ERSE
ENTIDADE REGULADORA
DOS SERVIÇOS ENERGÉTICOS

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Exmo. Senhor
Dr. Helder Amaral
Presidente da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas
Assembleia da República
Palácio de S. Bento
1249-068 Lisboa

Lisboa, 25 de Outubro de 2016
Ref: E-Tecnicos/2016/1097/PC/ec

Assunto: Parecer sobre a proposta de lei n.º 29/XIII/2ª (GOV) relativa aos princípios e regras gerais aplicáveis aos concursos das concessões baixa tensão

Exmo. Senhor, Deputado Helder Amaral

Acusamos a receção da vossa carta com a referência 224/CEIOP, a qual mereceu a nossa melhor atenção.

Em resposta ao solicitado, e agradecendo a oportunidade dada, apresentamos em anexo o parecer da ERSE.

Ao dispor para qualquer esclarecimento adicional, apresentamos os nossos melhores cumprimentos,

Com a consideração pessoal,

Vitor Santos

Prof. Doutor Vitor Santos
Presidente do Conselho de Administração

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES
Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas
CEIOP
N.º Único 561076
Entrada/Saída n.º 435
Data 27/10/2016

Anexo: Parecer da ERSE

Papel reciclado A madeira utilizada no fabrico da pasta deste papel provém de florestas geridas de forma responsável e sustentada.

Edifício Restelo
Rua Dom Cristóvão da Gama, 1
1400-113 Lisboa
PORTUGAL

Tel: +351 213 033 200
Fax: +351 213 033 201
erse@erse.pt
www.erse.pt

ERSE
ENTIDADE REGULADORA
DOS SERVIÇOS ENERGÉTICOS

PARECER DA ERSE

QUANTO À PROPOSTA DE LEI QUE APROVA OS PRINCÍPIOS E REGRAS GERAIS RELATIVAS 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 DE BAIXA TENSÃO

Este documento está preparado para impressão em frente e verso

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

A Comissão Parlamentar de Economia, Inovação e Obras Públicas solicitou parecer à ERSE sobre a Proposta de Lei n.º 29/XIII/2ª (GOV) que aprova os princípios e regras gerais relativas 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 de baixa tensão.

I-Contexto

A ERSE exerce competências regulatórias no âmbito da operação das redes de distribuição de eletricidade em baixa tensão (BT), atribuídas pelo Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2012, de 8 de outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 215-B/2012, de 8 de outubro, que são exercidas em regime de concessão municipal de serviço público.

Ciente de que as concessões municipais, outorgadas pelos 278 municípios de Portugal continental, para exploração daquelas redes, atingem o seu termo em 2016 e 2017 no caso das concessões dos municípios de São João da Madeira e de Lisboa, respetivamente, e as restantes até 2026, a ERSE vem, há muito, acompanhando ativamente este tema com especial acuidade.

Neste âmbito, o membro do Governo responsável pela área da energia criou um grupo de contacto[1], que integrou representantes da ERSE, bem como daquele gabinete, do gabinete do Ministro Adjunto, da Associação Nacional dos Municípios Portugueses e da Direção Geral de Energia e Geologia, com a missão de propor as medidas legais, regulamentares, administrativas e contratuais necessárias à melhor transição das concessões de distribuição de baixa tensão vigentes para novas concessões baseadas em contratos alicerçados em concursos públicos, tendo em conta os princípios e interesses envolvidos, nomeadamente a salvaguarda do interesse público, a igualdade de tratamento e de oportunidades e a transparência e objetividade das regras e decisões, as quais se encontram plasmadas na atual Proposta de Lei.

As concessões municipais das redes de distribuição de eletricidade em BT encontram-se previstas no Decreto-Lei n.º 344-B/82, de 1 de setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 341/90, de 30 de outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 17/92, de 5 de fevereiro, que atribuindo a competência da distribuição de energia elétrica em BT no continente aos municípios, em regime de exploração direta ou de concessão, são ainda regulamentadas pela Portaria n.º 454/2001, de 5 de maio, que aprova o novo contrato tipo de concessão de distribuição de energia elétrica em baixa tensão.

[1] Despacho do Senhor Secretário de Estado da Energia n.º 2290-AL/2016.

Posteriormente, o Decreto-lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, na redação vigente, que desenvolve as bases da organização e do funcionamento do setor da eletricidade estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, veio fixar que as concessões de distribuição de eletricidade em BT são atribuídas pelos órgãos competentes de cada município ou de associações de municípios na sequência da realização de concurso público (artigo 42.º), devendo este processar-se de acordo com um caderno de encargos e respetivo programa aprovados pelo concedente, ouvida a ERSE, tendo em conta os princípios gerais aplicáveis aos concursos públicos (artigo 43.º).

Atenta a qualidade de concedente, os municípios do continente têm direito a uma renda, nos termos dos Decretos-lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, e do Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro, incluída nas tarifas de energia elétrica paga pelos consumidores finais, nos termos previstos no Regulamento Tarifário, aprovado pela ERSE.

Paralelamente, os operadores das redes de distribuição em BT, nos termos dos Decretos-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, e Decreto-lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, e dos Estatutos desta Entidade Reguladora, em linha com o disposto na Diretiva n.º 2009/72/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho, são entidades sujeitas à regulação da ERSE, que garante o acesso de terceiros a essas redes, em condições de não discriminação, fixando as tarifas de acesso às mesmas, tendo em conta o necessário equilíbrio económico-financeiro das atividades reguladas, em condições de uma gestão eficiente, e os direitos dos consumidores.

Face à proximidade do termo das concessões municipais atribuídas e ao enquadramento legal, a atribuição de novas concessões (que presentemente estão atribuídas esmagadoramente a um único operador dominante, a EDP Distribuição), através da abertura de concursos públicos, revela-se um processo complexo, pelo número de concessões envolvidas, pela dispersão geográfica existente e pela diferenciação de prazos de extinção, o que determinou a necessidade de um novo enquadramento legal.

II- Parecer

A presente proposta de lei vem, assim, dar resposta às questões acima suscitadas, quer quanto aos princípios gerais quer quanto às regras relativas à organização dos procedimentos de concurso público, no respeito pelo quadro regulatório. De seguida apresentam-se contributos organizados por temas.

PRINCÍPIOS GERAIS

Nos termos do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, que aprova o regime jurídico das autarquias locais, os municípios dispõem de diversas atribuições, designadamente, no domínio da energia. À câmara municipal compete criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes

de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património do município ou colocados, por lei, sob administração municipal.

Considerando que a concretização do contrato é uma matéria da competência dos municípios, os princípios gerais consagrados no artigo 2.º são orientadores às opções legislativas que se materializarão quanto nas concessões e nos procedimentos concursais em causa.

Nesta perspetiva, vem a ERSE salientar a importâncias dos princípios a que se refere o artigo 2.º da Proposta de Lei:

Al. a) Salvaguarda da neutralidade financeira para os consumidores de eletricidade e o Orçamento de Estado:

- Considera-se de elevada pertinência e importância o exposto no n.º 3 do artigo 3.º. A imposição legal resultante desta disposição permite que apenas os valores das rendas anuais associados à remuneração da concessão de distribuição de eletricidade de BT, a assumir pela entidade concessionária perante os municípios, possam ser diretamente repercutidos na tarifa sem o devido escrutínio do regulador. Assim, os restantes custos associados ao desenvolvimento da atividade de distribuição de eletricidade em BT terão que ser objeto de análise pela ERSE, em colaboração com a entidade concessionária, para a definição do seu reconhecimento, ou não, nas tarifas reguladas de acordo com as metodologias regulatórias estabelecidas para o setor elétrico. Este procedimento de atuação garante a neutralidade financeira face à situação atual e possibilita que a ERSE possa promover a eficiência da rede de distribuição. Desta forma, a redação do artigo 3.º e, em particular, do n.º 3 deste artigo não poderá deixar de estar contemplada na versão final deste diploma.
- Importa ainda referir que o n.º 1 do artigo 4.º da proposta de lei refere que a concretização do princípio da neutralidade é assegurado pelo lançamento sincronizado dos concursos. Neste caso, o legislador parece ter tido por objetivo criar condições a uma decisão visando a identificação do interesse nacional e não apenas de interesses regionais. Face ao exposto, considera-se que este mecanismo (sincronização de concursos) concorre também de forma direta para a concretização do princípio da promoção da coesão territorial e nivelamento das condições estruturais.
- Considera-se desejável que a lei reforce que o disposto no n.º 5 do artigo 8.º, incluindo a prevista perequação entre municípios, não pode prejudicar o princípio da neutralidade financeira, designadamente não pode conduzir a aumento de custos para os consumidores, incluindo custos de interesse económico geral (CIEG).

Al. b) Promoção da eficiência económica e das condições de desempenho eficaz do sistema objeto da concessão:

- A ERSE concorda com os princípios referidos, considerando necessário que sejam concretizados em legislação ou regulamentação complementar de modo a que possam ser aplicados aos procedimentos concorrenciais ao abrigo do Código dos Contratos Públicos.

Al. c) Promoção da coesão territorial, quer quanto à rentabilidade das concessões, quer quanto ao nível de qualidade de serviço prestado e Al. e) Nivelamento das condições estruturais de desenvolvimento da atividade de distribuição de energia elétrica, nomeadamente em termos de custos:

- No que respeita a estes dois critérios, considera-se que os mesmos são aplicáveis e relevantes para efeitos da decisão de delimitação das áreas territoriais para efeitos do concurso, devendo também orientar os estudos e análise técnicas e económicas que sustentarem a decisão.

Al. f) Promoção da gestão de energia e da eficiência energética pelos municípios, nomeadamente na gestão eficiente da iluminação pública

- Considera-se que este princípio deverá orientar os municípios na definição das regras a incluir no contrato de concessão, designadamente devendo impedir situações de desalinhamento de interesses entre quem paga o custo da energia e quem paga a infraestrutura da iluminação pública.
- Todavia, importa referir que este princípio não pode prejudicar a separação de atividades entre a operação de redes e a comercialização de energia elétrica, nem a livre escolha de comercializador.

COMPATIBILIZAÇÃO COM QUADRO REGULATÓRIO

A proposta de lei garante a compatibilização entre os termos dos cadernos de encargos dos concursos para a atribuição das concessões e o quadro regulatório, designadamente, quando prevê que o cálculo da renda respeita os princípios da uniformidade tarifária e da equalização da rentabilidade das concessões, estabelecendo que todos os encargos que não as referidas rendas municipais não sejam reconhecidos ou refletidos nas tarifas reguladas aprovadas pela ERSE (n.º 3 do artigo 3.º da proposta de lei), conforme já referido.

AGREGAÇÃO DE MUNICÍPIOS

Atualmente, como já referido, com exceção de dez áreas de dimensão inferior à de um município, todas as concessões municipais em BT estão atribuídas a um único operador, o que tem permitido ganhos de

eficiência, sem prejuízo da coesão territorial. A pulverização de concessões, à razão de 278 concursos municipais, poderia conduzir à perda de eficiência, com o expectável aumento das tarifas que remuneram os operadores.

Em face do exposto, a ERSE considera que a agregação das atuais concessões municipais em unidades territoriais de grande dimensão, acarreta vantagens económicas relevantes para o Sistema Elétrico Nacional. A agregação preferencial em função da delimitação territorial das entidades intermunicípais, prevista no artigo 5.º, n.º 1 da proposta de lei, constitui um patamar mínimo que atende àquelas preocupações. Ademais, caberá à ERSE, no exercício das suas competências, em função dos estudos técnicos e económicos que realiza, propor a definição das áreas territoriais, de forma a promover a eficiência.

Sem prejuízo, faz-se notar que o artigo 5.º da proposta de lei acaba por admitir definições de áreas territoriais diversas das propostas pela ERSE, decididas pelos órgãos competentes dos municípios ou entidades intermunicipais. É certo que, para tanto se exigem estudos técnicos e económicos e uma demonstração de vantagens relevantes desse cenário alternativo para o interesse público. Não obstante, não são indicados órgãos de controlo que assegurem a efetivação dessa condição, situação que se sugere possa ser acautelada.

Outrossim, o n.º 4 do mesmo artigo 5.º da proposta faz depender a possibilidade de um município não se integrar no processo de lançamento sincronizado da demonstração de que esta opção não resulta em perdas globais de eficiência, equidade e coesão territorial. Contudo, também neste caso, não estão previstos órgãos de controlo que assegurem a efetivação dessa condição.

Sugere-se assim que para lançamento do concurso seja necessário respeitar as áreas territoriais definidas pela ERSE ou, em alternativa, área diversa reconhecida pelo Conselho de Ministros em função dos estudos técnicos e económicos que justifiquem o cenário alternativo em causa. Poderá ser configurado que o lançamento de concurso que não respeite o requisito anterior seja cominado com nulidade.

Sugere-se ainda que seja incluída disposição legal que obrigue os atuais concessionários e os municípios a colaborarem com a ERSE neste processo, designadamente facultando-lhe toda a informação necessária.

CADERNO DE ENCARGOS TIPO

A aprovação de um caderno de encargos tipo garante a neutralidade financeira e a eficiência de custos, princípios fundamentais numa concessão desta natureza com perequação de custos. As particularidades

de cada município devem ser tidas em consideração sem nunca colocar em causa o princípio da neutralidade financeira para os clientes, podendo este princípio ser reforçada na proposta de lei.

PRORROGAÇÃO DE CONCESSÕES

A proposta de lei prevê a prorrogação dos contratos de concessão municipal por forma a promover o lançamento sincronizado dos novos concursos.

A Diretiva n.º 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão, considera justificável a prorrogação de concessões por razões imperiosas de interesse geral e desde que não exista violação do princípio da proporcionalidade. Considera-se que a reorganização das concessões, através da agregação das áreas de concessão, no sentido de procurar ganhos de eficiência e garantir a neutralidade financeira para os consumidores poderá constituir um tópico relevante nesta matéria justificando assim a prorrogação das concessões.

A referida prorrogação é uma modificação do prazo de vigência do contrato inicial, que se afasta do disposto na Base XXXIX do anexo V do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, na redação vigente, que sob a epígrafe "procedimento para termo da concessão" admite a possibilidade de prorrogação apenas por um período máximo de um ano. Também aqui se considera esta modificação justificável pelo interesse público associado.

CESSAÇÃO ANTECIPADA DE CONCESSÕES

A proposta de lei poderia clarificar que se pressupõe a cessação antecipada de concessões, com vista a sincronização dos concursos, desde que se garanta o princípio da neutralidade financeira para os consumidores.

III- Conclusão

Concluindo, a ERSE considera fundamental que as novas concessões para a distribuição em baixa tensão partam do princípio da neutralidade financeira para os consumidores ou seja, não devem ser indutoras de novos custos, incluindo CIEG. Por outro lado, as concessões devem ficar, no que respeita à atividade de operação das redes, sujeita à regulação da ERSE. Considera-se que a proposta de lei em apreço está em linha com estes objetivos.

Neste sentido, é com agrado que se observa uma agregação de concessões norteada por princípios de racionalidade económica, estando a ERSE totalmente disponível para a realização dos estudos previstos.

Tendo em conta o exposto, e sem prejuízo dos aspetos de melhoria indicados, a ERSE concorda com as disposições do projeto de lei em apreço, no que respeita às áreas de sua competência.

Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, em 24 de outubro de 2016.

O Conselho de Administração

Prof. Doutor Vitor Santos

Dr. Alexandre Silva Santos

Dr.ª Maria Cristina Portugal