INOVAÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DE ELETRICIDADE EM BT	57
11.1	Propostas.....	59
12	ACESSO ÀS INFRAESTRUTURAS APTAS AO ALOJAMENTO DE REDES DE COMUNICAÇÕES ELETRÓNICAS	61
12.1	Propostas.....	62

13 PLANEAMENTO, DESENVOLVIMENTO E OPERAÇÃO DAS REDES DE DISTRIBUIÇÃO EM BT.....	65
13.1 Propostas.....	67
14 PRINCÍPIO DA REGULAÇÃO ECONÓMICA DAS CONCESSÕES PELA ERSE	69
14.1 Propostas.....	71
15 QUALIDADE DE SERVIÇO AOS CLIENTES FINAIS	73
15.1 Propostas.....	75
16 SEPARAÇÃO DE ATIVIDADES.....	77
16.1 Propostas.....	78
17 ELEMENTOS DECISÓRIOS DOS CONCURSOS.....	79
17.1 Propostas.....	80
18 TRANSIÇÃO ENTRE CONCESSIONÁRIOS.....	81
18.1 Propostas.....	84
19 DIFERENTES PRAZOS DO FIM DOS ATUAIS CONTRATOS DE CONCESSÃO	87
19.1 Propostas.....	88
20 COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO	91
20.1 Propostas.....	95
ANEXO I – INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA PELA ERSE	97
ANEXO II – ANO DE FIM DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE DISTRIBUIÇÃO EM BT	103

1 SÍNTESE DAS PROPOSTAS DA ERSE

A atividade de distribuição de energia elétrica em baixa tensão (BT) em Portugal Continental é um direito exclusivo dos municípios, o qual pode ser exercido por exploração direta ou sob concessão atribuída a outra entidade. Atualmente, a distribuição de energia elétrica em BT é exercida em todos os municípios de Portugal Continental sob concessão.

A Resolução do Conselho de Ministros 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 tendo em vista a concretização dos concursos para as novas concessões. No âmbito da referida Resolução, a ERSE deve apresentar propostas para os aspetos e parâmetros que importa fixar no programa de concurso tipo e no caderno de encargos tipo.

Deste modo, e beneficiando da articulação com a Direção-Geral de Energia e Geologia e com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, sintetizam-se de seguida as principais propostas da ERSE.

- A transição síncrona de todas as concessões favorece o resultado dos concursos, propondo a ERSE que, por via negocial, se procure este objetivo.
- Os concursos devem tomar a forma de concursos limitados por prévia qualificação, em função de requisitos de capacidade técnica e financeira.
- Os concursos devem utilizar como critério de seleção as propostas de valor de uma prestação adicional à renda de concessão prevista em lei, a pagar pelos concessionários aos municípios mas que não é considerada para efeitos tarifários.
- A regulação da qualidade de serviço aos clientes finais é competência da ERSE não devendo ser matéria sujeita a concurso.
- Os municípios devem poder optar pela exploração separada da infraestrutura de iluminação pública face à rede de distribuição em BT, solução que favorece a eficiência energética e a adaptação a políticas locais.
- A identificação dos bens das concessões deve ser feita de forma faseada, permitindo a informação necessária a cada fase, conseguindo-se assim uma disponibilização de informação mais célere.
- As obrigações de reporte de informação entre os futuros concessionários e os concedentes devem ser reforçadas nos novos contratos.
- A identificação concreta dos trabalhadores a transitar para os novos concessionários só será possível depois de conhecidos os resultados dos concursos e envolvendo negociação com os trabalhadores e seus representantes.
- Para garantir o atual quadro de direitos dos trabalhadores, deve ser ponderada a previsão de um procedimento de contratação coletiva (acordo coletivo) aplicável a todos os trabalhadores afetos à

atividade de distribuição em BT e transferidos para as novas concessões, independentemente do seu empregador, ou, alternativamente, ser equacionada uma portaria de extensão da contratação coletiva neste setor.

- Aos trabalhadores deve ser permitido o exercício do direito de oposição, nos termos da legislação laboral aplicável.
- Existe um conjunto de direitos e obrigações dos atuais concessionários que não deve transitar para os novos, resultado da regulação vigente, e que devem ser identificados nos cadernos de encargos.
- Deve ser reforçado o planeamento da rede de distribuição em BT e melhorada a articulação com os instrumentos de gestão territoriais de âmbito municipal.
- A articulação entre os futuros operadores de rede de BT e o operador das redes em AT/MT deve ser reforçada, em benefício da qualidade de serviço, da segurança e da eficiência global do sistema elétrico.
- Deverá ser criada uma Comissão de Acompanhamento como espaço de diálogo entre os vários interesses e de adaptação das soluções globais às especificidades do caso concreto de cada concessão ou área de concurso. Esta Comissão deverá ter representantes dos diversos interesses e instituições (municípios, concessionários atuais e futuros, trabalhadores, operador da rede em AT/MT, DGEG e ERSE) que variam ao longo do processo, designadamente após conhecimento dos resultados dos concursos.

No setor elétrico, a incorporação de inovação tecnológica e as transformações decorrentes das políticas energéticas e de desenvolvimento sustentável são uma constante. A atividade de distribuição em BT está atualmente no centro de muitas dessas transformações, colocando desafios aos novos operadores de rede e expectativas de que a infraestrutura elétrica facilite e viabilize estas transformações. 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. Esta compatibilização visa a melhoria global do funcionamento do sistema elétrico e não apenas da atividade de distribuição isoladamente, sendo determinante uma visão integrada do funcionamento do setor e dos seus recursos.

2 INTRODUÇÃO

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

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

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

O contrato de concessão tem por base um contrato-tipo aprovado por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da energia, das finanças e da administração interna, ouvida a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) e a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE)⁴.

A Lei n.º 31/2017, de 31 de maio, veio aprovar os princípios e regras gerais relativos à organização dos concursos de atribuição das concessões municipais de distribuição de energia elétrica em BT, determinando que os concursos sejam lançados em 2019.

A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 5/2018, de 11 de janeiro, aprovada ao abrigo da Lei n.º 31/2017, estabeleceu o programa de estudos e ações a desenvolver pela ERSE, em articulação com a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) e com a ANMP, com vista a habilitar a concretização dos concursos nos termos previstos.

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 colocar as propostas em discussão pública, permitindo assim formular uma proposta final a apresentar ao Governo que incorpore as diversas

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.

perspetivas e visões recolhidas durante a consulta, o que, naturalmente, teve implicações no calendário inicialmente previsto.

A análise dos contributos recebidos encontra-se em documento autónomo e os contributos não confidenciais recebidos encontram-se disponíveis no *site* da ERSE.

A elaboração da proposta definitiva da ERSE beneficiou de articulação com a ANMP e a DGEG, conforme previsto na lei.

O presente documento, para além do enquadramento necessário ao tema, inclui propostas para os aspetos e parâmetros que importa fixar no programa de concurso tipo e no caderno de encargos tipo para a atribuição de concessão da atividade de exploração das redes de distribuição de eletricidade em BT, dando assim resposta à tarefa prevista no n.º 2 da RCM n.º 5/2018. Apresentam-se ainda propostas adicionais a serem concretizadas com recurso a outros instrumentos legais e regulamentares.

3 ENQUADRAMENTO

3.1 HISTORIAL E SITUAÇÃO ATUAL

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

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

A diferença de dimensão entre os operadores de rede é grande. A EDP Distribuição serve cerca de 99,5% dos clientes de baixa tensão, correspondendo a 6,1 milhões de clientes em 2016. Os restantes operadores servem um total de cerca de 30 mil clientes de energia elétrica em BT.

Os atuais contratos de concessão têm uma duração de 20 anos e uma data de termo variável de município para município. A maioria dos contratos de concessão termina entre 2021 e 2022, havendo alguns que se estendem até 2026. Uma lista com o ano de término dos contratos de concessão é incluída em anexo.

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

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

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

3.2 CONDICIONANTES ÀS NOVAS CONCESSÕES

Entre as maiores condicionantes do processo de atribuição das novas concessões estão os princípios legais da uniformidade tarifária e do não agravamento das condições económicas do exercício da atividade (que teria consequências no agravamento dos custos pagos pelos consumidores), bem como da harmonização e qualidade do serviço prestado aos consumidores⁷.

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

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

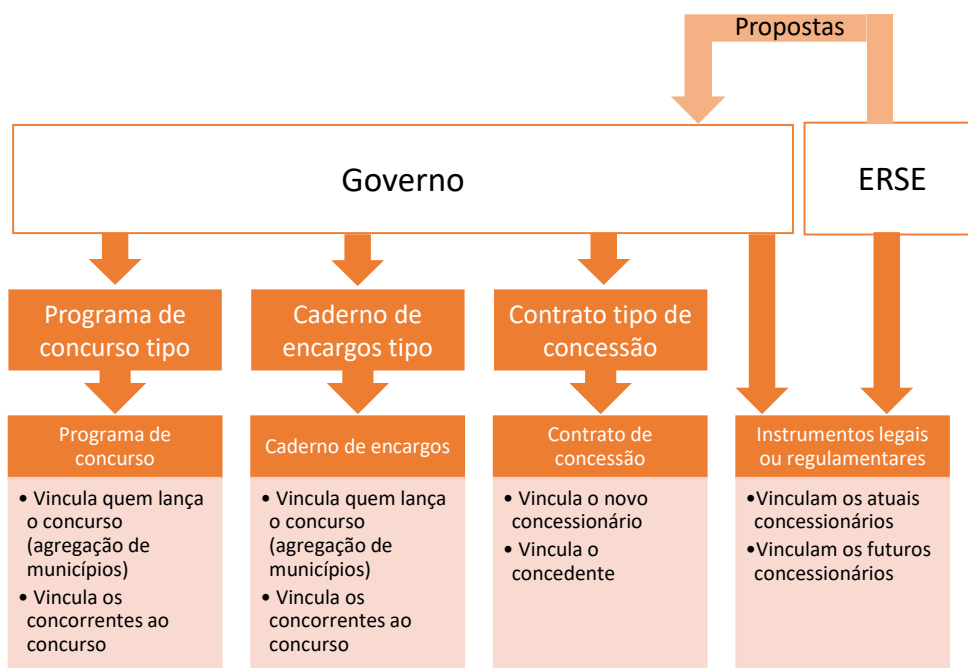
⁷ Vd. art. 2.º da Lei n.º 31/2017.

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

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

Sistematizando, as novas concessões devem cumprir as restrições impostas por vários instrumentos, conforme se apresenta na figura seguinte.

Figura 3-1 – Instrumentos de condicionamento das futuras concessões



3.3 DESAFIOS PARA AS NOVAS CONCESSÕES

As novas concessões desenvolverão a sua atividade tendo por base um conjunto de princípios legais para desenvolvimento da atividade e terão de fazer face aos desenvolvimentos expectáveis para o setor. Importa assim identificar os principais desafios para as novas concessões.

UNIFORMIDADE TARIFÁRIA E DO SERVIÇO AOS CONSUMIDORES FINAIS DE ELETRICIDADE

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

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

A circunstância de ter um preço uniforme (tarifa nacional) para todo o território não impede a existência de custos de operação diferenciados entre os vários operadores. Estas diferenças podem resultar, por exemplo, das características estruturais das zonas de distribuição em que operam: concentradas/dispersas, urbanas/rurais/naturais, topologicamente acidentadas/planas, clima frio/temperado, etc. Existindo diferenças justificáveis de nível de custos de operação, a regulação dos operadores de rede deverá reconhecer estas realidades e implementar um sistema de compensações e transferências entre operadores. A necessidade e complexidade de um tal sistema pode ser minorada caso as áreas de rede de cada operador sejam compostas de agregações de concessões municipais resultando mais homogêneas em termos dessas condições estruturais.

DESEMPENHO EFICIENTE DA ATIVIDADE

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

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

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

Por outro lado, as características já descritas de prestação de um serviço uniforme e regulamentado aos utilizadores das redes conduzem indiretamente a economias de escala na operação da rede (na dimensão comercial).

CAPACIDADE PARA RESPONDER À EVOLUÇÃO DO SETOR

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

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

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

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

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

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

PAPEL DOS OPERADORES DE REDE NO FUNCIONAMENTO DO MERCADO DE ENERGIA

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

Essa dimensão que historicamente residia no gestor do sistema, ao nível da rede de transporte, tem vindo a abranger também o operador da rede de distribuição em AT e MT. Veja-se o exemplo da elevada quantidade de produção dispersa na rede de distribuição, nomeadamente geração de origem renovável. Assistimos também ao início da gestão inteligente das redes de distribuição em baixa tensão, capazes de lidar com produção dispersa na rede (caso do solar fotovoltaico de pequena escala) com soluções de armazenamento ou com uma participação mais ativa dos consumidores (gestão da procura). Estes desenvolvimentos irão solicitar aos operadores de rede de distribuição em BT investimentos em favor do mercado de energia, cujos benefícios serão em parte externos à sua atividade.

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

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

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

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

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

4 PRINCÍPIOS GERAIS DOS PROCEDIMENTOS

Os procedimentos para lançamento dos concursos de concessão da atividade de distribuição em BT devem respeitar as regras gerais de contratação pública (uma vez que as concessões são atribuídas mediante a realização de concursos públicos) e ainda as regras específicas para estas concessões. Não cabendo no âmbito de análise do presente documento as regras gerais de contratação públicas, que constam designadamente do Código dos Contratos Públicos (CCP), referir-se-á de seguida as regras criadas especificamente para estes concursos.

Como referido anteriormente, existem diplomas legais essenciais que devem ser tidos em conta para o desenvolvimento dos procedimentos de concessão da atividade de distribuição em BT. As regras específicas que vieram a regular estes procedimentos encontram-se plasmadas na Lei n.º 31/2017 que aprova os procedimentos e regras gerais relativos à organização dos procedimentos de concurso público, para atribuição, por contrato, de concessões destinadas ao exercício em exclusivo da exploração das redes municipais de distribuição de eletricidade em BT, e ainda a RCM n.º 5/2018.

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

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

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

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

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

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

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

- Propor a delimitação das áreas territoriais dos procedimentos, com base em estudos técnicos e económicos; e ainda
- Elaborar um estudo com os aspetos e parâmetros que importa fixar no programa de concurso tipo e no caderno de encargos tipo.

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

Ao **Governo** cabe, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 31/2017 e dos n.ºs 3 e 4 da RCM n.º 5/2018, aprovar o programa de concurso tipo e o caderno de encargos tipo, além de aprovar a minuta dos contratos.

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

Além destes princípios enunciados em diplomas legais, a ERSE propõe a concretização de princípios que poderão ser plasmados através de instrumento vinculativo a aprovar pelo Governo. Referimo-nos, designadamente, a uma proposta que adiante será desenvolvida e que tem que ver com a criação de uma Comissão de Acompanhamento que congregue, designadamente, representantes de concedentes e concessionários e que possa sugerir as regras atinentes à análise da documentação necessária pelos concorrentes (*due diligence*) para poderem formular as suas propostas.

Adicionalmente, entende-se, como se dirá adiante, que será de defender **uma transição síncrona das concessões**. No contexto atual, tem-se presente que, consoante os municípios, as concessões terminarão em diferentes datas e que, ademais, para que a transição seja síncrona, tal poderá implicar que, em certos casos, as concessões terminem mais cedo que inicialmente previsto. Esta sugestão, embora seja favorável para a gestão da rede de distribuição, implicará negociações com os atuais concessionários.

Por último, para a concretização dos concursos, estando em causa um importante setor com impacto no bem-estar dos cidadãos e na atividade económica, a ERSE propõe a realização de um **concurso público limitado por prévia qualificação**, designadamente atendendo a critérios de capacidade financeira e

técnica. Convém, a este propósito, 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 monetários⁸, 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 elétrica⁹. 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.

4.1 PROPOSTAS

PROGRAMA DE CONCURSO TIPO

- Concurso limitado por prévia qualificação, com publicidade internacional, em função de requisitos de capacidade técnica e financeira.

OUTROS INSTRUMENTOS A CONSIDERAR

- Defesa de uma transição síncrona entre as concessões, sobretudo atendendo à via negocial (cf. Ponto 18).

⁸ No ponto 3.3 fez-se referência ao papel do ORD na cadeia de faturação do setor elétrico.

⁹ 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>.

5 IDENTIFICAÇÃO DOS BENS DAS CONCESSÕES DE DISTRIBUIÇÃO EM BT

Os atuais contratos de concessão já preveem a prestação anual de informação do concessionário aos municípios, com dados técnicos e económicos relevantes da concessão. Não obstante, é geralmente reconhecida a necessidade de garantir uma maior uniformidade dessa informação e um aumento generalizado do detalhe da informação prestada, em particular no momento atual de preparação do lançamento de concursos para atribuição de novas concessões.

No âmbito da caracterização dos bens das concessões, importa distinguir a informação de caracterização física dos ativos de suporte da atividade (leia-se, os ativos “imobilizados”¹⁰) e o respetivo reporte da informação económica, da informação económica associada à exploração da atividade e aos recursos empregues, em particular, o reporte dos gastos operacionais. 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 operacional 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 operacional 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 em cada área 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.

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:

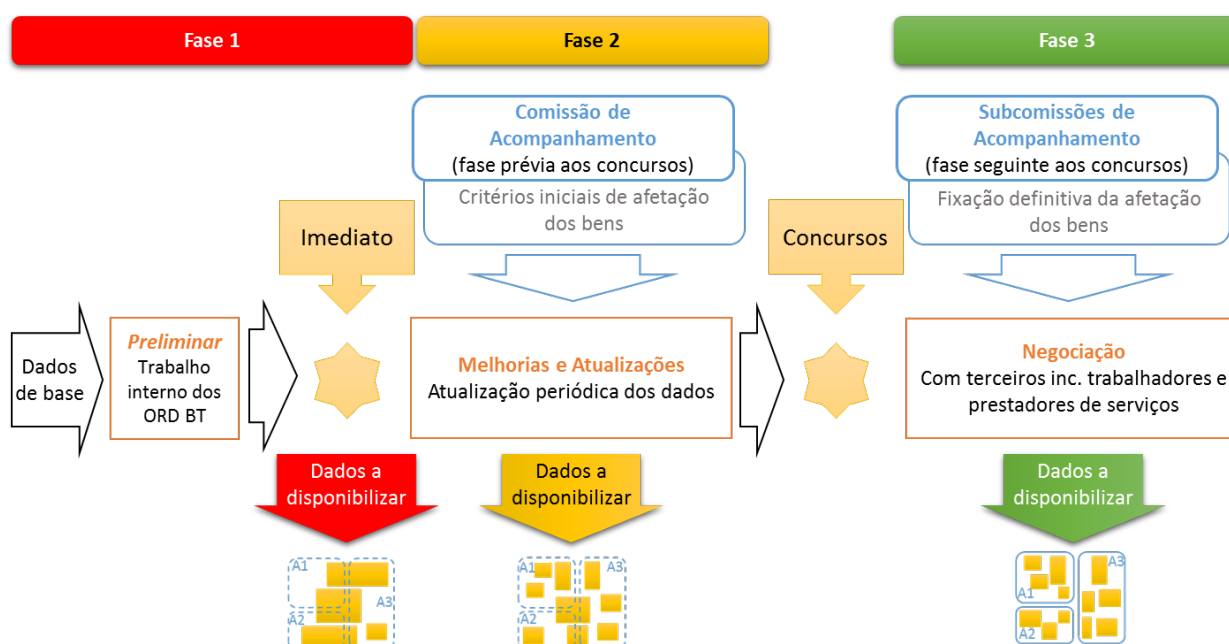
- Os ativos da rede partilhados envolvem o ORD e todos os municípios para cujas concessões os bens prestam serviços.
- Os contratos de prestação de serviços envolvem o ORD, os diversos municípios onde os serviços são prestados e os próprios prestadores de serviços.

¹⁰ As normas complementares do setor elétrico para fins de reporte de informação regulatória aprovadas pela ERSE, nos termos da Diretiva n.º 4/2016, de 3 de março, mantêm a terminologia “Imobilizados” do anterior normativo contabilístico - Plano Oficial de Contabilidade (POC) - para a designar os “ativos não correntes” do atual normativo – Sistema de Normalização Contabilística (SNC).

- 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 condicionantes 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 nas diferentes fases do procedimento.

Figura 5-1 – 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 de Rede e Clientes, por Direção de Redes e Concessões ou a nível nacional). A disponibilização de dados deve ser assegurada pelos atuais concessionários, com urgência, no âmbito das suas obrigações contratuais.

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**.

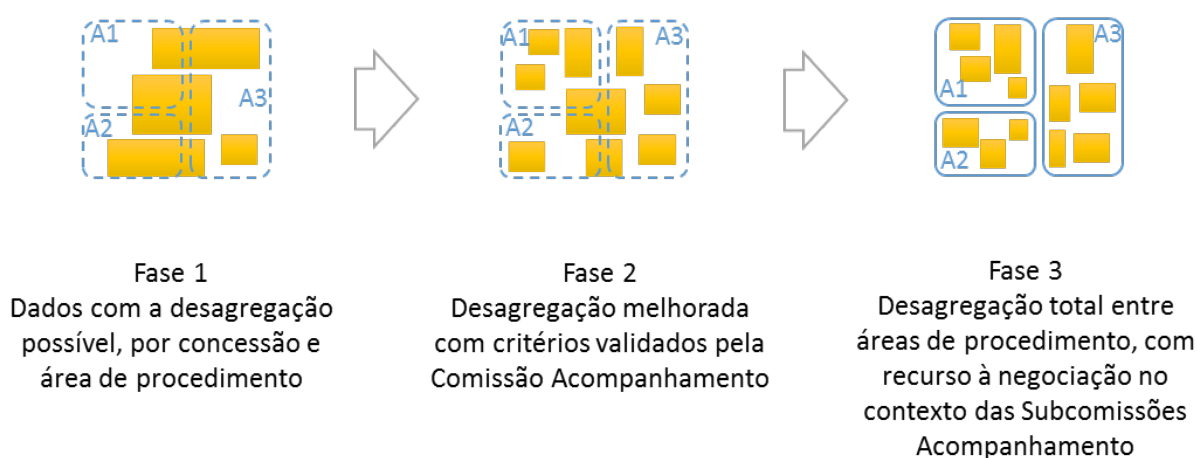
A segunda fase termina com a realização dos concursos e seleção dos novos concessionários.

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 dos candidatos ganharem mais do que um concurso.

Na terceira fase, devem ser **criadas novas Comissões de Acompanhamento (subcomissões)**, para cada concurso, que incluam expressamente os novos **ORD que resultaram dos concursos**. Cada uma dessas subcomissões 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. No final da terceira fase, 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 três fases propostas, através da figura seguinte.

Figura 5-2 – 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;
- Partir o problema da afetação de bens em várias partes, individualmente mais simples de solucionar.

O modelo proposto assume o lançamento dos concursos com uma descrição dos bens das concessões ainda com algum grau de incerteza, quer devido aos bens ainda não afetados às diferentes áreas de procedimento (incluindo os trabalhadores, por exemplo) quer devido ao desfasamento temporal entre os concursos e o fim dos atuais contratos de concessão. 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, os quais devem fazer-se segundo critérios de oportunidade¹¹. Alguns dos aspetos da negociação só se podem conhecer após o resultado dos concursos, como por exemplo para efeitos do exercício dos direitos dos trabalhadores, o que reforça a necessidade desta abordagem.

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.

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. Defende-se que a definição dos elementos a disponibilizar seja proposta pela Comissão de Acompanhamento.

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, propõe-se que a informação detalhada a prestar aos municípios seja também disponibilizada aos demais interessados, não apenas nas

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.

peças dos procedimentos mas também logo que possível e em condições de igualdade e facilidade de acesso.

5.1 PROPOSTAS

CADERNO DE ENCARGOS TIPO

- O caderno de encargos tipo deve determinar que o caderno de encargos de cada procedimento deve identificar os bens das concessões adstritas ao procedimento, com o detalhe definido pela Comissão de Acompanhamento dos procedimentos, tendo em conta a afetação tão completa quanto possível desses bens por cada concessão.

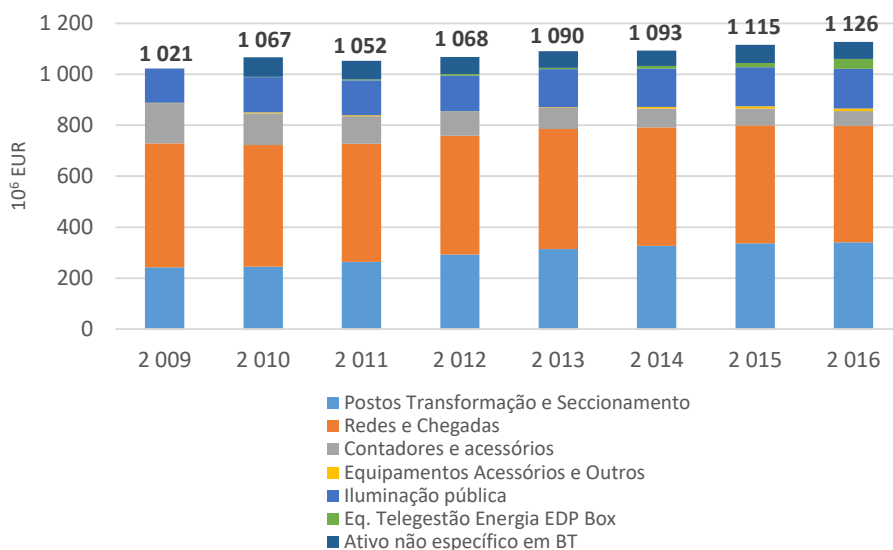
6 ATIVOS DAS CONCESSÕES

6.1 CARATERIZAÇÃO ECONÓMICA DOS ATIVOS DAS CONCESSÕES

De acordo com a Base VII do Anexo V e ainda do artigo 42.º do Regime das concessões da rede de distribuição de eletricidade em baixa tensão, publicadas no Decreto-Lei nº 172/2006, de 23 de agosto, considera-se como bens afetos à concessão os elementos que constituem a rede de baixa tensão e as interligações (linhas, cabos e ramais de BT, postos de transformação e instalações anexas e as instalações de telecomunicações, telemedida e telecomando afetas à distribuição em BT) bem como a rede de iluminação pública, incluindo luminárias. Suplementarmente, o mesmo normativo legal infere que os imóveis necessários ao desempenho das atividades objeto das concessões também se classificam como bens da concessão e ainda outros bens móveis e imóveis necessários ao desempenho da atividade de concessão.

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

Figura 6-1 - Evolução dos ativos das concessões em BT



Fonte: EDP Distribuição

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

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

Tabela 6-1 - Ativos da atividade de distribuição em BT - 2016

Imobilizado Específico Atribuído por Concessões (€)	
Imobilizado Bruto	4 849 950 760
Amortizações Acumuladas	3 813 155 005
Imobilizado Líquido	1 036 795 755 92%
Imobilizado Específico Comum (€)	
Imobilizado Bruto	32 984 700
Amortizações Acumuladas	9 508 205
Imobilizado Líquido	23 476 495 2%
Imobilizado Não Específico Comum (€)	
Imobilizado Bruto	223 089 744
Amortizações Acumuladas	157 141 699
Imobilizado Líquido	65 948 045 6%
TOTAL - BT	1 126 220 295

6.2 PRINCIPAIS ASPETOS A CONSIDERAR

PROCEDIMENTOS DE INVENTARIAÇÃO E REPORTE CONTABILÍSTICO DOS ATIVOS DA CONCESSÃO

Desde o início do 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 desta informação pelo concessionário, 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.

Tanto o caderno de encargos como a minuta do contrato de concessão deverão reforçar as normas já existentes relativas à inventariação dos bens da concessão por concelho, obrigando à disponibilização periódica ao concedente por parte do concessionário do imobilizado afeto à concessão (específico e não específico).

Contudo, numa fase preliminar, ainda antes do processo do concurso e da elaboração do caderno de encargos, é necessário garantir que toda a informação relevante sobre as várias concessões é disponibilizada às partes interessadas.

A necessidade dos atuais concedentes (municípios) decidirem, previamente, se optam pela gestão direta ou pela concessão motiva 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 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 utilização¹²;
- 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, durante este período prévio à concretização do caderno de encargos dos concursos deverá ocorrer uma definição pormenorizada dos procedimentos de reporte dos ativos afetos a cada concessão, conforme o que se descreve a seguir, coordenada com a Comissão de Acompanhamento proposta.

Esta definição é imprescindível para que os cadernos de encargos associados ao procedimento de concurso para cada área territorial incluam uma caracterização técnica e económica dessa área territorial. Esta caracterização técnica e económica deverá incluir toda a inventariação dos bens afetos à atividade de distribuição de energia elétrica em baixa tensão, desagregada por área de concessão incluída nessa delimitação territorial, bem como uma sistematização dos restantes recursos necessários para a realização da atividade de distribuição em BT, tais como recursos humanos (detalhado no ponto 7) ou contratos de prestação de serviços (detalhado no ponto 8), definida ao nível de cada área, desagregando a informação por município.

A informação sobre os ativos de cada concessão a disponibilizar nos cadernos de encargos deverá ser tão detalhada quanto possível e incluir a descrição dos ativos, designadamente:

- A sua idade e estado de conservação;
- A localização;
- As características técnicas;

¹² 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.

- A descrição dos valores de aquisição inicial e eventuais revalorizações posteriores;
- As políticas de depreciação e respectivas 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 para os ativos exclusivamente afetos a uma concessão, bem como para os ativos afetos a mais que uma concessão e para diferentes níveis de tensão (ativos partilhados entre concessões e níveis de tensão). Neste processo, são estes últimos ativos a determinar uma maior complexidade no processo de inventariação, reporte contabilístico e determinação do valor indemnizatório no atual contexto das concessões. Conforme verificado na Tabela 6-1, cerca de 8% dos ativos são de utilização comum a várias concessões (dados de 2016), não tendo sido possível a sua afetação a nenhuma concessão específica. Uma vez que o caderno de encargos terá de identificar os ativos, torna-se necessário que, previamente à sua aprovação, se definam critérios de alocação desses ativos de utilização comum nos casos em que for possível concretizar essa alocação (sendo desejável que esta alocação seja para todos os ativos comuns) e os critérios sobre os procedimentos de reporte nos cadernos de encargos dos ativos comuns não alocados a uma concessão específica (casos em que não seja de todo possível concretizar uma alocação dos ativos a uma concessão específica antes da concretização do concurso). Nos casos em que os bens ou recursos são de usufruto comum de diversas concessões deverá ser apresentada a caracterização técnica e económica, tendo por base a agregação considerada no âmbito da área territorial afeta ao concurso. O processo supra descrito corresponde à fase II apresentada no ponto 5. Numa fase posterior aos concursos (a fase III descrita no ponto 5), em que seleciona o novo concessionário, deverá ocorrer a alocação definitiva de todos os ativos para que seja possível a concretização do processo de transição.

O tratamento dos ativos partilhados e a sua afetação às concessões será coordenado pela Comissão de Acompanhamento anteriormente referida e descrita no ponto 20. Esta Comissão deverá supervisionar os critérios definidos para a imputação de ativos às concessões, mas também o processo negocial de afetação dos ativos partilhados, tendo em conta os interesses das partes (concessionários cessante e entrante e municípios). Recorde-se que durante a fase II teremos o processo coordenado por uma comissão que passará a novas Comissões de Acompanhamento (subcomissões) em número correspondente a cada concurso.

Complementarmente, salienta-se que a identificação detalhada dos ativos afetos a cada concessão deve incluir uma desagregação dos ativos relativos à iluminação pública. O nível de reporte dos ativos afetos à iluminação pública deverá ser similar ao reporte a efetuar para os ativos de suporte à atividade de distribuição.

Por fim, 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 igualmente desenvolvido no contrato tipo 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 tipo de concessão inclua cláusulas de penalização em caso de incumprimento e que estas sejam suficientemente dissuasoras de eventuais incumprimentos.

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);
- 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).

Toda a informação sobre os ativos de cada concessão a disponibilizar nos cadernos de encargos deverá ser sujeita a um processo de certificação por entidade independente (auditor). Contudo, 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 ser tomada no âmbito da Comissão de Acompanhamento a ser criada (descrita no ponto 20).

VALOR DA INDEMNIZAÇÃO E OS PROCEDIMENTOS DE TRANSMISSÃO DOS ATIVOS

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

indenização corresponde ao valor contábilístico dos bens, líquido de amortizações e de participações e subsídios a fundo perdido.

Adicionalmente, este normativo legal refere que apenas devem ser considerados os bens que tenham sido aprovados pela ERSE para efeitos de fixação das tarifas de eletricidade e com referência ao último balanço aprovado. Entende-se, neste caso, como bens aprovados pela ERSE para efeitos de fixação de tarifas, os bens que foram considerados na determinação dos rendimentos a serem recuperados pelas tarifas de uso de rede de distribuição, no quadro da metodologia de regulação por incentivos. Os pressupostos associados a esta metodologia são apresentados no ponto 14.

Registe-se que, embora para efeitos tarifários não sejam considerados os contadores nas suas componentes de medição do consumo de energia elétrica, nos termos definidos pela Lei n.º 12/2008, o seu valor contábilístico integral deverá ser incluído na indenização a pagar pelos municípios.

Neste processo a deliberação sobre o valor indemnizatório assume uma maior complexidade decorrente da necessidade de ocorrer a sua determinação em dois momentos distintos: i) o valor a publicar no caderno de encargos do concurso sincronizado a nível nacional e, ii) o valor efetivamente a pago aos atuais concessionários aquando da transição. Em sequência do exposto, no caderno de encargos tipo deverão constar os procedimentos a ser seguidos para a determinação do valor indemnizatório nos dois momentos. O caderno de encargos tipo deverá definir os termos de concretização do pagamento desta indemnização. É entendimento da ERSE que, ocorrendo uma transmissão dos ativos do concessionário cessante para o concessionário entrante, o fluxo financeiro de pagamento do valor indemnizatório também deverá ocorrer, diretamente, entre estas duas entidades dispensando uma intermediação, por via do concedente, que poderia incorporar mais alguma complexidade neste procedimento.

A complexidade cronológica associada a este processo resultante da existência de diferentes momentos e períodos, nomeadamente, data dos concursos, período de transição entre concessionários, diferentes datas de termo dos atuais contratos implica a necessidade de o caderno de encargos tipo incluir os procedimentos associados à transmissão de todos os bens afetos à concessão. Especificamente, os procedimentos associados à restituição ao concedente e/ou ao novo concessionário (no caso da opção pelo modelo de concessão) dos ativos no final do contrato ou em data definida para a efetivação dessa transmissão.

6.3 PROPOSTAS

CADERNO DE ENCARGOS TIPO

- Determinar que o procedimento para a identificação detalhada dos ativos afetos a cada concessão, incluindo a clarificação e definição dos procedimentos associados aos ativos partilhados, deve ser feito em várias fases e incluir a participação de uma Comissão de Acompanhamento.
- Determinar que o caderno de encargos de cada procedimento deverá conter informação tão detalhada quanto possível sobre os ativos de cada concessão, contemplando, 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 respetivas valor anuais e acumulados;
 - A forma de financiamento (incluindo a indicação do valor das participações e subsídios nos casos aplicáveis).
- Definir as regras para a verificação da informação disponibilizada pelo concessionário cessante, designadamente a necessidade da sua validação por uma entidade independente.
- Definir a metodologia de cálculo do valor da indemnização a pagar ao atual concessionário, que deverá incluir o tratamento dos equipamentos de medição, clarificando que o seu valor líquido integral deverá ser incluído no montante da indemnização.
- Definir os termos de concretização do pagamento da indemnização e de transmissão de todos os bens afetos à concessão, incluindo o procedimento de transmissão dos bens entre o concessionário cessante e o município ou o novo concessionário.
- Clarificar, em relação ao pagamento da indemnização referida na Base XXXVIII do Anexo V do Decreto-Lei n.º 172/2006, que a mesma deverá ser paga pelo novo concessionário ao anterior concessionário, com as devidas adaptações no caso da autonomização da gestão da iluminação pública face à concessão de distribuição.

CONTRATO TIPO DE CONCESSÃO

- Definir o nível de detalhe da informação sobre os ativos de cada concessão que deve ser disponibilizada periodicamente pelo concessionário ao concedente. A título exemplificativo, a informação deverá conter o seguinte:

- 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);
- 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).
- Definir as regras para a verificação periódica da informação disponibilizada pelo concessionário ao concedente, designadamente o grau de periodicidade e a necessidade da sua validação por uma entidade independente.

OUTROS INSTRUMENTOS

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 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 utilização;
- iii. Ativos partilhados por todas as concessões – neste grupo inclui-se os ativos que terão uma utilização de âmbito continental.

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.

7 TRABALHADORES DAS CONCESSÕES

7.1 CARATERIZAÇÃO DOS TRABALHADORES AFETOS ÀS CONCESSÕES EM BT

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

No caso das concessões atribuídas aos operadores de âmbito local existe uma reduzida complexidade na identificação das relações laborais específicas de cada concessão, muito embora seja necessário ter presente que estes operadores desempenham diversas atividades no setor elétrico existindo certamente partilha de recursos materiais e humanos entre atividades, nomeadamente com as atividades de comercialização.

No caso do operador de âmbito nacional existe uma maior complexidade na identificação das relações laborais específicas de cada concessão justificada pela estrutura organizacional deste operador. Esta organização não corresponde à estrutura de concessões municipais existentes pelo que, por esta via, não existe uma ligação explícita entre cada contrato de trabalho e uma concessão específica. Os trabalhadores do operador de âmbito nacional desenvolvem as suas funções integrados em estruturas da organização correspondentes a áreas territoriais mais amplas do que uma concessão individual e prestando serviços relacionados com a operação da rede de BT mas também dos níveis de tensão de MT e AT¹³. Neste ponto é feita uma caracterização da informação associada aos trabalhadores do operador de âmbito nacional.

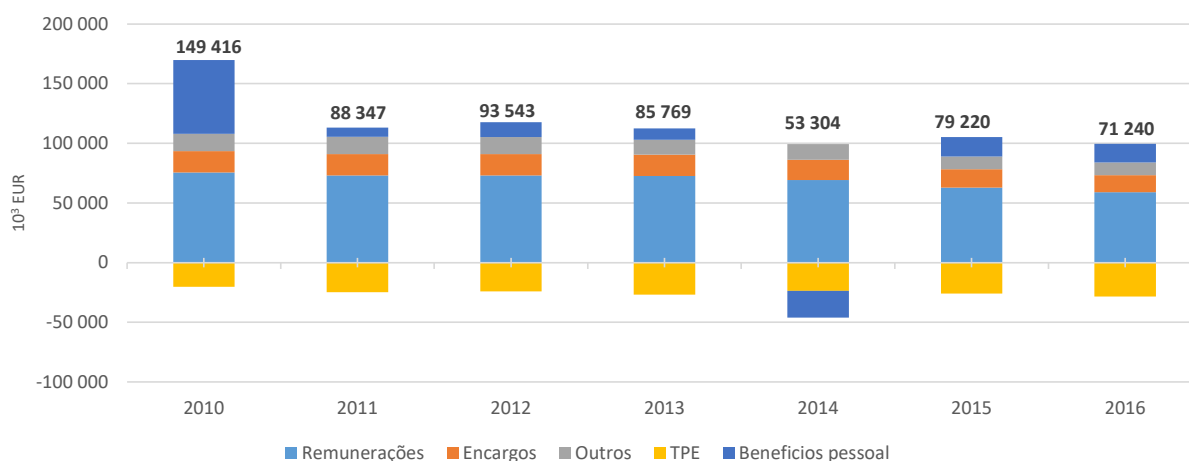
A identificação dos trabalhadores de cada concessão individual torna-se um exercício abstrato com pouco significado, sendo preferível que essa caracterização tenha por base as áreas territoriais dos procedimentos propostos pela ERSE. Esta solução permitirá agilizar este processo por mitigar uma parte 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 e que será apurada no seguimento da decisão que os órgãos municipais competentes decidam tomar de modo a definirem a referida área territorial.

¹³ É exemplo desta situação a atuação em situações de grande perturbação ou catástrofe natural, tais como fenómenos climatéricos extremos e incêndios.

Para além das remunerações, o atual quadro de direitos dos trabalhadores da distribuição em BT, nomeadamente os trabalhadores inscritos nos acordos de empresa da EDP Distribuição¹⁴, 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.

O operador de âmbito nacional da rede de distribuição em BT atribui um conjunto de benefícios sociais, concedidos sob a forma de duas tipologias de planos: planos de benefícios definidos (Pensões e Plano de Cuidados Médicos) e planos de contribuição definida (Pensões). Estas diferentes tipologias de planos diferem na forma como determinam: i) as obrigações e os direitos do operador e dos trabalhadores, ii) a repartição do risco atuarial (que os benefícios possam vir a ser inferiores aos esperados) e o risco de investimento (que os ativos investidos possam vir a ser insuficientes para satisfazer os benefícios esperados) entre o operador e os trabalhadores, bem como, iii) no nível de custos associados a cada plano reportados pelo operador. A figura seguinte apresenta a evolução dos custos com pessoal afetos às concessões em BT, com a desagregação por tipo de custo, espelhados nas contas estatutárias da EDP Distribuição. Estes montantes terão de ser avaliados em conjunto com os valores apresentados no ponto 9, uma vez que os custos com pessoal da atividade de distribuição considerados no processo tarifário incluem custos associados aos planos de pensões e custos com racionalização de recursos humanos, que a EDP Distribuição suportou mas que são recuperados faseadamente através das tarifas. Este faseamento é justificado pelo objetivo da manutenção da estabilidade tarifária.

Figura 7-1 - Evolução dos custos com pessoal afeto às concessões em BT



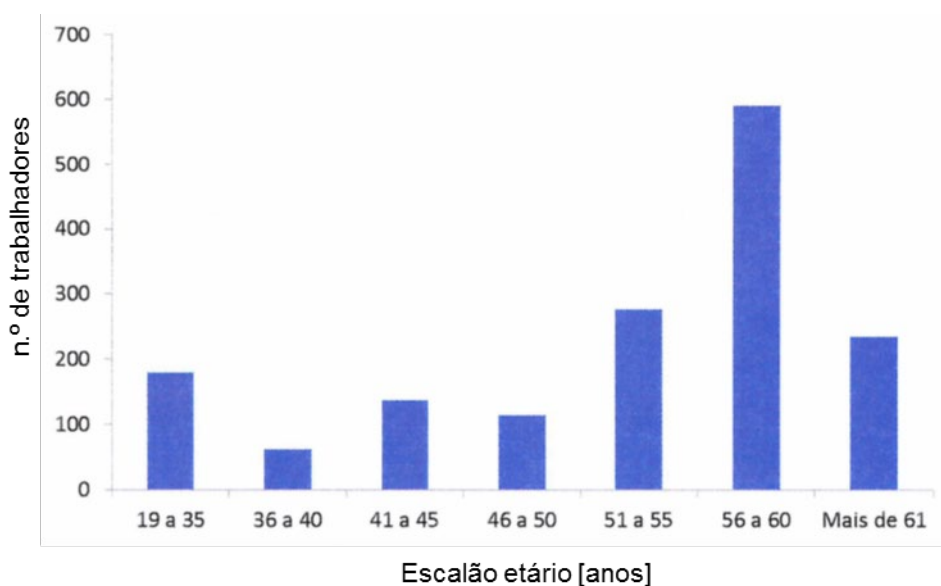
Fonte: EDP Distribuição

¹⁴ 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.

Nota: o valor negativo em 2014 decorre da revisão do Acordo Coletivo de Trabalho

A título ilustrativo, apresenta-se ainda o histograma dos trabalhadores da atividade de distribuição em BT por escalões etários, segundo informação obtida da EDP Distribuição, com referência a outubro de 2018. Adicionalmente, a empresa refere que os trabalhadores identificados têm a qualificação de “quadro superior”, em 20% dos casos, e de “técnico”, nos restantes.

Figura 7-2 - 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, 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 prestação efetiva de trabalho.

7.2 PRINCIPAIS ASPETOS A CONSIDERAR

IDENTIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES AFETOS ÀS CONCESSÕES DE BT

De acordo com a alínea h) da Lei n.º 31/2017, deve existir uma estabilidade do emprego, salvaguardando o atual quadro de direitos dos trabalhadores, pelo que a caracterização do quadro de efetivos da concessão, entenda-se número de colaboradores e condições associadas aos mesmos, deve ser conhecido. Assim, por forma a avaliar as condições de prestação de trabalho dos trabalhadores afetos à atividade de distribuição de energia elétrica em BT e definir os procedimentos da transição de modo a que essas condições sejam salvaguardadas constitui-se a prioridade de proceder à identificação individual¹⁵ dos trabalhadores alocados às concessões (nomes, idades, qualificações, funções, situação profissional atual e previsível à data da transição efetiva), incluindo a descrição detalhada do seu quadro de direitos.

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 **carece 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 pela Comissão de Acompanhamento** (vd. capítulo 20) 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 coletivo aplicável ao universo de trabalhadores das concessões em BT**, 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.

¹⁵ Sempre preservando a confidencialidade dos dados pessoais, nos termos da lei.

INFORMAÇÃO SOBRE OS TRABALHADORES E O RESPETIVO QUADRO DE DIREITOS

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

De forma a poder conciliar o princípio da salvaguarda dos direitos dos trabalhadores (designadamente, os que resultam de encargos com pessoal ativo e ainda os benefícios) com os princípios de eficiência económica e neutralidade financeira subjacente às alíneas b), c) e g) da Lei n.º 31/2017 importará criar condições para a transferência dos colaboradores da atual concessionária para as novas concessionárias, evitando, por esta via, a duplicação desnecessária de recursos, pelo que os atuais concessionários deverão facultar aos concedentes, agrupados em área de concessão definidas para efeitos dos concursos, toda a informação, com a identificação por colaborador¹⁶, associada: i) à idade, ii) habilitações literárias, iii) às remunerações; iv) às tipologias de benefícios, v) à localização física dos seus colaboradores, vi) às suas competências e funções, vii) situação profissional à data da transição efetiva, bem como viii) às áreas em que realizam a sua atividade, quando essas localizações coincidirem com as áreas de concessão definidas para efeitos dos concursos. Mesmo considerando que esta imputação dos trabalhadores por cada concessão não será fácil de executar pelos atuais concessionários, estes devem encetar os melhores esforços para afetar os trabalhadores de acordo com o seu local de trabalho e prestação efetiva de trabalho.

No respeito pelos princípios de eficiência económica e neutralidade financeira subjacente às alíneas b), c) e g) da Lei n.º 31/2017, deverão ser evidenciados no caderno de encargos os recursos humanos afetos às concessões e o respetivo quadro de direitos. A ERSE considera, suportada nos comentários recebidos, que o caderno de encargos tipo deve prever que o conteúdo informativo a incluir nos cadernos de encargos de cada procedimento relativamente aos trabalhadores deve seguir um modelo proposto pela Comissão de Acompanhamento dos procedimentos. Considera-se ainda que o contrato tipo de concessão deverá prever que a informação sobre os bens da concessão a disponibilizar pelo concessionário ao concedente, em particular no caso dos trabalhadores, deve ser periodicamente verificada por uma entidade independente.

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

¹⁶ Esta informação deve ser facultada tendo sempre em atenção a proteção de dados pessoais.

Como resultou dos contributos da consulta pública, o caderno de encargos tipo deve prever o exercício do **direito de oposição pelos trabalhadores**, nos termos da legislação laboral aplicável (designadamente o art. 286.º-A do Código do Trabalho).

Outro princípio a evidenciar é de que o da afetação dos recursos das atuais concessionárias para o concedente, subentende que os mesmos estejam, de facto, operacionais, o que no caso dos recursos humanos, implica que estejam no ativo. Assim, os trabalhadores que preencham as condições para a situação de reforma ou de pré-reforma no momento da transferência das concessões não devem ser abrangidos pelo processo de transferência para os novos concessionários. O caderno de encargos tipo deve prever expressamente este princípio, fornecendo 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.

7.3 PROPOSTAS

CADERNO DE ENCARGOS TIPO

Cláusula proposta: Garantia dos direitos dos trabalhadores afetos à concessão

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

- Determinar que o processo de identificação de cada trabalhador com a área de procedimento da distribuição em BT, i.e. o novo ORD, e a proteção do seu quadro de direitos deve reconhecer e prever o papel da negociação com os representantes dos trabalhadores, devendo ainda ser coordenado e facilitado pela Comissão de Acompanhamento relevante.
- Determinar que deve ser ponderada a previsão de um procedimento de contratação coletiva (acordo coletivo) aplicável a todos os trabalhadores afetos à atividade de distribuição em BT e transferidos para as novas concessões, independentemente do seu empregador, ou, alternativamente, ser adotada uma portaria de extensão da contratação coletiva neste setor. O conteúdo informativo a incluir nos cadernos de encargos de cada procedimento relativamente aos trabalhadores deve seguir um modelo proposto pela Comissão de Acompanhamento dos procedimentos, devendo incluir, nomeadamente, o n.º de trabalhadores afetos à atividade de distribuição em BT, incluindo 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.

- Reconhecer que aos trabalhadores deve ser permitido o exercício do direito de oposição, nos termos da legislação laboral aplicável.
- Determinar que os trabalhadores que preencham as condições para a situação de reforma ou de pré-reforma no momento da transferência das concessões, nos termos dos respetivos Acordos Coletivos de Trabalho, não devem ser abrangidos pelo processo de transferência para os novos concessionários.

CONTRATO TIPO DE CONCESSÃO

- Determinar que a informação sobre os bens da concessão a disponibilizar pelo concessionário ao concedente, em particular no caso dos trabalhadores, deve ser periodicamente verificada por uma entidade independente.

OUTROS INSTRUMENTOS

- Na falta de instrumento de contratação coletiva de trabalho negocialmente aplicável aos trabalhadores que sejam transferidos para o novo concessionário pode aplicar-se, por via de uma portaria de extensão, a ser emanada nos termos do artigo 514.º do Código do Trabalho, as regras de contratação atualmente em vigor negociadas com o atual concessionário.

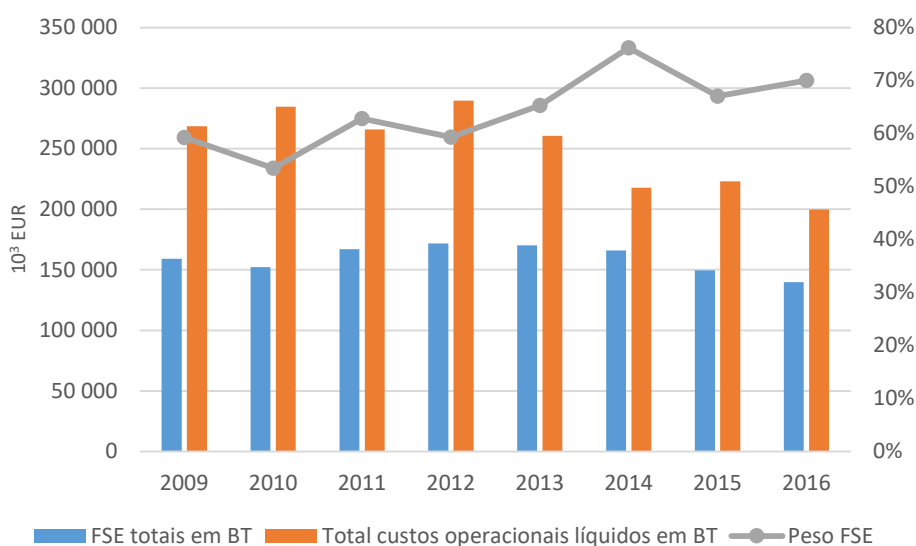
8 CONTRATOS COM PRESTADORES DE SERVIÇOS ÀS CONCESSÕES

Nos termos das bases de concessão, as relações jurídicas, diretamente relacionadas com a concessão, tais como de empreitada, de locação, de prestação de serviços, de receção e de entrega de eletricidade, são igualmente considerados bens afetos à concessão, pelo que desempenham um papel relevante nos concursos de atribuição das concessões.

8.1 CARATERIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE PRESTADORES DE SERVIÇO AFETOS À CONCESSÃO EM BT

No caso do operador de âmbito nacional, os contratos de prestação de serviço representam uma parcela muito relevante da atividade de distribuição, assegurando funções essenciais da atividade, bem como assessorias. Os contratos de prestação de serviços são celebrados pelo operador e são contabilizados como fornecimentos e serviços externos (FSE) de cada atividade. A Figura 8-1 ilustra os custos com FSE e o respetivo peso na atividade de distribuição em BT da EDP Distribuição. Esta rubrica de custos representa, em média nos oito anos em análise, mais de 60% do total de custos operacionais líquidos, aumentando nos anos mais recentes.

Figura 8-1 - Peso dos FSE nos custos operacionais líquidos em BT



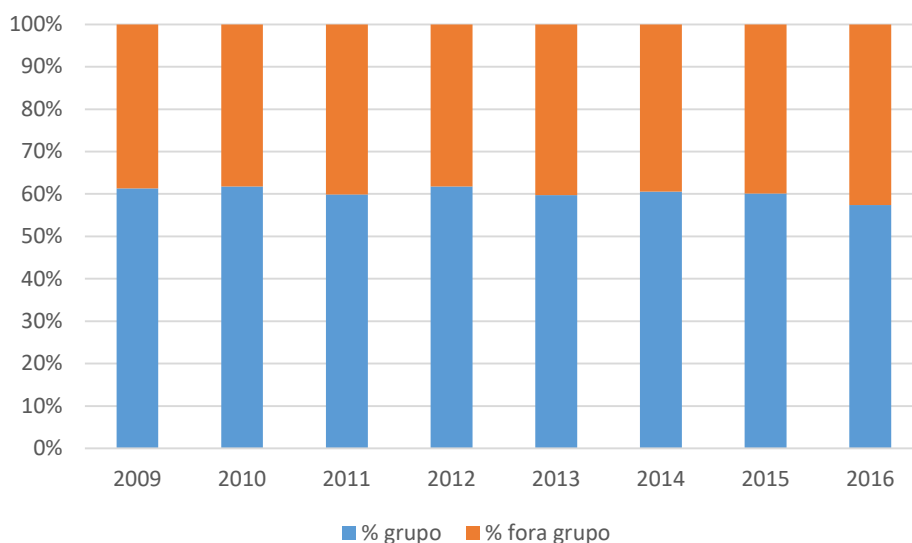
Fonte: EDP Distribuição

Os serviços contratados são prestados quer por entidades externas quer por empresas do Grupo EDP (Figura 8-2). Este último tipo representa cerca de 60% do total de FSE e as respetivas operações estão identificadas no *dossier* fiscal de preços de transferência. Os contratos de prestação de serviço abrangem os vários níveis de tensão da atividade de distribuição de energia elétrica, não apenas a BT, pelo que a

sua divisão por nível de tensão é efetuada através de chaves de repartição. Adicionalmente, os contratos têm uma abrangência geográfica que cobre várias concessões municipais, tipicamente associados ao âmbito de atuação das estruturas operacionais da empresa.

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

Figura 8-2 - Estrutura de FSE alocados à BT consoante o tipo de contratação



Fonte: EDP Distribuição

8.2 PRINCIPAIS ASPETOS A CONSIDERAR

Em princípio, o recurso a prestadores de serviços permite ao concessionário flexibilidade na gestão dos respetivos custos. Apesar disso, os novos concessionários poderão ver nos contratos que transitem com a concessão restrições à sua atividade, em particular em situações em que os contratos celebrados tenham um prazo que ultrapasse o período de vigência da atual concessão.

Tal como referido para os recursos humanos, a política de gestão dos contratos de prestação de serviço do principal incumbente tem uma organização geográfica desligada da delimitação territorial das concessões em BT. Em geral, os contratos de prestação de serviços estão associados ao âmbito geográfico de atuação das estruturas operacionais da empresa, ou são até de âmbito nacional e não relacionados com cada concessão em particular.

A ERSE propõe a introdução de cláusulas nas peças tipo dos procedimentos quanto à informação obrigatória a constar do caderno de encargos de cada concurso sobre os contratos de prestação de

serviços (externos e intragrupo) cujo prazo de vigência abranja a nova concessão, sujeita a verificação independente. 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 5, sobre o respetivo calendário e a sua decomposição territorial e na atividade de distribuição em BT.

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. Ainda assim, cada município individualmente pode conhecer os contratos afetos à sua concessão particular e estimar os respetivos custos.

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 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.

De forma a poder assegurar os princípios de eficiência económica e neutralidade financeira subjacente às alíneas b), c) e g) da Lei n.º 31/2017, importa criar condições para que os contratos existentes à data da transição de concessionário possam transitar para os novos concessionários sem obstáculos e, deste modo, prevenir a contratação desnecessária de novos serviços. Por este motivo, é necessário assegurar, nos cadernos de encargos a elaborar, informação sobre os contratos de prestação de serviços na concessão bem como as condições dos mesmos. Essa informação deve seguir um modelo proposto pela Comissão de Acompanhamento dos procedimentos, devendo incluir, nomeadamente: i) serviços prestados, ii) prestador do serviço, iii) preços dos serviços, iv) prazos de vigência, v) condições de cancelamento e/ou de renegociação e vi) área geográfica abrangida.

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. Ainda assim, a existência de contratos cujo termo ultrapassa a data de transição para o novo concessionário não deve ser impedimento para uma renegociação de condições e ou uma eventual cessação antecipada do contrato. Esta situação deve envolver a Comissão de Acompanhamento.

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 as 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 bem assim nos serviços estritamente relacionados com a atividade de distribuição em BT (os que transitam para o novo concessionário, ao abrigo do contrato de concessão).
- Os contratos deverão **prever**, quando aplicável, **a sua transmissão para um novo titular** (o novo concessionário).
- Os contratos cujo prazo abranja o novo período de concessão deverão **prever expressamente a exigência de cessão da posição contratual**, sem possibilidade de oposição do contraente que não seja o operador de rede de distribuição. O novo concessionário deve ter conhecimento de eventuais decisões que decorram da relação entre o concessionário cessante e o prestador de serviços do contrato. Para tal, o novo concessionário deve ter assento na Comissão de Acompanhamento que deve supervisionar a transição dos referidos contratos.

8.3 PROPOSTAS

CADERNO DE ENCARGOS TIPO

- Os cadernos de encargos de cada procedimento deverão conter informação obrigatória sobre os contratos de prestação de serviços (externos e intragrupo) cujo prazo de vigência abranja a nova concessão, sujeita a verificação independente. Estes contratos integram os bens da concessão e deverão transferir-se para o novo concessionário.
- Os diversos procedimentos relacionados com a identificação dos contratos de prestação de serviços das atuais concessões e prestação de informação relacionada devem ser coordenados e seguidos pela Comissão de Acompanhamento.

- A cisão dos contratos de prestação de serviço em vigor na data de transferência de concessionário, 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.
- O conteúdo informativo a incluir nos cadernos de encargos de cada procedimento relativamente aos contratos de prestação de serviços deve seguir um modelo proposto pela Comissão de Acompanhamento dos procedimentos, devendo incluir, nomeadamente, os serviços prestados, o prestador do serviço, os preços dos serviços, os prazos de vigência, as condições de cancelamento e/ou de renegociação e a área geográfica abrangida.

9 OBRIGAÇÕES E DIREITOS QUE NÃO TRANSITAM PARA O NOVO CONCESSIONÁRIO

No caso geral, o novo concessionário recebe a atividade livre de responsabilidades referentes ao período de concessão anterior, para além dos bens que sejam devidamente apurados e transferidos, sujeitos ao pagamento de uma compensação ao concedente. Todavia, o processo regulatório da atividade de distribuição de eletricidade em BT tem interdependências entre os proveitos permitidos num dado ano tarifário e o desempenho da atividade nos anos anteriores. Assim, deve ser clarificado qual o impacto de determinadas rubricas do cálculo da remuneração da atividade no novo concessionário e no cessante.

Por exemplo, o tratamento das dívidas históricas que alguns municípios têm perante o atual concessionário e cujo plano de pagamentos prevê um pagamento residual no fim da concessão deverá ser clarificado no caderno de encargos tipo, propondo-se que essas dívidas fiquem excluídas da transferência para o novo concessionário. Estas dívidas não têm qualquer tratamento tarifário.

Os atuais concessionários têm direitos e obrigações que poderão estender-se para além do termo do contrato de concessão e que terão de ser acautelados na eventual transição para outros concessionários.

Os direitos e obrigações associados ao processo tarifário, que refletem ocorrências (ou compromissos regulatórios) passadas, não devem, na opinião da ERSE, comprometer os novos concessionários e deverão materializar-se em fluxos financeiros com o atual concessionário, enquanto estiverem vigentes. Esta separação de direitos e obrigações resultantes de contratos regulatórios passados do concessionário cessante face aos novos concessionários 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.

Estes direitos e obrigações no âmbito regulatório incluem, por exemplo, amortizações de investimentos passados em programas de reestruturação de efetivos reconhecidos pela ERSE, amortizações de dívida tarifária suportada pelas empresas reguladas ao abrigo de legislação específica, ajustamentos tarifários resultantes da aplicação anual da metodologia de cálculo de proveitos permitidos, acertos de faturação com os clientes (através dos comercializadores) relativos à faturação das tarifas de acesso às redes com base em consumos obtidos por estimativa, aplicação de ganhos ou perdas resultantes da aplicação de mecanismos de incentivo específicos previstos nas fórmulas de regulação, etc.

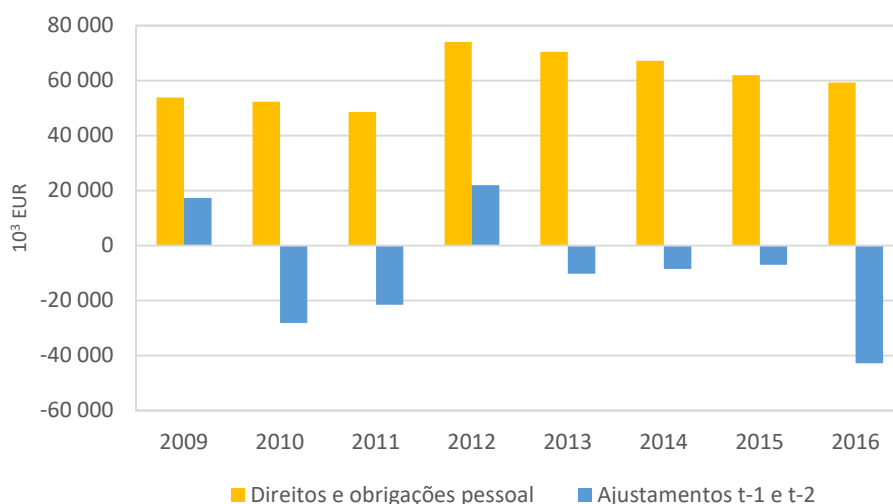
No caso particular das dívidas vencidas de clientes da atividade de distribuição (que, no caso, são os comercializadores), o concessionário cessante poderá ter um crédito sobre estes agentes de mercado, o qual não se extingue com a transmissão da concessão. Assim, o caderno de encargos tipo deve prever 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.

Os fluxos financeiros associados aos direitos e obrigações que sejam reconhecidos como não transferíveis para o novo concessionário deverão materializar-se em fluxos de ou para o concessionário cessante, enquanto esses fluxos estiverem vigentes. Desse modo, a ERSE manterá após a transferência das concessões um apuramento transparente dos valores de proveitos permitidos reconhecidos a cada concessionário de distribuição em BT mas também ao concessionário cessante (enquanto lhe forem aplicáveis esses direitos e obrigações).

Tendo em conta o histórico de proveitos desde 2009 até 2016, apresenta-se na figura seguinte o valor dos fluxos financeiros associados a algumas das rubricas enunciadas acima. Nestas inclui-se, pela sua relevância, a análise dos direitos e obrigações associadas aos trabalhadores considerados no processo tarifário, Para além dos custos com pessoal apresentados no ponto 7.1, os custos com pessoal refletidos nos proveitos permitidos incluem custos associados aos planos de pensões e custos com racionalização de recursos humanos, que a empresa suportou no passado mas que são recuperados faseadamente através das tarifas.

Figura 9-1 – Valor dos fluxos financeiros associados a alguns direitos e obrigações do concessionário



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

Fonte: ERSE

9.1 PROPOSTAS

CADERNO DE ENCARGOS TIPO

- O caderno de encargos tipo deve clarificar que, no caso geral, os direitos e obrigações não se transmitem para o novo concessionário, mantendo-se com o atual 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.

10 ILUMINAÇÃO PÚBLICA E EFICIÊNCIA ENERGÉTICA

10.1 CARATERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

De acordo com o previsto nas bases de concessão e no contrato tipo vigentes, bem como no Decreto-Lei n.º 29/2006, a infraestrutura de iluminação pública está integrada na concessão de distribuição em baixa tensão, ou seja, o concessionário é também responsável pela rede de iluminação pública, incluindo o seu estabelecimento e conservação¹⁷. A rede de iluminação pública inclui ramais, postes, apoios, luminárias e restantes equipamentos associados.

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

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

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

A junção do tema da iluminação pública à construção e exploração da rede de distribuição resultou da partilha histórica de infraestruturas entre as duas redes, sendo frequente a iluminação pública estar aplicada em apoios da rede de distribuição em baixa tensão¹⁸. Todavia, esta partilha histórica faz hoje menos sentido do que no passado, resultado da evolução tecnológica e da maior utilização de colunas próprias para a iluminação pública, em especial em meio urbano.

A utilização de soluções padronizadas para a iluminação pública faz sentido numa lógica de gestão integrada do serviço, à escala do operador de rede, com redução dos custos de investimento e de operação da infraestrutura. Acresce que os custos de investimento e operação da infraestrutura de

¹⁷ No município de Lisboa existe um protocolo entre o município e a EDP Distribuição em que a Câmara Municipal assegura os serviços de manutenção da iluminação pública. Esta modalidade está prevista no contrato tipo de concessão aprovado pela Portaria n.º 454/2001, de 5 de Maio.

¹⁸ Em algumas situações, as sinergias são evidentes já que os apoios das linhas aéreas da rede de BT seguem ao longo das vias públicas onde também é instalada iluminação pública. Mesmo ao nível dos fios condutores, é frequente o condutor de neutro ser comum à distribuição em BT e à iluminação pública.

iluminação pública suportados pelos concessionários são incluídos na base de custos regulados e recuperados pelas tarifas nos montantes que resultem dos métodos de regulação aplicáveis. Esses custos são recuperados através de uma tarifa uniforme nacional, pelo que devem resultar de um serviço também ele padronizado no território.

Na perspetiva da eficiência energética, o modelo de organização da iluminação pública padece de um problema descrito abundantemente na bibliografia: o desalinhamento de interesses¹⁹. Dá-se a circunstância de um agente suportar o investimento na infraestrutura (luminárias) e outro agente suportar o custo de utilização (consumo de energia). A minimização de custos para as tarifas de eletricidade aponta para soluções de menor investimento, i.e., de pior desempenho energético, resultando em maiores custos com os consumos de energia. A adoção de soluções de iluminação mais eficientes (e de maior investimento) no atual modelo requer uma intervenção externa nas naturais decisões de gestão de qualquer concessionário da rede de BT, seja pela via contratual seja pela regulamentação. Este problema tem sido ultrapassado pelos municípios, diga-se, através de investimento próprio na infraestrutura de iluminação pública mais eficiente (por exemplo, em complemento dos investimentos do próprio concessionário).

Em final de 2015, cerca de 14,5% das luminárias de iluminação pública eram da tecnologia de vapor de mercúrio e 82,7% de vapor de sódio de alta pressão, verificando-se um peso muito reduzido de novas tecnologias, em especial do LED²⁰. Importa ainda referir que o consumo da iluminação pública é significativo, representando cerca de 3% do consumo nacional e 8% do consumo em BTN.

No final de 2016, os ativos relativos à iluminação pública representavam cerca de 14% dos ativos regulatórios, líquidos de amortizações e subsídios, da atividade de distribuição em BT²¹ desenvolvida pela EDP Distribuição.

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

¹⁹ Este fenómeno é muito discutido, por exemplo, a propósito dos edifícios em regime de arrendamento, em que o arrendatário suporta a fatura do consumo de energia e o proprietário suporta os investimentos (equipamentos de climatização ou isolamento de paredes e janelas, por exemplo).

²⁰ Fonte: EDP Distribuição. No seu Relatório e Contas de 2017, a EDP Distribuição afirma o objetivo de ter instaladas luminárias LED em 25% do parque de iluminação pública, em 2020.

²¹ De acordo com as contas reguladas da EDP Distribuição.

10.2 PRINCIPAIS ASPETOS A CONSIDERAR

A padronização das soluções tem constituído de algum modo uma barreira à inovação ou até à escolha de soluções de iluminação pública com múltiplos objetivos: valorização do espaço público em zonas de maior utilização, incorporação de sinalética e informação sobre o espaço público e sobre o território para o cidadão, prestação de serviços complementares (vigilância de segurança, registo de indicadores ambientais e de ruído, etc.). A separação da gestão da infraestrutura de IP face à concessão da rede de distribuição em BT, 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.

Face ao exposto, a ERSE considera que a separação da infraestrutura de IP 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.

Esta preconizada separação compreende também riscos, na ótica de alguns municípios, pelo que 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 no contrato tipo de concessão, a aprovar 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, importa trabalhar nos detalhes dessa opção. Em primeira linha, é necessário 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.

Tendo em conta a orientação técnica sugerida, será possível apurar em conformidade 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.

No cenário da gestão separada da infraestrutura de IP, é necessário clarificar a metodologia aplicável aos custos com essa infraestrutura (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, 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.).

Ainda num cenário de gestão separada, havendo utilização pela iluminação pública de infraestruturas da distribuição em BT, poderá ser necessário enquadrar essa partilha de infraestruturas no contrato de concessão.

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

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 lei²².

²² Vd. artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, na sua redação mais recente.

Mantendo-se o modelo atual, de integração da iluminação pública na concessão de distribuição em BT, então o novo contrato de concessão deverá clarificar as obrigações do concessionário nos aspetos mais relevantes do serviço de iluminação pública, na ótica dos concedentes. Desde logo e conforme previsto na legislação vigente²³, os novos contratos de concessão deverão prever a existência de um **referencial tecnológico para a IP e a sua revisão periódica** refletindo as melhores práticas de eficiência energética e económica. Não obstante, ao fragmentar-se a atividade de operação da rede de BT entre vários operadores 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 controlo e 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 das 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 respetivos²⁴. Este referencial e a sua atualização deve 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, segundo a metodologia proposta, ser revisto no prazo de 5 anos desde então.

Adicionalmente, os cadernos de encargos de cada procedimento poderão prever obrigações de renovação das luminárias mais desatualizadas, promovendo um verdadeiro salto tecnológico no sentido da eficiência energética e da melhoria do serviço de iluminação. Este esforço de renovação deveria contemplar um prazo de implementação, permitindo a sua gestão pelo novo concessionário. Sendo uma imposição pelo contrato de concessão, essa decisão local não deve implicar custos para as tarifas reguladas devendo enquadrar-se na comparticipação de custos pelo município quando, por sua iniciativa, solicita a remodelação das redes de iluminação pública. Todavia, caso o legislador considere que a atualização tecnológica da IP é justificável pelo interesse público, económico, social ou ambiental e que, por isso, deve ser suportada pelas tarifas reguladas de eletricidade, então essa opção deverá ser implementada por via do contrato tipo de concessão, uniformizando a prestação do serviço aos municípios e permitindo recuperar eventuais desfasamentos tecnológicos no território, decorrentes de vicissitudes dos contratos de concessão atuais.

²³ Vd. Contrato tipo de concessão, aprovado pela Portaria n.º 454/2001, de 5 de Maio.

²⁴ 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.

Alguns municípios têm assumido diretamente, ou através de apoios a projetos de eficiência energética, a instalação de luminárias de IP mais eficientes. Por isso, no momento de transmissão das concessões existirá porventura um conjunto de ativos de IP que não constam do inventário do atual concessionário. A ERSE propõe que o caderno de encargos tipo preveja que estas **luminárias instaladas diretamente pelos municípios** (e financiadas por si ou por terceiros que não o concessionário) passem a integrar os ativos da nova concessão a título de participação, bem como a responsabilidade pela sua operação e manutenção, mas apenas no caso de não se separar a gestão da IP do serviço de distribuição. O valor líquido dos ativos da concessão não é alterado pela integração das referidas luminárias.

Caso a gestão da IP permaneça associada à concessão de distribuição importa definir **os níveis de serviço da manutenção da IP** por via dos contratos de concessão. Nesta circunstância, propõe-se que o contrato tipo de concessão 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 orientações deverão ser refletidas nos contratos de concessão. As orientações poderão incluir aspetos 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. Os eventuais incumprimentos pelo concessionário dos níveis de serviço contratados devem ser tratados no contexto do próprio contrato de concessão, não sendo objeto do regime sancionatório do setor energético.

Quanto à incorporação, pelos municípios, de elementos de inovação na gestão do serviço de IP, considera-se desejável que estes possam introduzir cláusulas específicas nos respetivos cadernos de encargos ou, posteriormente, nos planos de investimento da concessão, no sentido de determinar a utilização de plataformas eletrónicas acessíveis ao município, com dados sobre as luminárias fora de serviço e prazos de reparação, dados sobre o consumo de iluminação pública e controlo sobre o horário de funcionamento e nível luminoso ao longo do dia, ou ainda a instalação de outras formas de inovação na iluminação pública, desde uma infraestrutura de controlo e monitorização, à utilização de postes de iluminação que agreguem outros serviços ao cidadão. Este tipo de requisitos têm vantagem em serem definidos localmente, ao contrário de uma padronização para o território nacional, além de que estarão certamente sujeitas a uma evolução significativa ao longo do período da concessão. Adicionalmente, devem ser tratados fora da base de custos regulados das tarifas, cabendo à negociação entre concessionário e concedente o financiamento dos mesmos.

10.3 PROPOSTAS

CADERNO DE ENCARGOS TIPO

- Os ativos a considerar nos cadernos de encargos de cada procedimento devem incluir ou não os ativos relativos à infraestrutura de iluminação pública em função da opção de cada município pelo

modelo de gestão dessa infraestrutura e em cumprimento de uma orientação técnica relativa à fronteira entre a infraestrutura de iluminação pública e a rede de distribuição, aprovada pela DGEG e elaborada com a colaboração da Comissão de Acompanhamento.

- As luminárias instaladas diretamente pelos municípios (e financiadas por si ou por terceiros que não o concessionário) podem passar a integrar os ativos da nova concessão a título de participação, bem como a responsabilidade pela sua operação e manutenção, no caso de não separação da gestão da IP face ao serviço de distribuição. O valor líquido dos ativos da concessão não é alterado pela integração das referidas luminárias.

PROGRAMA DE CONCURSO TIPO

- Cada procedimento deve identificar o modelo de gestão da iluminação pública definido em cada concessão integrante desse procedimento, designadamente a opção (alternativa) de cada município, seja pela (i) agregação da IP com distribuição em BT, seja pela (ii) gestão da IP como atividade separada da distribuição em BT.

CONTRATO TIPO DE CONCESSÃO

- Cada município ou agrupamento de municípios deve ter direito de opção pela gestão da iluminação pública em conjunto com a rede de distribuição de BT ou em separado. No segundo caso, uma eventual concessão a terceiros da gestão da IP deve basear-se num processo autónomo com regras específicas.
- No caso de um município optar pela gestão separada da infraestrutura de IP, tem direito ao recebimento de uma remuneração pelo serviço básico de iluminação pública (instalação de luminárias de características *standard*, operação e manutenção), a qual deve 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).
- O contrato tipo de concessão deve definir o referencial tecnológico para a IP e a sua revisão periódica refletindo as melhores práticas de eficiência energética e económica. Esta atualização tecnológica deve abranger as luminárias de IP e equipamentos de controlo e gestão de consumos que permitam ganhos de eficiência e de qualidade de serviço. A revisão do referencial tecnológico da IP 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. A consideração do referencial tecnológico da IP no contrato de concessão de cada município apenas tem lugar quando a opção do município é pela incorporação da IP juntamente com a concessão de distribuição em BT.

- Caso a gestão da IP permaneça associada à concessão de distribuição, o contrato tipo de concessão deve prever 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 orientações deverão ser refletidas nos contratos de concessão.

OUTROS INSTRUMENTOS

Deve ser ponderada a necessidade de rever as bases das concessões de distribuição em BT (constantes do Decreto-Lei n.º 172/2006) para prever a opção de destacar a iluminação pública da concessão de distribuição em BT.

11 INOVAÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DE ELETRICIDADE EM BT

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 sustentável²⁵. 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 2050²⁶, atualmente sob 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.

Cerca de 70% das emissões de dióxido de carbono mundiais está ligada às áreas urbanas²⁷ pelo que a transição para as energias limpas e para uma economia de baixo carbono deve atuar prioritariamente nestas geografias. 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 energia²⁸, de que são exemplos os projetos das cidades inteligentes (*smart cities*).

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.

²⁵ 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.

²⁶ Documento do Governo português sobre as vias de cumprimento do objetivo de neutralidade carbónica em 2050 assumido no Acordo de Paris em 2015.

²⁷ Fonte: Agência Internacional de Energia, 2016, “Cities are at the frontline of the energy transition”.

²⁸ 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.

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, pelo que incorpora mecanismos de incentivo para essas melhorias atendendo ao estado da arte da tecnologia mas também ao seu custo e impacte tarifário. 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.

Um exemplo deste exercício regulatório pode ver-se nos serviços das redes inteligentes. A ERSE lançou uma consulta pública relativa a uma proposta regulamentar²⁹ 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, fomentando o aparecimento de novos 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 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 deve influenciar as opções da regulação, nomeadamente no sentido das redes de distribuição em BT poderem viabilizar o desenvolvimento do território de acordo

²⁹ 70.ª Consulta Pública da ERSE.

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 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 13). 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 montante³⁰.

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 10, a incorporação de inovação pode abranger também a atividade de distribuição de energia elétrica em BT (e não a IP). Podem ser exemplos a existência de um cadastro digital dos bens da concessão, de planos de desenvolvimento da rede integrados em plataformas de informação geográfica, de informação sobre os consumos e produções de energia (e a sua origem) quer nas instalações do município quer na globalidade do território municipal e sobre o desempenho da rede em termos de qualidade de serviço (interrupções acidentais e programadas), entre outros elementos.

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 17). Isto não prejudica a definição de elementos obrigatórios da prestação de informação entre concessionário e concedente.

11.1 PROPOSTAS

CADERNO DE ENCARGOS TIPO

- O caderno de encargos tipo deve prever que os cadernos de encargos de cada procedimento podem definir requisitos informativos e de inovação enquanto fatores diferenciadores das propostas dos candidatos ou como elementos obrigatórios das propostas. Estes requisitos não devem colidir com os aspetos da atividade cuja definição está na competência da regulação setorial.

³⁰ 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.

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

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

O Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 92/2017, de 31 de julho, reforça medidas de redução do custo de implantação de redes de comunicações eletrónicas de elevado débito, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2014/61/UE. O citado Decreto-Lei assegura às empresas de comunicações eletrónicas o direito de acesso às infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas, salvaguardadas as condições de segurança da própria infraestrutura elétrica³¹, i.e. impõe que as redes elétricas que venham a ser consideradas aptas para tal sejam obrigadas a também alojar redes de comunicações eletrónicas de elevado débito.

De acordo com esse mesmo Decreto-Lei, cabe à ANACOM aprovar por regulamento a metodologia para a fixação do valor da remuneração a pagar pelas empresas de comunicações eletrónicas como contrapartida pelo acesso e utilização das infraestruturas aptas, sob parecer prévio da ERSE. A contrapartida a pagar pelos operadores de telecomunicações deve ser orientada para os custos, incluindo os custos de investimento, operação e manutenção da infraestrutura apta, os custos administrativos no processamento dos pedidos e os custos de acompanhamento das intervenções. Nos casos das 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.

Até ao final de 2016, foram contabilizados cerca de 300 mil apoios da rede aérea de BT da EDP Distribuição que são utilizados pelos operadores de telecomunicações para alojamento de redes de comunicações eletrónicas. Tendo em conta a nova realidade do acesso e utilização das infraestruturas das redes de distribuição de energia elétrica aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas, importa contemplar esta possibilidade nos futuros contratos de concessão, assim como, definir qual será o proveito devido do concessionário e do município.

Nos termos descritos importa 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.

³¹ Vd. art. 15.º do Decreto-Lei n.º 123/2009, alterado pelo Decreto-Lei n.º 92/2017.

Como consequência do racional definido pela legislação para determinação da contrapartida, decorre 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. 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. Importa 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.

Para dirimir os conflitos existentes nesta matéria entre municípios e concessionários e clarificar as regras de partilha de receitas, a ERSE propõe que o contrato tipo de concessão preveja qual a percentagem da receita obtida pela cedência de acesso às infraestruturas da rede de distribuição em cada município aos operadores de telecomunicações é que os operadores de redes devem transferir para os municípios. Propõe-se fixar esta percentagem tendencialmente em 0% (totalidade da receita das taxas transferida a favor dos consumidores de eletricidade, através das tarifas reguladas) e sempre num valor não superior ao peso que as rendas municipais de concessão têm nos proveitos permitidos da atividade de distribuição em BT, ou seja, cerca de um terço. 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.

12.1 PROPOSTAS

CONTRATO TIPO DE CONCESSÃO

Proposta de aditamento de um n.º 4 ao Artigo 1.º do atual contrato tipo (assumindo que tal número se mantém):

1. [...]

2. [...]

3. *O património e infraestruturas afetos à concessão não podem ser utilizados pelo concessionário em atividades diferentes daquelas que constituem objeto da concessão, sem que haja sido acordado entre as partes o valor da compensação devida à Câmara.*

4. *O disposto no número anterior não se aplica nas situações impostas por lei, nomeadamente à utilização, nos termos do Decreto-lei n.º 123/2009, de 21 de maio, do património e das infraestruturas da concessão como infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas pelas empresas de comunicações eletrónicas.*

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

- 1 - O operador de comunicações eletrónicas que utilize as infraestruturas das redes de distribuição para alojamento de redes de comunicações eletrónicas no âmbito do Decreto-lei n.º 123/2009 deve pagar uma contrapartida ao concessionário da rede de BT nos termos do mesmo diploma.
- 2 - **[caso o valor de partilha seja fixado acima de 0%]** A receita obtida pelo concessionário da rede de BT nos termos do número anterior deve reverter para o município concedente, na percentagem de [valor não superior a 33%].
- 2 - **[caso o valor de partilha seja fixado em 0%]** A receita obtida pelo concessionário da rede de BT nos termos do número anterior não reverte para o município concedente.
3. As receitas do concessionário da rede de BT resultantes da aplicação dos números anteriores estão sujeitas ao tratamento tarifário definido pela ERSE.

13 PLANEAMENTO, DESENVOLVIMENTO E OPERAÇÃO DAS REDES DE DISTRIBUIÇÃO EM BT

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

As bases das concessões da rede de distribuição em BT, publicadas pelo Decreto-Lei n.º 172/2006, referem que “a concessionária deve elaborar o plano de desenvolvimento da rede de distribuição em BT, nos termos estabelecidos no contrato de concessão”. Nesse âmbito, a concessionária deverá conceber e elaborar os projetos relativos à remodelação e expansão da rede de distribuição.

O atual contrato tipo de concessão, a que obedeceram os contratos de concessão de distribuição em BT em vigor, estabelece no seu artigo 14.º que no âmbito da expansão das redes de distribuição de energia elétrica e da qualidade do serviço, o município deverá fornecer ao concessionário os planos de desenvolvimento municipal, que refletem as necessidades de estabelecimento ou reforço de infraestruturas elétricas. Os instrumentos de gestão territorial têm sofrido alterações relevantes nos últimos 20 anos, designadamente ao nível dos Planos Diretores Municipais, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor. Essa realidade poderá justificar uma revisão do atual contrato tipo, no sentido de garantir a coerência entre o planeamento do desenvolvimento da rede e a evolução e ordenamento do território ao nível municipal.

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

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

De notar que os investimentos planeados entre o concessionário e o município devem ser de interesse para a concessão, para a rede e para o município mas, na perspetiva da eficiência económica e da regulação desenvolvida pela ERSE, também para o interesse global. Podem existir investimentos que, por não cumprirem estes critérios, sejam contrapartidas entre o concessionário e o município assumidas por outra via que não no processo tarifário.

O investimento é ditado pelas obrigações de serviço público definidas pela lei e a ERSE assegura a regulação económica da atividade dos operadores de rede e a qualidade do serviço. O investimento no

desenvolvimento das redes deve ter um propósito útil e ser economicamente eficiente e, apesar da uniformidade tarifária aplicada em todo o território nacional, poderá ser desigual entre concessões, dependendo das características demográficas dos municípios, do desenvolvimento urbanístico ou das prioridades de investimento.

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

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

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

O atual contrato tipo de concessão prevê que o concessionário suporte parte dos custos de expansão das redes em BT no caso de empreendimentos de carácter social. De acordo com informação recolhida junto da EDP Distribuição, nos últimos três anos só ocorreram quatro situações em que a empresa suportou metade dos custos com expansão da rede para servir empreendimentos de carácter social. Com o objetivo de minimizar as subsidias cruzadas, ou seja, os custos de política social do município serem suportados pelos clientes de energia elétrica, a ERSE propõe remover esta cláusula do contrato tipo de concessão.

Tendo em conta que há matérias que já se encontram regulamentadas no RRC e demais regulamentos, propõe-se revogar os seguintes artigos do atual contrato tipo de concessão: o Artigo 10.º - Obrigação de fornecer energia; o Artigo 25.º - Estabelecimento das redes destinadas à eletrificação de novas áreas urbanizadas; o Artigo 26.º - Obras de expansão das redes existentes e o Artigo 27.º - Trabalhos nas redes e outras instalações abrangidas pela concessão e respetivos encargos.

A operação das redes obriga a uma forte coordenação entre o operador da rede em MT e os operadores das redes em BT, sendo especialmente importante em regimes de funcionamento perturbado, designadamente quando ocorrem grandes incidentes (incêndios, temporais, etc.). Tendo em vista assegurar a necessária articulação, incluindo de atuação no terreno, propõe-se que seja obrigatória a existência de um plano comum (ORD AT/MT e os vários ORD BT) para atuação em crise. Este plano, apesar de não ser aprovado, deve ser tornado público (expurgado de elementos que possam ser considerados confidenciais).

13.1 PROPOSTAS

CONTRATO TIPO DE CONCESSÃO

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

- 1 - O planeamento e desenvolvimento da rede de distribuição em BT tem como objetivo assegurar a satisfação das necessidades das entidades (produtores e consumidores) a elas ligadas ou que se pretendam ligar, com níveis adequados de qualidade de serviço e de segurança.
- 2 - A concessionária deve elaborar o plano de desenvolvimento da rede de distribuição em BT em estreita coordenação com o concedente e com o operador da RND.
- 3 - Para os efeitos previsto no número anterior, e tendo em vista a expansão das redes de distribuição de energia elétrica em BT, o concessionário deve consultar o concedente que lhe deve fornecer os instrumentos de gestão territorial ou planos de desenvolvimento municipal que reflitam as necessidades de estabelecimento ou reforço de infraestruturas elétricas.
- 4 - O desenvolvimento das redes de distribuição em BT deve integrar-se nas políticas de desenvolvimento sustentável dos municípios, no estrito contexto da atividade prevista na legislação.
- 5 - A concessionária deve reportar ao concedente o respetivo plano de investimentos, incluindo a caracterização das redes e uma justificação das suas opções em matéria de investimentos.
- 6 - Competem ao concessionário as obras de expansão e todos os trabalhos de conservação, reparação, remodelação e reforço das redes de distribuição em BT, bem como de outras instalações abrangidas pela concessão, por forma a serem convenientemente satisfeitas as necessidades dos consumidores, produtores e utilizadores das redes de energia elétrica em geral.
- 7 - Os encargos resultantes da alínea anterior são suportados de acordo com as regras estabelecidas no Regulamento de Relações Comerciais (RRC) e demais regulamentos aplicáveis.

Cláusula proposta: Operação das redes em regime perturbado

- 1 - O concessionário deve dispor de um plano para atuação em caso de crise, designadamente perante a ocorrência de eventos que provoquem uma operação de rede em regime perturbado.
- 2 - O plano referido no número anterior deve ser articulado com o operador de rede em AT/MT e todos os operadores de rede em BT com concessões contíguas.
- 3 - O plano deve ser enviado para a DGEG e tornado público, com exceção dos elementos que possam ser considerados confidenciais.

- Impedir a introdução, nas peças dos procedimentos, de cláusulas que obriguem a um nível mínimo de investimento pelo concessionário,

14 PRINCÍPIO DA REGULAÇÃO ECONÓMICA DAS CONCESSÕES PELA ERSE

Os cadernos de encargos deverão esclarecer que, de acordo com o n.º 2 do artigo 3.º e ainda com o artigo 6.º dos estatutos da ERSE³², os operadores da rede de distribuição deverão cumprir as obrigações definidas pela ERSE, designadamente em termos de regulação económica. Ademais, os mesmos operadores encontram-se sujeitos ao cumprimento de toda a regulamentação que a ERSE emane no exercício das suas competências, designadamente os regulamentos que são identificados no n.º 2 do artigo 9.º dos seus Estatutos.

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

Neste sentido, a ERSE procura otimizar o compromisso entre dois objetivos, nem sempre coincidentes, que pretende alcançar através da determinação dos proveitos permitidos de uma entidade: i) a sustentabilidade económica e financeira da empresa regulada, desde que gerida de forma eficiente e ii) a promoção da eficiência produtiva (a prestação do serviço ou do produto ao menor custo possível, tendo em conta as especificidades da empresa). Estes dois objetivos não podem também descurar o equilíbrio entre a eficiência e a qualidade de serviço, pelo que embora as metodologias regulatórias procurem otimizar a eficiência da empresa, têm também em consideração o desempenho da mesma, nomeadamente, no que respeita à qualidade de serviço, com a sua contínua monitorização.

Para esse desiderato, a ERSE tem aplicado diversas metodologias regulatórias ao longo do tempo, dependendo das circunstâncias específicas do setor em cada época. Atualmente, a ERSE aplica uma metodologia de regulação por incentivos, aplicada ao nível dos custos totais (TOTEX³³), que incide nos custos de investimento (CAPEX³⁴) e nos custos de exploração (OPEX³⁵), do tipo *price cap*. Esta metodologia tem como vantagem permitir às empresas responder de forma mais eficiente aos desafios tecnológicos e organizacionais que surgem atualmente no setor elétrico.

Numa regulação por *price cap* o regulador relaciona os rendimentos que a empresa poderá obter por aplicação das tarifas com o nível da atividade da empresa. Para este fim, define-se um proveito unitário (o preço) que é multiplicado por uma variável física, o indutor de custos (por ex. n.º de clientes ou a energia

³² Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril, alterados pelo Decreto-Lei n.º 212/2012, de 25 de setembro, na redação do Decreto-Lei n.º 84/2013, de 25 de junho.

³³ *Total expenditures (Operational Expenditures + Capital Expenditures).*

³⁴ *Capital Expenditures.*

³⁵ *Operational Expenditures.*

distribuída). Aos rendimentos obtidos todos os anos, é aplicada uma meta de eficiência, que resulta numa diminuição do nível de rendimentos, para o mesmo nível de atividade. Esta meta é definida para um período, o período tarifário, que tem sido de 3 anos. Deste modo, a metodologia do tipo *price cap* não garante a recuperação dos custos da empresa.

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

A aplicação da regulação por *price cap* ao conjunto dos custos³⁶ dá um maior grau de liberdade às empresas para efetuarem as opções que julguem mais eficientes entre custos operacionais ou despesas de investimento.

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

Os proveitos permitidos definidos pela ERSE para os operadores da rede de distribuição em BT, de acordo com as metodologias regulatórias, são posteriormente recuperados pelas tarifas de uso da rede de distribuição. Uma vez que a ERSE aplica o princípio da uniformidade tarifária (tal como contemplado no Artigo 5º do Regulamento Tarifário em vigor) e que o mesmo subjaz a este procedimento de atribuição das concessões de distribuição em BT, nos termos da alínea d) do artigo 2.º do decreto-lei n.º 31/2017, de 31 de maio, para que o sistema tarifário se aplique universalmente a todos os clientes, o alargamento do número de operadores da rede de distribuição poderá levar a que seja necessário implementar um sistema de compensações entre operadores, de modo a garantir que cada operador recupera os seus proveitos permitidos através das tarifas reguladas.

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.

³⁶ Foi aplicada até, 2011, isto é nos primeiros 12 anos da regulação e novamente desde 2018

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. 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” exemplifica-se um exercício do sistema de compensações aplicado a três hipotéticos operadores associados às três áreas de delimitação territorial propostas.

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

14.1 PROPOSTAS

PROGRAMA DE CONCURSO TIPO

- Não devem ser elementos decisórios dos concursos aspetos que interfiram na esfera de competências de outras entidades que não os concedentes, nomeadamente atendendo ao enquadramento da atividade de distribuição de energia elétrica na legislação setorial.

15 QUALIDADE DE SERVIÇO AOS CLIENTES FINAIS

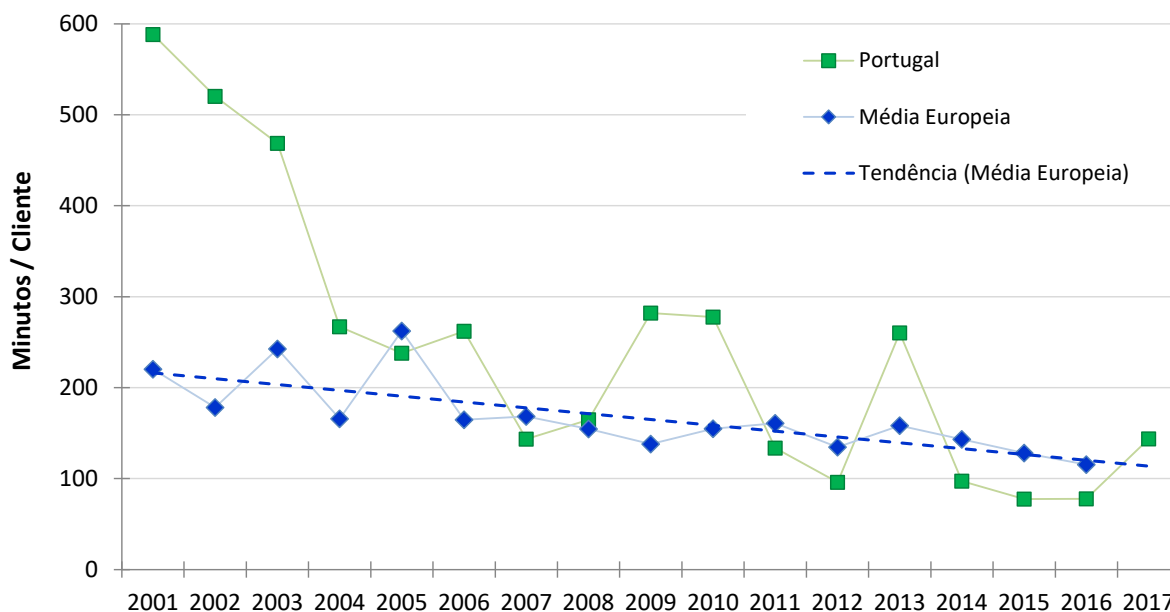
De acordo com as “Bases das concessões da rede de distribuição de eletricidade em BT”, publicadas pelo Decreto-Lei n.º 172/2006 e, no contexto da qualidade de serviço, a concessionária é obrigada ao cumprimento do estabelecido no Regulamento da Qualidade de Serviço (RQS) aprovado pela ERSE, nas bases das concessões, na demais legislação e em regulamentação aplicável, bem como no contrato de concessão.

As bases das concessões em BT estabelecem ainda que “a receção e a entrega de eletricidade, salvo caso fortuito ou de força maior, só podem ser interrompidas por razões de interesse público ou de serviço ou por facto imputável ao cliente”. Para o efeito, os níveis de qualidade de serviço são regulamentados pelo RQS, devendo o desempenho da rede de BT ser orientado por esses níveis regulamentares. No que concerne às obrigações de qualidade de serviço de natureza técnica, a ERSE estabelece padrões para os indicadores gerais (SAIDI BT e SAIFI BT³⁷) e para os indicadores individuais (número e duração das interrupções).

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

³⁷ SAIDI - System Average Interruption Duration Index (duração média das interrupções longas do sistema) e SAIFI - System Average Interruption Frequency Index (frequência média de interrupções longas do sistema).

Figura 15-1 - Evolução da duração média das interrupções em BT, em Portugal continental em comparação com a média europeia



Fonte: ERSE

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

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

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

Com o nível de qualidade que foi sendo atingido, verifica-se que a generalidade dos consumidores não está disponível para pagar mais para melhorias significativas neste domínio. Tendo em conta a uniformidade nas tarifas de acesso às redes elétricas que ocorre em todo o território nacional, a

governança do tema da qualidade de serviço em BT é uma atribuição da regulação, que melhor consegue integrar as abordagens entre diferentes níveis de tensão e promover um maior nivelamento da qualidade (através de incentivos regulatórios que concentrem os investimentos nas redes mais necessitadas).

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

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

15.1 PROPOSTAS

CADERNO DE ENCARGOS TIPO

Cláusula proposta: Qualidade de serviço aos clientes finais

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

16 SEPARAÇÃO DE ATIVIDADES

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

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

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

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

Em traços gerais, o novo enquadramento veio obrigar à adoção de novas medidas no sentido do reforço da disciplina da separação das atividades de produção e comercialização relativamente à operação das redes de transporte³⁸ – como meio para atingir o estabelecimento de um mercado energético interno na União Europeia integrado que permita a implementação de uma concorrência de mercado mais eficaz,

³⁸ Apesar de se indicarem algumas alterações neste âmbito, tenha-se presente que este documento não trata das redes de transporte, mas antes da distribuição em BT.

sem subsidiação cruzadas. O aprofundamento do *unbundling* passa por exigir a separação completa patrimonial dos operadores das redes de transporte (*full ownership unbundling*), ainda que permita a adoção de modelos alternativos – *Independent System Operator (ISO)* e *Independent Transmission Operators (ITO)* – sob condição da sujeição a uma regulação mais intrusiva. O *full ownership unbundling* implica a supervisão contínua dos conflitos de interesses no que respeita aos acionistas, gestores e membros do órgão de fiscalização dos operadores das redes de transporte, impedindo que as partes com interesses na comercialização e/ou produção de eletricidade e/ou gás natural de exercerem influência sobre aqueles operadores. Não obstante, a separação patrimonial não ser, por ora, exigida aos operadores das redes de distribuição, estes ficam obrigados à independência no plano jurídico, da organização e da tomada de decisões face a outras atividades, bem como à elaboração de um programa de conformidade.

Apesar do exposto, sempre que as obrigações de separação de atividades não estejam em causa, os ORD (ou candidatos aos concursos) poderão oferecer serviços aos concedentes designadamente através da criação e disponibilização de mecanismos que permitam ao concedente obter informação sobre a qualidade do serviço, tráfegos de energia, gestão da iluminação pública ou outras, podendo este ser um critério valorizado no âmbito do concurso.

16.1 PROPOSTAS

PROGRAMA DE PROCEDIMENTO TIPO

- Salvaguarda que as propostas respeitam a separação de atividades exigida no setor;
- Aceitação de serviços que possam ser complementares e que, como tal, possam ser valorizados pelos concedentes, designadamente a disponibilização de informação para o concedente (por exemplo, relativa à qualidade de serviço) através de diversos meios, incluindo digitais.

17 ELEMENTOS DECISÓRIOS DOS CONCURSOS

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

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

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

Tendo em conta as limitações acima referidas, a ERSE propõe como critério decisório o **pagamento de uma prestação adicional à renda de concessão**. Refira-se, no entanto, que tal pagamento deve ser assegurado e suportado pelo concessionário sem que o mesmo seja suscetível de ser repercutido sobre os consumidores. Ao mesmo tempo, em homenagem ao princípio da equidade intergeracional, ínsito 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 deve ser paga periodicamente pelo concessionário, ao longo da concessão.

Nestes termos, propõe-se a inclusão das seguintes cláusulas no caderno de encargos (a primeira, relacionada com a *renda da concessão* propriamente dita e que é repercutida nas tarifas aprovadas pela ERSE sobre os consumidores de energia elétrica e a segunda relacionada com a *prestação adicional à renda*, que deve ser assegurada e suportada pelos concessionários, sem suscetibilidade de repercussão e paga com certa periodicidade):

17.1 PROPOSTAS

CADERNO DE ENCARGOS TIPO

Cláusula proposta: Renda de concessão

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

Cláusula proposta: Prestação adicional à renda de concessão não suportada pelos consumidores

- 1 – Todos os montantes e bens adicionais à Renda de concessão prevista na cláusula [...] que o concessionário entregue ao concedente, decorrendo dos termos do concurso, independentemente do título a que o faça e da natureza jurídica de que se revistam, não são suscetíveis de repercussão sobre os consumidores.
- 2 – Os montantes adicionais a que se refere o número anterior devem ser pagos e entregues a cada Município, com periodicidade [anual/semestral/ outra inferior a anual] partir do momento em que o concessionário comece a desempenhar as funções de Operador da Rede de Distribuição na respetiva área municipal e periodicamente ao longo da concessão.

PROGRAMA DE CONCURSO TIPO

- Definir como critério decisório o pagamento de uma prestação adicional à renda municipal legalmente prevista.

18 TRANSIÇÃO ENTRE CONCESSIONÁRIOS

A transição entre o atual concessionário e o futuro concessionário (ou o município, no caso de optar pela exploração direta) é um processo complexo e que exigirá planeamento e tempo. São essencialmente duas as razões que condicionam o processo de transição, conforme se pormenoriza de seguida.

A operação de uma rede em baixa tensão está muito dependente da rede a montante, ou seja, a rede de média tensão, cuja concessão está atribuída à EDP Distribuição até 2044. É necessária uma coordenação entre operadores no planeamento e na operação das redes. À data, esta coordenação é facilitada uma vez que a operação das redes é feita pela mesma empresa na quase totalidade do território continental. O aumento do número de operadores obrigará a um maior detalhe das regras de relacionamento entre eles, a estabelecer em protocolos bilaterais e/ou em regulamentação da DGEG ou da ERSE. Importa, assim, que o caderno de encargos tipo preveja um prazo de transição que permita que um novo concessionário estabeleça os procedimentos necessários com o concessionário da rede de AT/MT.

É expectável que na maior parte das atuais concessões os procedimentos de operação da rede se encontrem devidamente formalizados, facilitando, portanto, a transição entre concessionários. Todavia, e de modo a garantir uma transição segura, considera-se recomendável que o caderno de encargos tipo estabeleça um prazo máximo para transição entre operadores, período durante o qual o concessionário cessante colaborará na fase de transição.

O planeamento detalhado da transição entre o atual operador de rede 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 20) 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 10).

Importa referir que o fim dos atuais contratos de concessão não está sincronizado e que essa questão impacta diretamente na transferência de atividade entre os dois ORD. Caso as concessões permaneçam com prazos desalinhados numa mesma área de concurso, i.e. sem uma eventual renegociação dos prazos que permitisse garantir o sincronismo, a transferência de atividade não pode concretizar-se enquanto não termine cada concessão cessante.

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. Importa 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 área³⁹. A data de referência para a transição deve consistir na base para a determinação dos bens da concessão a transferir⁴⁰ e do respetivo valor líquido a incluir na indemnização.

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,

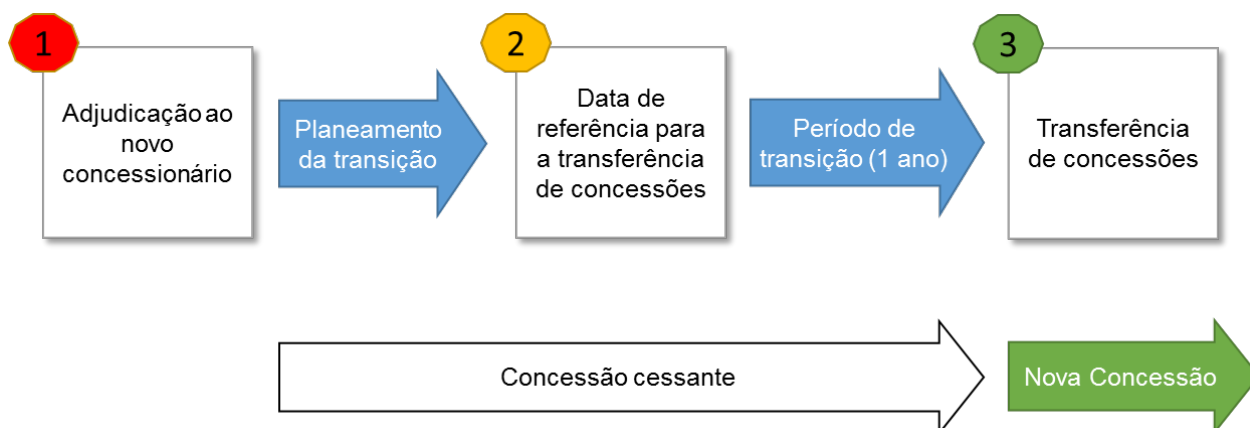
³⁹ Note-se que existem concessões cujo contrato já terminou, tendo vindo a ser prorrogado ao abrigo da Lei n.º 31/2017 para permitir o lançamento dos concursos agrupados.

⁴⁰ A título de exemplo refira-se a proposta relativa aos trabalhadores, apresentada no ponto 7, 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.

considera-se oportuno recomendar a previsão nas peças tipo dos procedimentos que a Comissão de Acompanhamento emita 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 distribuição⁴¹), 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.

A figura seguinte ilustra a proposta das fases da transição, nomeadamente a fase prévia à transição propriamente dita (fase de planeamento) e o período de transição, que culminam na transferência da concessão.

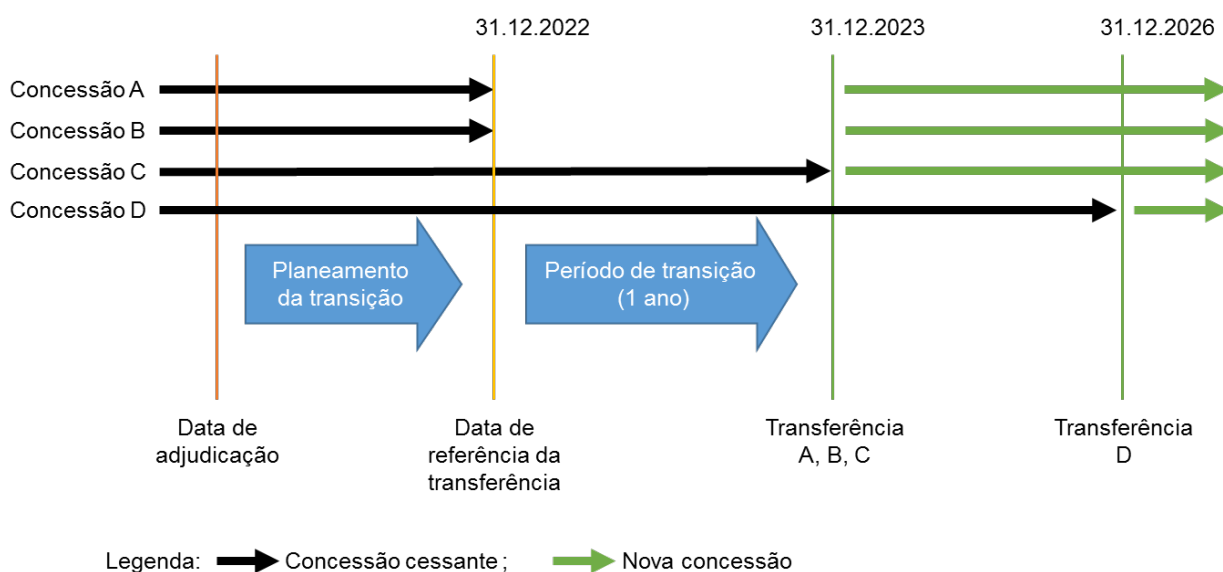
Figura 18-1 - Proposta de faseamento do processo de transição entre concessionários



No caso de uma área de procedimento com concessões que terminam em diferentes datas, o processo de transição proposto contém alguma flexibilidade que facilitará a sincronização da transferência. Para concessões com data de termo mais tardio, a transferência efetiva terá que se concretizar apenas na data de termo. A figura seguinte ilustra esse cenário.

⁴¹ Vd. Base XXXIX das concessões de distribuição em BT, prevista no Decreto-Lei n.º 172/2006 na sua última redação.

Figura 18-2 - Processo de transição numa área de procedimento com múltiplas concessões de prazos distintos



18.1 PROPOSTAS

CADERNO DE ENCARGOS TIPO

- Determinar que o planeamento da transição se inicia com a adjudicação, passando o novo concessionário a ter assento na subcomissão de acompanhamento correspondente ao procedimento.
- Definir que os cadernos de encargos de cada procedimento fixam uma data de referência para a transferência, para orientação do processo de transição entre concessionários.
- Definir que à Comissão de Acompanhamento cabe emitir linhas orientadoras da transição, previamente ao lançamento dos concursos e garantindo a uniformidade geral dos procedimentos de transferência de atividade entre as várias áreas em concurso.
- Definir que às Subcomissões de Acompanhamento, após os concursos, cabe a missão de acompanhamento dos processos de transição entre concessionários.

Cláusula proposta: Pagamento de compensação pelos ativos

- 1 - O concessionário assegura o pagamento da indemnização pelos ativos, cujo montante se encontra devidamente calculado no Anexo [...] e que é correspondente ao valor contabilístico dos bens

afetos à concessão para efeitos de fixação de tarifas, líquido de amortizações e participações e subsídios a fundo perdido, nos termos da lei.

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

PROGRAMA DE CONCURSO TIPO

- Definir que o período de transição tem uma duração máxima de um ano e que durante esse período o atual operador de rede mantém a obrigação da prestação do serviço de distribuição e de cooperação com o novo operador nos trabalhos de transferência, bem como o direito à remuneração pela atividade de distribuição.

Cláusula proposta: Período de transição

- 1 - O período de transição inicia-se após a adjudicação, podendo, na falta de estipulação ou acordo entre as partes, prolongar-se até um ano depois da data de referência da transferência na área territorial em causa.
- 2 - O período de transição tem por objetivo permitir ao concessionário o desenvolvimento de todas as ações de implementação da estrutura destinadas a garantir que não ocorram quebras de continuidade e qualidade do serviço com o início da sua exploração.
- 3 - Durante o período de transição, o concedente deve prestar todo o apoio ao concessionário, designadamente, permitindo o acesso a todas as instalações afetas à concessão e assegurando a diligente colaboração do pessoal afeto ao serviço.
- 4 - Durante o período de transição:
 - a) As partes assinam um auto de vistoria no qual é ratificado ou alterado o inventário dos bens e relações jurídicas;
 - b) O concessionário informa os utilizadores do serviço, através de comunicação escrita, da data a partir da qual esta assume a responsabilidade pela prestação do serviço.
- 5 - A contagem do prazo da concessão inicia-se com a transferência, assumindo o novo concessionário a partir dessa data a plena responsabilidade pela atividade de distribuição de eletricidade em BT.

19 DIFERENTES PRAZOS DO FIM DOS ATUAIS CONTRATOS DE CONCESSÃO

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2018 prevê, no artigo 4.º, o lançamento sincronizado dos procedimentos concursais em 2019, apesar de nem todos os contratos de concessão ainda em vigor terminarem no mesmo momento.

A opção pelo lançamento sincronizado é consentânea com a agregação de áreas que se pretende fomentar, por razões relacionadas com a eficiência económica que se pretende garantir (sem prejuízo, naturalmente, de os municípios poderem optar pela exploração direta ou pela consagração de diferentes áreas de agregação, como se referiu *supra*). Ainda assim, poderá ser necessário acautelar algumas matérias que se prendem com a adjudicação de um contrato com uma antecedência de alguns anos (atendendo a que dos contratos de concessão atuais, alguns terminam em 2026, haverá situações em que entre a adjudicação e o início da operação do concessionário num dado município agregado dentro de uma área territorial poderão passar 7 anos).

O referido desfasamento contratual traduz-se, previsivelmente, em 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 ineficiência provocada pela exploração da rede nessas circunstâncias. Neste contexto, 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 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 documento com a “Proposta sobre a delimitação territorial das áreas dos procedimentos a lançar”), o impacto desta situação é particularmente expressivo na região Norte, conforme a tabela seguinte apresenta.

Tabela 2 – 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 aumentar 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.

Em todo o caso, na situação de fim não sincronizado das várias concessões dentro de uma área de concurso, deverá resultar claro no caderno de encargos tipo que não existe antecipação de receita municipal ou de outros direitos antes da efetiva prestação dos serviços de concessão.

19.1 PROPOSTAS

CADERNO DE ENCARGOS TIPO

- O caderno de encargos tipo deve clarificar que, dentro de uma área de procedimento, os direitos e obrigações do novo concessionário apenas se concretizam a partir do início de cada contrato de concessão em particular.

PROGRAMA DE CONCURSO TIPO

- O programa de concurso tipo deve assegurar que o início da responsabilidade pela operação fica devidamente identificado, nas peças procedimentais e nos contratos de concessão, e ainda que essa data não invalide o lançamento sincronizado dos procedimentos.

OUTROS INSTRUMENTOS

Sugere-se que seja estabelecido um processo negocial entre os atuais concessionários e os concedentes com vista ao alinhamento dos prazos dos atuais contratos de concessão, em particular os contratos cujo termo acontece após 2023.

20 COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO

O processo de atribuição das novas concessões compreende problemas que, não sendo inultrapassáveis, colocam obstáculos à sua conclusão. Será o caso da existência de 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.

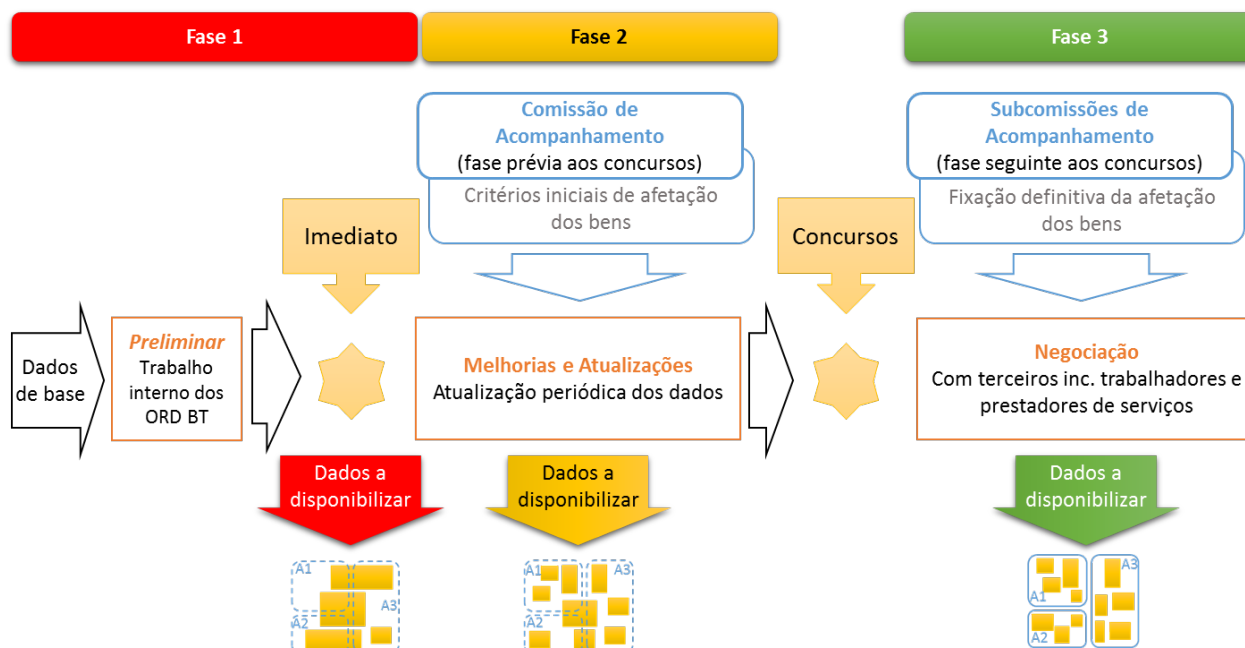
Para tanto, a ERSE propõe a criação de uma *Comissão de Acompanhamento* que promova resolução de tais problemas, recorrendo à via consensual e negocial, promovendo o compromisso entre as várias entidades envolvidas. Esta Comissão não terá competências na formatação dos concursos, nem na definição das 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*”⁴². 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 ilustra na seguinte figura:

⁴² 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.

Figura 20-1 Fases de intervenção da Comissão de Acompanhamento



Na fase prévia ao lançamento de concursos, a Comissão de Acompanhamento terá 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 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** aquela **utilizada para os cadernos de encargos dos procedimentos**.

Esta 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 dos ORD candidatos ganharam 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**. Essa 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 funciona 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 concreta que se propõe para a Comissão na fase anterior ao lançamento dos concursos é a que se segue:

- 1 Representante da DGEG;
- 1 Representante da ERSE;
- 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 DGEG;
- 1 Representante da ERSE;
- 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 município concreto 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.
- 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.
- 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. 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.
- Identificação dos procedimentos associados ao tratamento dos contratos de prestação de serviços que transitarão para os novos concessionários.
- 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. Elaboração de proposta sobre linhas orientadoras dos processos de transição entre concessionários, garantindo a uniformidade geral dos procedimentos.

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

- Acompanhamento do processo de transição entre concessionários, incluindo a prestação de informação.
- 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.

- Criação de um espaço negocial entre concessionários (cessante e novo), concedentes e 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.
- 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.

20.1 PROPOSTAS

CADERNO DE ENCARGOS TIPO

- Indicação das competências que cabem à Comissão de Acompanhamento e que necessitam de previsão neste instrumento para vinculação dos concessionários e dos concorrentes.

OUTROS INSTRUMENTOS A CONSIDERAR

- Criação, através de instrumento jurídico vinculativo (através, por exemplo, de instrumento com valor legislativo), de uma *Comissão de Acompanhamento* composta e com as competências supra indicadas.

ANEXO I – INFORMAÇÃO DISPONIBILIZADA PELA ERSE

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

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

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

DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO SOBRE AS CONCESSÕES DE DISTRIBUIÇÃO EM BT

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

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

[Guia sobre a atividade de Distribuição de Energia Elétrica em BT e os procedimentos de concurso para atribuição das novas concessões](#)⁴³

⁴³ <http://online.pubhtml5.com/giem/yxga/> ou http://www.erse.pt/pt/electricidade/DistribuicaoBT/Documents/Guia%20-%20Distribui%C3%A7%C3%A3o%20de%20energia%20E1%C3%A9trica-BT_vf.pdf

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

Qualidade de Serviço e os Operadores das Redes Elétricas⁴⁴

No que à caracterização das redes de distribuição em BT diz respeito, a ERSE publicou um conjunto de dados sobre a rede em cada concelho⁴⁵, bem como um guia com fichas por Comunidade Intermunicipal. Em geral, esta informação reporta-se a 2016, último ano para o qual existe informação auditada disponível.

Guia sobre os dados de caracterização das redes em BT em Portugal Continental⁴⁶

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

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

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

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

⁴⁴ <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>.

⁴⁵ http://www.erse.pt/pt/electricidade/DistribuicaoBT/Documents/Caracterizacao_rede_BT_por_concelho_v1.xlsx.

⁴⁶ <http://online.pubhtml5.com/giem/dmsa/> ou http://www.erse.pt/pt/electricidade/DistribuicaoBT/Documents/Guia-Caraterizacao_das_redes_de_distribuicao_em_BT.pdf.

Figura – Exemplos de documentos publicados pela ERSE sobre as concessões em BT

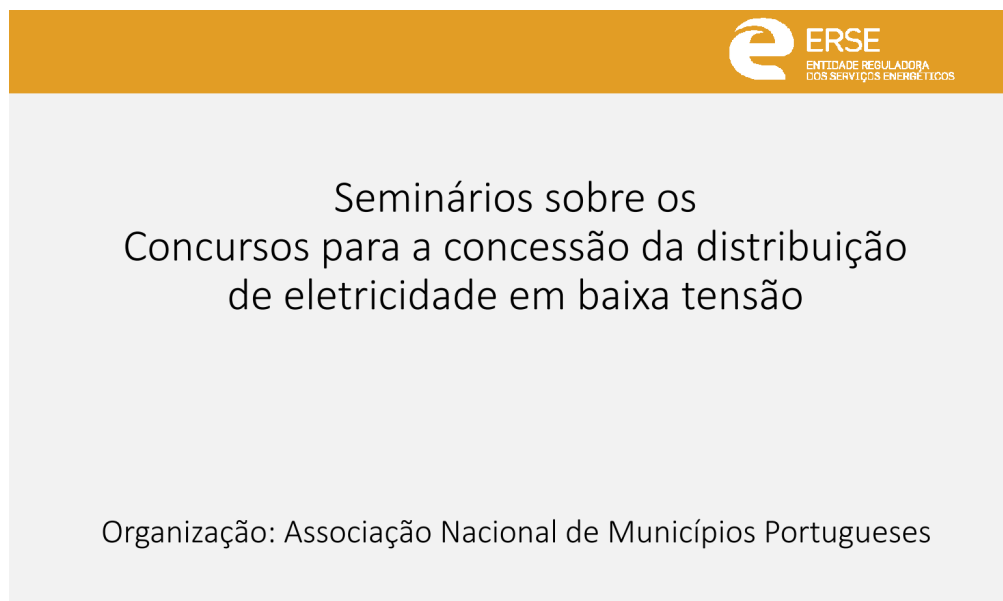


SEMINÁRIOS PARA OS MUNICÍPIOS ORGANIZADOS PELA ANMP

A ERSE participou ativamente no conjunto de iniciativas da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), com vista à promoção do esclarecimento dos municípios. Em concreto, a ANMP organizou cinco seminários sob o tema “Concursos para a concessão da distribuição de eletricidade em baixa tensão (BT)”, durante maio e junho, em Coimbra, Lisboa, Évora, Guimarães e Portimão. As sessões foram participadas por autarcas eleitos e técnicos das autarquias, membros das assembleias municipais, membros das comunidades intermunicipais e das agências de energia, tendo um total de 299 pessoas, das quais 54 eleitos.

Nas diversas sessões, a ERSE esclareceu quanto ao seu objeto, o contorno legal e regulamentar, a sua regulação e modelo económico. Foi ainda apresentada a atividade de distribuição em baixa tensão, a diversidade das características das redes de distribuição em BT pelo território, mostrando as grandes

diferenças que existem entre centros urbanos e zonas rurais. Foi caracterizada a situação da qualidade de serviço técnica e a influência significativa das redes de montante, nomeadamente a rede de distribuição em Média Tensão, nos indicadores de qualidade observados pelos consumidores em BT. Foram ainda apresentados os principais traços do modelo de procedimentos agrupados definidos pela Lei n.º 31/2017. Finalmente, a ERSE antecipou os principais desafios e a metodologia seguida no estudo sobre a definição das áreas territoriais dos procedimentos. A apresentação efetuada pela ERSE nas sessões foram disponibilizados no [sítio na internet da ERSE](#).



A participação dos municípios nos seminários foi muito ativa, tendo sido colocadas diversas questões para discussão e debate. Entre as várias questões discutidas nos seminários, mencionam-se as principais.

Sobre os **bens das concessões**:

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

Sobre os **procedimentos de concurso**:

- Dificuldade em cumprir os prazos da RCM n.º 5/2018 face à complexidade da matéria, à falta de informação suficiente e à necessidade de incluir diferentes órgãos de decisão municipal e intermunicipal, não permitindo aos municípios decidir com segurança
- Proposta de adiamento dos prazos previstos para, com isso, garantir uma possibilidade real de intervenção dos municípios
- Eventual encurtamento das atuais concessões, de forma a sincronizar os futuros contratos de concessão
- Participação nos atuais procedimentos de concurso dos municípios cujos contratos de concessão terminam muitos anos depois do seu lançamento
- Enquadramento do tema da eficiência energética nos requisitos dos concursos, prevendo um salto de qualidade e eficiência nas soluções de iluminação pública previstas nos novos contratos

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

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

Sobre a **iluminação pública**:

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

Sobre as **rendas de concessão**:

- Enquadramento da renda de concessão nos novos contratos de concessão, nomeadamente a fórmula de cálculo

- Enquadramento da renda de concessão na circunstância da opção pela gestão direta em alguns municípios

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

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

Sobre as **taxas municipais e estatais**:

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

Sobre os **novos contratos de concessão**:

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

Sobre **outras questões**:

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

O conjunto de questões acima sintetizadas é bem revelador da diversidade e importância dos temas e das preocupações dos municípios parte dos quais, sendo merecedores de debate, ultrapassam o objeto do estudo e propostas que, nos termos da lei, cabe à ERSE.

ANEXO II – ANO DE FIM DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE DISTRIBUIÇÃO EM BT

A lista apresenta o ano de termo do atual contrato de concessão em cada município de Portugal Continental, das concessões da EDP Distribuição.

A		B		C		E		F		G	
		Arruda dos Vinhos	2021	Celorico da Beira	2021						
		Aveiro	2021	Celorico de Basto	2021						
Abrantes	2021	Avis	2021	Chamusca	2021						
Águeda	2021	Azambuja	2021	Chaves	2021						
Aguiar da Beira	2021			Cinfães	2021						
Alandroal	2021			Coimbra	2021						
Albergaria-a-Velha	2022	Baião	2021	Condeixa-a-Nova	2021						
Albufeira	2021	Barcelos	2021	Constância	2021						
Alcácer do Sal	2023	Barrancos	2021	Coruche	2021						
Alcanena	2021	Barreiro	2022	Covilhã	2021						
Alcobaça	2021	Batalha	2022	Crato	2021						
Alcochete	2022	Beja	2021	Cuba	2022						
Alcoutim	2021	Belmonte	2021								
Alenquer	2023	Benavente	2021								
Alfândega da Fé	2021	Bombarral	2023	Elvas	2021						
Alijó	2022	Borba	2021	Entroncamento	2021						
Aljezur	2021	Boticas	2021	Espinho	2021						
Aljustrel	2021	Braga	2021	Esposende	2021						
Almada	2022	Bragança	2021	Estarreja	2021						
Almeida	2021			Estremoz	2021						
Almeirim	2021	C		Évora	2022						
Almodôvar	2021	Cabeceiras de Basto	2021								
Alpiarça	2021	Cadaval	2021								
Alter do Chão	2021	Caldas da Rainha	2022								
Alvaiázere	2021	Caminha	2021								
Alvito	2021	Campo Maior	2021								
Amadora	2021	Cantanhede	2021								
Amarante	2021	Carraceda de Ansiães	2021								
Amares	2021	Carregal do Sal	2021								
Anadia	2023	Cartaxo	2021								
Ansião	2021	Cascais	2026								
Arcos de Valdevez	2021	Castanheira de Pêra	2021								
Arganil	2021	Castelo Branco	2021								
Armamar	2021	Castelo de Paiva	2021								
Arouca	2026	Castelo de Vide	2021								
Arraiolos	2021	Castro Daire	2021								
Arronches	2021	Castro Marim	2025								
		Castro Verde	2021								
				Gavião	2021						

PROPOSTAS PARA AS PEÇAS TIPO DOS PROCEDIMENTOS DE ATRIBUIÇÃO DAS CONCESSÕES EM BT

Góis	2021	Miranda do Douro	2021	Palmela	2022
Golegã	2021	Mirandela	2021	Pampilhosa da Serra	2021
Gondomar	2021	Mogadouro	2021	Paredes	2021
Gouveia	2021	Moimenta da Beira	2021	Paredes de Coura	2021
Grândola	2022	Moita	2022	Pedrógão Grande	2021
Guarda	2021	Monção	2021	Penacova	2021
Guimarães	2022	Monchique	2021	Penafiel	2021
I		Mondim de Basto	2021	Penalva do Castelo	2021
Idanha-a-Nova	2021	Monforte	2021	Penamacor	2021
Ílhavo	2021	Montalegre	2021	Penedono	2021
L		Montemor-o-Novo	2021	Penela	2021
Lagoa	2021	Montemor-o-Velho	2021	Peniche	2021
Lagos	2021	Montijo	2022	Peso da Régua	2021
Lamego	2021	Mora	2021	Pinhel	2021
Leiria	2021	Mortágua	2021	Pombal	2022
Lisboa	2017	Moura	2021	Ponte da Barca	2021
Loulé	2021	Mourão	2022	Ponte de Lima	2021
Loures	2023	Murça	2021	Ponte de Sôr	2021
Lourinhã	2021	Murtosa	2021	Portalegre	2022
Lousã	2021	N		Portel	2023
Lousada	2021	Nazaré	2022	Portimão	2021
M		Nelas	2021	Porto	2026
Mação	2021	Nisa	2021	Porto de Mós	2021
Macedo de Cavaleiros	2021	O		Póvoa de Lanhoso	2021
Mafra	2022	Óbidos	2021	Póvoa de Varzim	2025
Maia	2025	Odemira	2022	Proença-a-Nova	2021
Mangualde	2021	Odivelas	2022	R	
Manteigas	2021	Oeiras	2022	Redondo	2021
Marco de Canaveses	2021	Oleiros	2021	Reguengos de Monsaraz	2023
Marinha Grande	2021	Olhão	2021	Resende	2024
Marvão	2021	Oliveira de Azeméis	2021	Ribeira de Pena	2021
Matosinhos	2021	Oliveira de Frades	2021	Rio Maior	2021
Mealhada	2021	Oliveira do Bairro	2021	S	
Mêda	2021	Oliveira do Hospital	2021	Sabrosa	2021
Melgaço	2021	Ourém	2021	Sabugal	2021
Mértola	2021	Ourique	2021	Salvaterra de Magos	2021
Mesão Frio	2021	Ovar	2022	Santa Comba Dão	2021
Mira	2021	P		Santa Maria da Feira	2021
Miranda do Corvo	2021	Paços de Ferreira	2021	Santa Marta de Penaguião	2021

PROPOSTAS PARA AS PEÇAS TIPO DOS PROCEDIMENTOS DE ATRIBUIÇÃO DAS CONCESSÕES EM BT

Santarém	2021	T	Vila de Rei	2021	
Santiago do Cacém	2022	Tábua	2021	Vila do Bispo	2021
Santo Tirso	2021	Tabuaço	2021	Vila do Conde	2025
São Brás de Alportel	2021	Tarouca	2021	Vila Flor	2021
São João da Madeira	2016	Tavira	2021	Vila Franca de Xira	2021
São João da Pesqueira	2022	Terras de Bouro	2021	Vila Nova da Barquinha	2021
São Pedro do Sul	2021	Tomar	2024	Vila Nova de Cerveira	2021
Sardoal	2021	Tondela	2021	Vila Nova de Famalicão	2021
Sátão	2021	Torre de Moncorvo	2021	Vila Nova de Foz Côa	2021
Seia	2021	Torres Novas	2021	Vila Nova de Gaia	2021
Seixal	2022	Torres Vedras	2021	Vila Nova de Paiva	2021
Sernancelhe	2021	Trancoso	2021	Vila Nova de Poiares	2021
Serpa	2021	Trofa	2021	Vila Pouca de Aguiar	2021
Sertã	2021	V	Vila Real	2021	
Sesimbra	2022	Vagos	2021	Vila Real de Santo António	2021
Setúbal	2022	Vale de Cambra	2021	Vila Velha de Ródão	2021
Sever do Vouga	2021	Valença	2021	Vila Verde	2021
Silves	2021	Valongo	2023	Vila Viçosa	2021
Sines	2022	Valpaços	2021	Vimioso	2021
Sintra	2023	Vendas Novas	2021	Vinhais	2021
Sobral de Monte Agraço	2021	Viana do Alentejo	2025	Viseu	2021
Soure	2021	Viana do Castelo	2021	Vizela	2021
Sousel	2021	Vidigueira	2021	Vouzela	2021
		Vieira do Minho	2021		

