

SPD sobre os resultados finais da auditoria aos custos líquidos do serviço universal (CLSU) resubmetidos pela PTC para o período 2007-2009

Pronúncia da Optimus – Comunicações, S.A.

Setembro de 2013

## Índice

I.	Introdução .....	3
II.	Comentários Prévios .....	4
1.	Do processo de designação da PTC como prestador do SU e as suas consequências.	4
2.	Da omissão e alegada inexistência de informação.....	4
III.	Comentários Específicos .....	6
3.	Anualização dos custos/receitas não recorrentes .....	6
4.	Alterações dos resultados finais do SCA.....	7
5.	Custos evitáveis – distribuição geográfica dos custos de acesso .....	7
6.	Clientes não rentáveis em áreas rentáveis .....	8
6.1.	Distribuição do custo de acesso pelos clientes.....	8
6.2.	Clientes com custos de acesso anormalmente elevados.....	9
6.3.	Clientes com custos de acesso anormalmente elevados.....	10
IV.	Conclusão .....	11

## **I. Introdução**

No presente documento expõem-se os comentários da Optimus – Comunicações, S.A., doravante Optimus, ao sentido provável de decisão do ICP – ANACOM sobre os resultados finais da auditoria aos custos líquidos do serviço universal (CLSU) resubmetidos pela PT Comunicações, SA (PTC) relativos ao exercícios de 2007 a 2009 aprovado por decisão do Conselho de Administração daquela Autoridade de 1 de agosto de 2013, doravante SPD.

O SPD surge no seguimento da decisão do Conselho de Administração do ICP – ANACOM de 20 de junho de 2013 sobre os resultados da auditoria CLSU da PTC relativos aos exercícios de 2007 a 2009, doravante decisão do ICP – ANACOM de junho de 2013, na qual o ICP – ANACOM determinou à PTC a resubmissão das estimativas de modo a refletirem:

- (i) A anualização dos custos/receitas não recorrentes;
- (ii) A correção do número de linhas de acesso no modelo de área;
- (iii) As alterações decorrentes da aprovação dos resultados finais do sistema de contabilidade analítica (SCA) relativos a 2007 - 2009.

Na sequência da resubmissão dos dados relativos aos pontos atrás referidos, o ICP – ANACOM propõe-se aprovar os valores finais dos CLSU para o período de 2007 a 2009. Como se fundamentará de seguida a Optimus considera que não estão reunidas as condições para que tal se concretize.

## **II. Comentários Prévios**

### **1. Do processo de designação da PTC como prestador do SU e as suas consequências**

Em ocasiões várias, incluindo em respostas a consultas públicas anteriores, a Optimus expressou a sua posição relativamente: i) à ilegalidade do processo de designação da PTC como prestador do SU; ii) à inexistência do direito de esta entidade ser compensada pela prestação do SU; e iii) à ausência de obrigação dos demais operadores de comunicações eletrónicas contribuírem para o financiamento de tal compensação. Assim sendo, a Optimus dispensa-se de repisar nesta sede tais posições, salientando apenas que as mesmas permanecem inalteradas.

### **2. Da omissão e alegada inexistência de informação**

De igual modo e não obstante os argumentos apresentados pelo ICP – ANACOM no relatório da consulta relativo à decisão do ICP – ANACOM de 20 de junho de 2013, a Optimus mantém a posição expressa na sua resposta de maio de 2013 quanto à omissão de informação relevante nos documentos colocados em consulta, bem à decisão do ICP – ANACOM de aceitar a substituição pela PTC de dados concretos auditáveis por estimativas ou aproximações.

A omissão de informação relevante sobre aspetos críticos nos documentos relativos ao apuramento do CLSU não permite aferir, nem sequer questionar de forma cabal a razoabilidade e validade dos dados utilizados e respetivos resultados, incluindo a sua evolução.

No que respeita a este último aspeto não se pode deixar de salientar que algumas rúbricas dos CLSU ao longo dos anos (2007 a 2009) apresentam oscilações muito substanciais: o CLSU imputável aos clientes não rentáveis e o CLSU relativo aos postos públicos não

rentáveis diminuí 35% e 27% respetivamente entre 2007 e 2008, voltando depois a subir em 2009 para valores superiores aos registados em 2007. Não se pode deixar de questionar os motivos de tal evolução.

Também na sua globalidade os CLSU ao longo do período de 2007 a 2009 apresentaram uma evolução aparentemente pouco lógica, tendo-se registado uma queda de mais de 14% entre 2007 e 2008 e um aumento de magnitude similar entre 2008 e 2009, o que se traduziu em CLSU em 2009 idênticos aos registados em 2007.

De referir ainda a queda abrupta do benefício indireto relativo à reputação empresarial e reforço da marca, cujos motivos, mesmo considerando a informação constante dos vários relatórios dos auditores e do entendimento do ICP – ANACOM sobre a matéria, a Optimus não entende.

Perante estes dados, a que acresce a omissão de informação relevante, a Optimus considera, e desde já o requer, que sejam apresentadas justificações concretas e objetivas sobre os motivos que determinam a evolução – seja pela sua irregularidade ou pela alteração abrupta de valores - das diversas rúbricas que concorrem para o SU. Neste âmbito, a Optimus solicita ainda uma explicação objetiva sobre a origem e montante das receitas do SU que foram excluídas da aplicação da taxa de regulação e que se traduziram no benefício indireto de “apenas” 18.183,86 € em 2009.

No que respeita à aceitação da substituição de dados concretos auditáveis de acordo com a metodologia previamente definida por estimativas e aproximações apresentadas pela PTC, a Optimus considera que não só é questionável a conformidade da decisão do ICP – ANACOM com o quadro legal e regulamentar em vigor, como a dimensão financeira dos ajustamentos decorrentes das correções às estimativas apresentadas pela PTC – 12,8 milhões de euros no total – reforça a preocupação com tal decisão.

Não obstante ter sido determinado à PTC a correção de algumas estimativas por si apresentada, a verdade é que os CLSU que o ICP – ANACOM se propõe agora aprovar continuam a basear-se em estimativas e aproximações apresentadas pela primeira entidade, incluindo em aspetos críticos, como os relativos ao volume de custos evitáveis e aos clientes não rentáveis em áreas rentáveis. O recurso a estimativas e aproximações

coloca inexoravelmente em causa o rigor exigível ao exercício de apuramento dos valores do CLSU.

### **III. Comentários Específicos**

#### **3. Anualização dos custos/receitas não recorrentes**

Na resposta à consulta pública sobre a auditoria aos CLSU da PTC relativos aos exercícios de 2007 a 2009 submetida ao ICP – ANACOM em Maio de 2013 a Optimus concordou que os custos não recorrentes deveriam ser diluídos pela vida útil do cliente.

Todavia, a Optimus discorda veementemente do método estabelecido para concretizar a anualização dos custos e receitas não recorrentes na parte em que este implica que *“No mesmo período [2007 a 2009] devem ser incluídos os custos e receitas não recorrentes anualizados relativos a instalações ocorridas em anos anteriores”*.

Ora, o ICP – ANACOM considerou que antes de 2007 a prestação do SU não constituiu um encargo excessivo para a PTC. Sucede que o método definido pelo ICP – ANACOM para a anualização dos custos e receitas não recorrentes permite que a PTC seja de facto compensada, pelo menos parcialmente, pelos custos líquidos relativos à prestação do SU antes de 2007, algo que contraria frontalmente a decisão anterior da mesma Autoridade que determinou que a prestação do SU pela PTC até ao final do ano de 2006 não representou um encargo excessivo.

A acrescentar a este aspeto, que por si só é suficiente para afastar a consideração dos custos não recorrentes relativos a instalações anteriores a 2007, há ainda a registar o facto de a PTC não dispor de informação sobre os custos de instalação de 2003 a 2006 e, por isso mesmo, ter que utilizar aproximações para estimar o impacto da anualização dos custos e receitas não recorrentes referentes a esses anos.

Como já aludido, o recurso a estimativas e aproximações não só aumenta a subjetividade do apuramento do CLSU, tanto mais quanto respeitam a factos mais distantes como sucede neste caso, como a aceitação de que omissões de informação sejam supridas com recurso a estimativas e aproximações é ilegal, na medida em que viola o disposto no artigo 17º, nº3, da Lei nº 35/2012 que estabelece que a PTC deve transmitir ao ICP – ANACOM “o cálculo preliminar dos custos líquidos do serviço universal (...) e elementos que lhe servem de suporte, de modo totalmente transparente e auditável...”.

Tendo em conta os motivos que acabaram de se expor, a Optimus é de opinião que os custos não recorrentes relativos a instalações anteriores a 2007 não devem ser tidos em conta para apuramento do CLSU para o período de 2007 a 2009 (nem para os períodos subsequentes).

#### **4. Alterações dos resultados finais do SCA**

Os ajustamentos ao CLSU decorrentes da aprovação dos resultados finais do SCA deveram-se, entre outros, à remoção de custos financeiros que se encontravam duplicados, à devida afetação de custos com o trespasse da “ex-Marconi” e à remoção de custos com o *fee* de gestão que estavam incorretamente alocados.

Embora não seja disponibilizada informação precisa sobre o impacto dos ajustamentos efetuados ao CLSU devido à sua reconciliação com os resultados finais do SCA, tais ajustamentos terão implicado uma redução do CLSU de cerca de 3 milhões de euros. Este valor não é de todo negligenciável e reforça a exigência – também, reitera-se, prevista legalmente - de que o processo de apuramento do CLSU deve assentar em dados concretos, transparentes e auditáveis.

#### **5. Custos evitáveis – distribuição geográfica dos custos de acesso**

Os auditores detetaram problemas de reconciliação de informação operacional usada para efeitos da distribuição geográfica dos custos, atendendo a que, mais uma vez, a PTC alega

não possuir evidência de suporte histórico que permita a verificação da informação. Com vista a ultrapassar esta situação, os auditores efetuaram testes de razoabilidade com a informação disponível nos sistemas, tendo concluído que não foram detetados assuntos relevantes que indiquem que os valores usados para efeitos do cálculo do CLSU não reflitam adequadamente a realidade.

Neste seguimento, o ICP – ANACOM decidiu que para os anos posteriores a 2009 a PTC deve arquivar e disponibilizar evidência suficiente que permita a verificação da informação operacional usada para efeitos de distribuição geográfica dos custos e distribuição de custos evitáveis para apuramento dos clientes não rentáveis.

Porém, para o período de 2007 a 2009, mesmo não estando disponível informação equivalente à que o ICP – ANACOM considera exigível para os anos posteriores, aquela Autoridade aceitou que para os anos de 2007 a 2008 fossem utilizadas as estimativas e aproximações disponibilizadas pela PTC. Mais uma vez se questiona o rigor e transparência do procedimento adotado.

Dado este contexto, não se pode deixar de salientar que mais uma vez não é seguida a metodologia previamente definida pelo ICP – ANACOM pelo facto de, ao contrário do que é exigido, a PTC alegar não dispor de informação e detalhe necessário para o efeito.

A este respeito questiona-se ainda quais as consequências que o ICP – ANACOM preconiza caso se venha a constatar nos exercícios futuros de apuramento do CLSU que os valores relativos aos custos evitáveis são muito díspares aos agora considerados para o período de 2007 a 2009.

## **6. Clientes não rentáveis em áreas rentáveis**

### **6.1. Distribuição do custo de acesso pelos clientes**

A Optimus não compreende a diferença na abordagem adotada pelo ICP – ANACOM no que respeita ao apuramento dos clientes não rentáveis para o período de 2007 a 2009 e o

período de 2010 a 2012. Pois, se para o primeiro daqueles períodos o ICP – ANACOM aceita, mais uma vez, a metodologia alternativa usada pela PTC para o apuramento dos clientes não rentáveis para o período de 2007 a 2009, para o período seguinte – 2010 a 2012 - exige que, no mínimo, a PTC demonstre que as diferenças entre as duas curvas probabilísticas consideradas por esta entidade são negligenciáveis, sendo que as justificações apresentadas naquele contexto serão devidamente ponderados pelo ICP – ANACOM.

Com efeito, não se vislumbra por que razão o ICP – ANACOM não exige que também para o período de 2007 a 2009, no mínimo, a PTC comprove que as diferenças entre a curva de distribuição dos custos considerando os lacetes das linhas retalhistas e grossistas e a curva de distribuição dos custos considerando apenas os lacetes das linhas retalhistas são negligenciáveis.

### 6.2. Clientes com custos de acesso anormalmente elevados

De acordo com a decisão do ICP - ANACOM relativa à metodologia de apuramento do CLSU, os clientes não rentáveis em áreas rentáveis são os clientes que: i) geram receitas insuficientes para cobrir os respetivos custos, e ii) apresentam custos individuais de acesso elevados. Tal como referido na página 24 da decisão do ICP – ANACOM de 20 de junho de 2013, o grupo de clientes identificados em i) não é considerado para o cálculo do CLSU, exceto nos casos em que esses clientes apresentem custos de acesso anormalmente elevados. Sendo que o ICP – ANACOM definiu que os clientes com custos de acesso anormalmente elevados correspondem aos clientes que se situam no último terço dos clientes com custos de acesso mais elevados.

Daqui decorre que o primeiro universo de clientes a considerar para apuramento dos clientes com custos anormalmente elevados não corresponde à totalidade dos clientes de cada MDF, mas sim aos clientes não rentáveis de cada MDF, isto é, que geram menos receitas do que custos. De entre estes, apenas os custos relativos aos clientes cujos custos de acesso se situam no último terço dos clientes com custos de acesso mais elevados é que serão considerados para apuramento do CLSU. Concretizando com um exemplo teórico: admitindo que um MDF tem 3000 clientes e que 1200 destes clientes geram receitas

inferiores aos custos, apenas os custos de 400 clientes - correspondentes ao último terço dos clientes não rentáveis - é que deverão ser considerados para apuramento do CLSU de acordo com a metodologia definida pelo ICP - ANACOM.

Ora, embora tal não seja absolutamente claro, da análise dos vários documentos relativos a todo o processo de auditoria dos CLSU, a Optimus conclui que estão a ser considerados como não rentáveis 1/3 da totalidade dos clientes de cada MDF. Retomando o exemplo teórico atrás apresentado, significa que em vez de estarem a ser considerados apenas os custos de 400 clientes não rentáveis em zonas rentáveis (os correspondente ao último terço), estão a ser considerados os custos de 1000 clientes para apuramento do CLSU. Este procedimento tende a sobreavaliar o número de clientes das áreas rentáveis cujos custos são imputados ao CLSU e poderá justificar o que sucede atualmente na composição dos CLSU que o ICP - ANACOM se propõe aprovar: os CLSU das áreas rentáveis assumem um peso muito superior ao dos CLSU em áreas não rentáveis.

Mesmo aqui desconsiderando as discordâncias de base da Optimus quanto: i) à alocação de custos das áreas rentáveis ao CLSU; e ii) à decisão do ICP - ANACOM sobre a concretização dos custos de acesso anormalmente elevados, a Optimus considera que o ICP - ANACOM não pode deixar de rever o modo como a metodologia por si definida foi aplicada. E, confirmando-se a suspeita da Optimus, o ICP - ANACOM deve determinar a resubmissão dos dados relativos aos CLSU relativos às zonas rentáveis e consequente nova auditoria.

### 6.3. Clientes com custos de acesso anormalmente elevados

Na página 19 do SPD é apresentada a evolução do número de clientes não rentáveis em áreas rentáveis, porém não são apresentados os possíveis motivos que explicam uma evolução tão irregular e, aparentemente, ilógica. A favor da transparência exigível ao processo de apuramento do CLSU e atendendo ao elevado peso das áreas rentáveis no CLSU, a Optimus entende que deverá ser apresentada fundamentação concreta para a evolução do número de clientes não rentáveis em áreas rentáveis que concorrem para os CLSU ao longo dos anos de 2007 a 2009.

#### **IV. Conclusão**

Tendo em conta que o SPD respeita à aprovação dos resultados finais da auditoria ao CLSU da PTC para o período 2007-2009, e surge na sequência da decisão do ICP-ANACOM de 20 de junho de 2013 sobre a matéria, a Optimus reitera na íntegra os seus “Comentários Prévios”, que aqui dá por reproduzidos, oferecidos a páginas 3 a 7 da sua Pronúncia datada de 22 de maio de 2013 sobre o SPD que antecedeu aquela decisão.

Em especial a Optimus considera que o próprio ICP-ANACOM está impedido de invocar o disposto nos artigos 95.º e 96.º da Lei das Comunicações Eletrónicas para exercer a competência para “determinar que os valores finais de CLSU são os que estão expressos na tabela seguinte relativos aos exercícios de 2007 a 2009 (...)” (cfr. o ponto 1 da Deliberação constante do SPD – pág. 23), porque aquelas disposições legais supõem que o prestador do serviço universal foi designado mediante concurso público. A este propósito a Optimus nota que das atribuições previstas nas alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 6.º dos Estatutos do ICP-ANACOM não decorrem, por si só, poderes para aprovar aqueles mesmos CLSU.

Por outro lado, o valor dos CLSU que o ICP – ANACOM se propõe aprovar assenta em múltiplas estimativas e aproximações que não correspondem à implementação da metodologia de apuramento do CLSU previamente definida pelo ICP – ANACOM. Para além disso, as estimativas e aproximações em causa não são devidamente auditáveis conforme é exigido pela lei, designadamente pelo artigo 17.º da Lei n.º 35/2012, de 23 de Agosto. Há ainda situações em que o ICP – ANACOM assume claramente que para exercícios futuros a PTC terá que apresentar evidência que sustente as aproximações e estimativas apresentadas, mas dispensa tal procedimento para o apuramento dos CLSU relativos aos anos de 2007 a 2009, como por exemplo no caso da distribuição do custo de acesso pelos clientes no âmbito do apuramento dos custos dos clientes não rentáveis em áreas rentáveis.

Consequentemente, o processo de apuramento do CLSU para os anos de 2007 a 2009 enferma de subjetividade que gera preocupação e não é aceitável face ao rigor e transparência exigidos a semelhante processo.

Para além disso, existem alguns procedimentos adotados para apuramento dos CLSU para o período de 2007 a 2009 que contrariam decisões anteriores do ICP – ANACOM. De referir a este propósito o método definido para a anualização dos custos/receitas não recorrentes, o qual redundava na compensação da PTC pela prestação do SU antes de 2007, apesar de o ICP – ANACOM ter considerado que tal não representava um encargo excessivo.

Por sua vez, no caso dos custos de clientes em zonas rentáveis com custos de acesso anormalmente elevados a Optimus tem fundadas dúvidas que o respetivo apuramento tenha seguido devidamente a decisão anterior do ICP – ANACOM sobre esta matéria.

Por último, não se pode deixar de referir que a omissão de informação relevante dos documentos colocados em consulta condiciona decisivamente a capacidade de os interessados se pronunciarem sobre o processo de apuramento dos CLSU e respetivos resultados.

Em consequência, a Optimus mantém o seu entendimento de que a decisão final, a manter-se fundamentada parcialmente em dados que não são completamente transparentes (na medida que foi indevidamente aceita a classificação de informação como confidencial) e auditáveis (na medida em foram aceitas metodologias alternativas ou estimativas em substituição de dados auditáveis), será inválida, nomeadamente, por violação directa do n.º 3 do citado artigo 17.º da Lei n.º 35/2012.

Face a tudo quanto se expôs, a Optimus entende que o ICP – ANACOM tem forçosamente que alterar o SPD no sentido de rever os aspetos atrás elencados e (i) determinar à PTC a resubmissão de dados e conseqüente nova auditoria, bem como (ii) disponibilizar toda a informação no âmbito do procedimento. Apenas na sequência destas correcções poderá ser adoptada uma decisão de aprovação dos valores finais do CLSU para o período 2007 a 2009 que seja válida (no que respeita ao estrito procedimento legal destinado a esse fim, e sem prejuízo do que acima se recorda quanto ao alcance do disposto nos artigos 95.º e 96.º da LCE).