

**RELATÓRIO DE AUDIÊNCIA PRÉVIA E DA CONSULTA PÚBLICA**

relativo ao Sentido Provável de Decisão de 11 abril de 2013

**RESULTADOS DA AUDITORIA AOS CUSTOS LÍQUIDOS DO SERVIÇO UNIVERSAL (CLSU) DA PT  
COMUNICAÇÕES, S.A. (PTC) RELATIVOS AOS EXERCÍCIOS DE 2007 A 2009**

**- Versão Pública -**

## ÍNDICE

1. Introdução .....	4
2. Apreciação na generalidade .....	5
2.1. Comentários gerais .....	5
2.2. Questões prévias de âmbito geral relativas ao SPD .....	9
2.2.1. Enquadramento legal do SPD .....	9
2.2.2. Procedimentos e informação disponibilizada .....	14
3. Apreciação na especialidade .....	23
3.1. Aspectos genéricos relativos à auditoria e principais conclusões .....	23
3.2. Princípios gerais .....	33
3.2.1. Determinação dos serviços relevantes para apuramento dos CLSU .....	36
3.3. Ligação à rede telefónica pública num local fixo e acesso aos serviços telefónicos acessíveis ao público .....	41
3.3.1.1. Distribuição geográfica dos custos de acesso (“ <i>de-averaging</i> ”) .....	41
3.3.1.2. Apuramento dos custos evitáveis e rácios de evitabilidade .....	44
3.3.2. Áreas não rentáveis – novo critério de plausibilidade proposto pela PTC e critério do enclave .....	52
3.3.3. Clientes não rentáveis em áreas rentáveis .....	55
3.3.3.1. Distribuição do custo de acesso pelos clientes .....	57
3.3.3.2. Determinação de clientes não rentáveis com custos de acesso anormalmente elevados .....	60

3.3.3.3. Tratamento dos custos e receitas não recorrentes no cálculo dos CLSU dos clientes não rentáveis ( <i>one-off</i> ).....	63
3.4. Benefícios indiretos.....	68
3.5. Reconciliação ao nível dos volumes de tráfego e receitas consideradas no cálculo dos CLSU com os valores constantes do SCA .....	72
3.6. Divergências identificadas nos cálculos ou nos dados utilizados no valor dos CLSU .....	72
3.7. Outras matérias referidas pelos operadores .....	73
4. Conclusão .....	82

## **1. Introdução**

Por deliberação de 11.04.2013, submeteu-se pelo prazo de vinte dias úteis a audiência prévia das entidades interessadas e a procedimento geral de consulta, o Sentido Provável de Decisão (SPD) sobre os resultados da auditoria aos custos líquidos do serviço universal (CLSU) da PT Comunicações, S.A. (PTC) relativos aos exercícios de 2007 a 2009, nos termos dos artigos 100º e 101º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e do artigo 8.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, com a redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro (LCE).

Posteriormente e analisado o pedido apresentado por uma entidade para a prorrogação do prazo da consulta pública e da audiência prévia aos interessados, o ICP-ANACOM, por deliberação de 24.04.2013, aprovou a prorrogação do citado prazo por mais cinco dias úteis, pelo que o procedimento geral de consulta terminou a 22.05.2013.

Foram recebidos dentro do prazo as pronúncias da Cabovisão, Televisão por Cabo, S.A (CABOVISÃO), OniTelecom – Infocomunicações, S. A. (ONI), Optimus – Comunicações, S. A. (OPTIMUS), PT Comunicações, S. A. (PTC), Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S. A. (VODAFONE) e ZON TV Cabo Portugal, S. A. e suas participadas (ZON).

Nos termos da alínea d) do n.º 3 dos “Procedimentos de Consulta do ICP-ANACOM”, aprovados por deliberação de 12.02.2004, o ICP-ANACOM disponibiliza no seu sítio da Internet todas as respostas recebidas, salvaguardando qualquer informação a que os respondentes atribuíram natureza confidencial e que o ICP-ANACOM reconheceu como tal. De acordo com a mesma alínea dos referidos procedimentos de consulta, o presente relatório contém uma referência a todas as respostas recebidas e uma apreciação global que reflete o entendimento desta Autoridade sobre as mesmas. Atendendo ao carácter sintético do mesmo, tal não dispensa a consulta das respostas recebidas.

O presente relatório constitui parte integrante da decisão sobre os resultados da auditoria aos CLSU da PTC relativos aos exercícios de 2007 a 2009.

## 2. Apreciação na generalidade

### 2.1. Comentários gerais

#### a. Respostas recebidas

#### **CABOVISÃO**

A CABOVISÃO considera que foi dado um curtíssimo prazo para as empresas se pronunciarem sobre o SPD, que a informação constante no mesmo é insuficiente para comentar de forma cabal matéria tão importante. Considera também que o SPD encerra um número de ilegalidades (nomeadamente quanto ao que considera ser a retroatividade da compensação e a designação do prestador de serviço universal (PSU)) suficientemente gravosas para minar a sua subsistência, não vislumbrando, por isso, condições para a sua viabilização. Manifesta também preocupações quanto ao impacto da contribuição para a compensação dos CLSU nas operações da sua empresa, considerando que a ter de suportar tais contribuições tal se revelará verdadeiramente asfixiante da sua capacidade de inovar e concorrer, relevando ser violador da segurança jurídica e regulamentar o ressarcimento de CLSU relativos a um período em que as regras não estavam definidas, nem eram conhecidas, não podendo adequar atempadamente os seus planos de negócios.

Menciona ainda que [Início de Informação Confidencial - IIC]

CONFIDENCIAL

[Fim de Informação Confidencial -FIC].

#### **ONI**

A ONI refere concordar em abstrato com a metodologia de apuramento dos custos e dos benefícios associada à prestação do serviço universal (SU). Considera, no entanto, que o processo de repartição dos custos carece de maior transparência e maior discriminação na definição das receitas elegíveis para o apuramento do total do volume de negócios do sector.

#### **OPTIMUS**

A OPTIMUS menciona que os seus comentários têm exclusivamente por objeto a matéria especificamente tratada no SPD não prejudicando de alguma forma as posições já

expostas pela OPTIMUS sobre o enquadramento legal do SPD e reitera considerar que a PTC não tem direito a receber qualquer compensação pelos CLSU incorridos e que a prestação do SU pela PTC, no período em causa, assenta num ato jurídico nulo de efeito. Refere ainda ser veementemente contra a deliberação de 29.08.2011, mencionando que a impugnou judicialmente.

A propósito dos valores anuais relativos aos CLSU submetidos pela PTC para o período 2007-2009, salienta a sua diferença com os valores apresentados pelos diversos concorrentes no recente concurso público para a prestação do SU, considerando que uma discrepância tão significativa não pode deixar de suscitar fundadas dúvidas sobre todo o processo que conduziu ao apuramento dos CLSU.

Adicionalmente a OPTIMUS refere existir uma assimetria de informação e omissão de dados relevantes para a elaboração da sua pronúncia.

Entende ainda a OPTIMUS que o ICP-ANACOM deve clarificar o efetivo alcance do SPD à luz do artigo 17.º da Lei n.º 35/2012.

## **PTC**

A PTC refere reiterar a nota positiva que já havia expressado nos seus comentários ao relatório preliminar de auditoria e aplicando-a agora ao SPD e ao relatório final de auditoria, quanto ao facto de estes documentos darem conta de um muito elevado grau de conformidade e robustez dos cálculos e das abordagens metodológicas desenvolvidas pela PTC, no âmbito da metodologia definida pelo ICP-ANACOM.

Sem prejuízo, a PTC recorda que ao longo de todo o processo assinalou em sede própria um conjunto de decisões do ICP-ANACOM com as quais não concorda por coartarem, no seu entender, indevidamente o direito à compensação pelos CLSU e conduzirem à subestimação dos valores finais de CLSU, nomeadamente: (i) concretização do conceito de encargo excessivo através do qual não se reconheceu o direito da PTC a ser compensada pelos CLSU nos anos anteriores a 2007; (ii) definição da metodologia de cálculo dos CLSU com valorização dos ativos a custos históricos; (iii) inclusão de um fator de elasticidade no apuramento dos CLSU dos reformados e pensionistas e não reconhecimento dos encargos financeiros decorrentes do atraso no ressarcimento destes custos; e (iv) inclusão do conceito de custos de acesso anormalmente elevados no cálculo dos CLSU dos clientes não rentáveis em áreas rentáveis e concretização deste

conceito como correspondendo aos acessos que se situam no último terço dos acessos com custos mais elevados.

## **VODAFONE**

A VODAFONE considera não estarem reunidas as condições para que se possa pronunciar cabalmente sobre a auditoria realizada e, em concreto, para poder exercer o seu direito do contraditório no presente procedimento.

Entende também que o presente procedimento representa um ónus desproporcional e ilegal para os operadores de comunicações eletrónicas, criará distorções no mercado e dificultará a verdadeira liberalização e evolução do sector, particularmente, a evolução do sector de comunicações eletrónicas fixas cuja situação competitiva é no seu entender deficiente e, conseqüentemente, muito preocupante.

Sobre os custos agora sujeitos a auditoria a VODAFONE entende que estão inflacionados, não podem merecer o seu acordo nem tão pouco considera que tal “factura” extra possa ser da responsabilidade dos operadores, por oposição à responsabilidade essencialmente do Estado Português, e também da Autoridade Reguladora Nacional (ARN), pelas omissões no cumprimento dos seus deveres legais. Considera ainda que a manutenção do presente ato será incompatível com a execução da decisão anulatória ou revogatória da decisão de 29.08.2011 sob impugnação.

Menciona também a VODAFONE que a atribuição ao atual PSU de uma compensação pelos CLSU configura um auxílio de Estado sujeito a notificação à Comissão Europeia (CE), sendo tal auxílio ilegal enquanto não for por esta autorizado.

## **ZON**

A ZON refere que a consulta pública ao SPD é infundada por não existir justificação para uma análise de compensações, quando considera que a atribuição da prestação do SU à PTC foi realizada de forma ilegal.

Menciona não concordar com o resultado da análise, em particular com o elevado valor de CLSU apurado, entendendo que os mesmos devem ser reanalisados. Neste contexto, refere que o ICP-ANACOM ignora duas premissas: o limite a pagar para o período de 5 anos definido no concurso para PSU, o qual é inferior ao valor que agora o ICP-ANACOM

se propõe reconhecer como CLSU, e o valor proposto para os 5 anos para a prestação do serviço telefónico em local fixo (STF) constante do relatório preliminar do concurso para PSU.

*b. Entendimento ICP-ANACOM*

Verifica-se que os contributos apresentados pelos operadores, excetuando os apresentados pelo PSU, incidem não só sobre os aspetos específicos do SPD postos a consulta mas também sobre outras questões nomeadamente relacionadas com o processo de designação do PSU e o Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) que declarou o incumprimento pelo Estado português de disposições da Diretiva 2002/22/CE (Diretiva SU) quanto à designação do PSU, bem como sobre o mecanismo de financiamento dos CLSU, a par de comentários relativos à informação disponibilizada e à fundamentação das opções seguidas na estimativa dos CLSU.

Sobre os aspetos específicos do SPD nota-se que as entidades apresentam vários contributos visando no seu entender a melhoria do cálculo dos CLSU, que a grande maioria considera demasiado elevados.

Face ao exposto, apresenta-se o entendimento do ICP-ANACOM sobre todos os aspetos focados, sendo detalhadamente explicada qual a posição do regulador quer no tocante às questões mais horizontais mencionadas pelos operadores – como sejam questões suscitadas quanto à enquadramento legal do ato, aos procedimentos e aspetos relativos à informação disponibilizada no âmbito da consulta – bem como as relativas a aspetos específicos da metodologia e que serão abordadas na análise da especialidade.

No que respeita ao referido pela CABOVISÃO, [IIC]

**CONFIDENCIAL**

[FIC]

Por último, no que respeita ao prazo do procedimento de consulta e de audiência prévia dos interessados, o ICP-ANACOM considera que o período dado para apreciação do SPD, de 20 dias úteis, tendo sido posteriormente prorrogado por mais 5 dias úteis, na sequência de um único pedido parcialmente deferido, foi suficiente e adequado para que todos os interessados se pudessem pronunciar sobre a matéria em análise.



## **2.2. Questões prévias de âmbito geral relativas ao SPD**

### **2.2.1. Enquadramento legal do SPD**

#### *a. Respostas recebidas*

##### **CABOVISÃO**

A CABOVISÃO considera que a designação da PTC enquanto PSU é ilegal, por contrária ao Direito da União Europeia (UE), facto que acarreta a nulidade do contrato de concessão e inviabiliza necessariamente o financiamento dos CLSU que este tenha incorrido ou venha a incorrer nessa capacidade, em especial quando tal se faça por recurso a um mecanismo de repartição dos custos por todos os operadores.

A este respeito a CABOVISÃO faz referência: (i) ao facto de a designação do PSU não ter ocorrido de acordo com o enquadramento legal português ou da UE – ao não respeitar, no seu entender, o artigo 99.º, n.º 2 da LCE e os artigos 3.º, n.º 2 e 8.º, n.º 2 da Diretiva SU, (ii) ao Acórdão do TJUE que declarou o incumprimento do Estado Português por manter o serviço público e a concessão do SU em benefício da PTC, não havendo garantias de que o PSU esteja a prestar o SU de modo economicamente mais eficiente; (iii) à dedução dos proveitos decorrentes da prestação do SU para efeitos do cálculo da taxa devida pelo exercício da atividade de fornecedor de redes e serviços de comunicações eletrónicas de que a PTC tem beneficiado, que qualifica como benefício indireto; (iv) ao facto de que a rede que suporta o SU ter sido praticamente toda construída anteriormente à liberalização do sector tendo beneficiado de financiamentos públicos nacionais e comunitários.

Assim, apela ao regulador que tome na devida consideração o que considera ser a gritante ilegalidade da imposição aos demais operadores do financiamento dos custos do SU incorridos pela PTC no período prévio ao da adjudicação do concurso e defende que apenas lhe compete cumprir integralmente a decisão do TJUE.

Neste contexto, a CABOVISÃO refere que a metodologia definida pelo ICP-ANACOM não pode ser utilizada para calcular os CLSU incorridos no passado e impor o financiamento retroativo desses custos aos demais operadores. Manifesta expressamente a sua discordância com o que refere ser a retroatividade da compensação dos CLSU, situação que considera violar a segurança jurídica e regulamentar.

Entende assim a CABOVISÃO que o SPD encerra um número de ilegalidades que são suficientemente gravosas para minar a sua subsistência não vislumbrando, por isso, condições para a sua viabilização.

## **OPTIMUS**

A OPTIMUS considera que a prestação do SU pela PTC, no período em causa, assenta num ato jurídico nulo de efeito, conforme refere ter transmitido em outras ocasiões e consultas públicas, mencionando que recorrerá aos mecanismos administrativos e judiciais adequados para impedir o pagamento de eventuais CLSU.

Mais, refere que o SPD visa o cálculo dos CLSU para um período anterior à designação do PSU por procedimento concorrencial e enquadra os seus comentários no pressuposto que, do ponto vista jurídico, o ICP-ANACOM se propõe observar a Lei n.º 35/2012 e que o SPD e a decisão definitiva a que o mesmo vai dirigido se inscrevem exclusivamente no quadro desta lei, em especial do previsto no seu artigo 17.º.

Para este operador, a LCE não prevê a possibilidade dos CLSU *“incorridos por um prestador do serviço universal designado fora de um procedimento concorrencial serem financiados pelos outros operadores do mercado, e supõe sempre que os cálculos e a auditoria mencionados no seu artigo 96.º se referem aos custos líquidos incorridos por prestador designado por procedimento concorrencial nos termos da mesma lei”*.

## **VODAFONE**

A VODAFONE considera que a matéria relativa ao SU tem vindo a ser tratada pelas Autoridades Portuguesas de forma pouco rigorosa e incompatível com o ordenamento jurídico nacional e comunitário. Em concreto refere que o Governo Português não promoveu um procedimento eficaz, objetivo, transparente e não discriminatório para a designação do PSU, o que na sua perspetiva determina a ilegalidade de todo este processo.

A VODAFONE refere que o presente ato sob análise é consequente do ato administrativo que define a metodologia de cálculo dos CLSU (deliberação de 29.08.2011), sob impugnação por no entender da VODAFONE ter havido três razões, que recorda, para esse facto, o que também no seu entender significará, nos termos do disposto no artigo

133.º n.º 2 alínea i), que a manutenção do mesmo será incompatível com a execução da decisão anulatória ou revogatória daquele ato.

Neste contexto, refere que o efeito reparatorio ou reconstitutivo da sentença anulatória de um ato administrativo impõe à Administração o dever de reconstituir a situação que existiria se não tivesse sido praticado o ato ilegal ou se o ato tivesse sido praticado sem a ilegalidade, referindo que daqui decorrem várias consequências: (i) a auditoria independente para aplicação concreta do ato sob escrutínio judicial poderá (considerando a VODAFONE, deverá) ser anulada, caso se confirme a ilegalidade do ato relativo à metodologia para o cálculo dos CLSU; (ii) a economia processual e a garantia de celeridade do processo (nomeadamente, no que concerne o cumprimento do calendário legal que decorre da lei n.º 35/2012, de 23 de agosto) ter-se-ão por irremediavelmente comprometidas; (iii) criar-se-á mais uma circunstância de desequilíbrio nas forças do mercado, pois, não apenas quaisquer valores que venham a ter que ser pagos pelos operadores que se revelem posteriormente indevidos terão de ser devolvidos, como os danos decorrentes dessa distorção de mercado deverão ser corrigidos.

Assim, a VODAFONE entende que, por uma questão de economia e eficiência procedimental, o ICP-ANACOM deve rever a metodologia de cálculo de forma a repor a sua legalidade e/ou, mesmo que assim não entenda, equacionar desde já submeter igualmente a auditoria o valor dos CLSU de uma versão “não contestável”, ou seja, não se considerando na contabilização dos CLSU o valor decorrente da política comercial da PTC na sua retenção de clientes. Refere também a VODAFONE que essa revisão deveria ser submetida a audiência prévia de interessados e ainda tomar em devida consideração a margem positiva de uma dada componente para compensar eventuais margens negativas apuradas noutra(s) componente(s).

Neste contexto, a VODAFONE recorda que, a seu ver, o ato que conduziu à deliberação de agosto de 2011 está ferido de ilegalidade por violação da alínea b) do n.º 1 do artigo 96.º da LCE e do n.º 1 do artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), no que respeita à consideração dos descontos, e por violação da alínea a) do n.º 1 do artigo 95.º e das alíneas c), d) e e) do n.º 1 do artigo 96.º da LCE, no que respeita à não consideração das margens positivas das componentes do SU, para além de preterição da formalidade essencial de audiência aos interessados.

## **ZON**

A ZON considera que a atribuição da prestação do SU à PTC foi realizada de forma ilegal, e como tal é infundada a consulta pública e irrelevantes as conclusões da auditoria. Adicionalmente, também considera que o EBITDA da PTC é sustentada e continuamente superior ao dos seus concorrentes, pelo que também por essa via não há justificação para uma análise de compensações.

### *b. Entendimento ICP-ANACOM*

Quanto às alegações da CABOVISÃO, OPTIMUS, VODAFONE e ZON relativas à designação do PSU e ao mecanismo de compensação dos CLSU, releva-se que as mesmas extravasam o âmbito da presente deliberação, a qual se debruça sobre os resultados da auditoria aos CLSU relativos aos exercícios de 2007 a 2009.

Com efeito, o SPD agora em causa encerra em si apenas o exercício das competências previstas nos artigos 95.º e 96.º da LCE, de acordo com as quais compete ao ICP-ANACOM calcular os CLSU nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 95.º e de acordo com o regime previsto no artigo 96.º.

No seu termo, este procedimento conduzirá à adoção de uma decisão final de aprovação dos CLSU tal como fixado no n.º 4 do artigo 96.º da LCE.

A decisão final a proferir pelo ICP-ANACOM constitui uma das condições, previstas no n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 35/2012, de 23 de agosto, para que seja acionado o fundo de compensação do SU por esta instituído, sendo ainda necessário que o PSU solicite ao Governo a compensação dos CLSU nos termos previstos no n.º 4 do mesmo artigo 17.º, que de resto segue o regime previsto no artigo 97.º, n.º 1 da LCE.

Em relação às dúvidas referidas sobre o SU estar a ser prestado de modo economicamente eficiente é de referir que a PTC vem assegurando a prestação do SU e, em cumprimento do que prevê a lei, vem disponibilizando as várias prestações que o integram.

Salienta-se ainda neste contexto que o atual PSU também tem diversos incentivos para prestar o SU de forma eficiente, decorrente do seguinte:

- A prestação do SU deve ser feita atendendo à necessidade de garantir a

acessibilidade dos respetivos preços para os utilizadores finais do serviço, assegurando que estes não sejam impedidos de aceder a uma rede de comunicações pública num local fixo nem aos serviços telefónicos acessíveis ao público através daquela rede. Deste modo, o sistema de preços dos serviços do SU deve basear-se no princípio da não discriminação na sua aplicação, garantindo a igualdade de tratamento a todos os utilizadores em igualdade de circunstâncias, bem como no princípio da uniformidade geográfica. Assim constitui obrigação do atual PSU disponibilizar um tarifário aplicado a nível nacional que cumpra um *price cap* anual não superior a IPC<sup>1</sup>-2,75 por cento, aplicável em conjunto às componentes instalação, mensalidade e preço das comunicações para a mesma rede.

A existência deste exigente mecanismo de regulação, que tem vindo a ser aplicado ao PSU há vários anos e que tem sido cumprido conforme diversas decisões do ICP-ANACOM, constitui um fator de incentivo à eficiência.

- Este efeito é claramente reforçado atento o facto de o PSU estar sujeito a diversas obrigações de orientação para os custos grossistas em vários mercados relevantes e também por estar sujeito a pressão concorrencial a nível do retalho, que necessariamente o obrigam a uma eficiência acrescida.

Neste âmbito, importa referir que o atual PSU apresenta preços grossistas que, por via da regulação que lhe é aplicável se encontram orientados para os custos, nas ofertas de referência de realuguer da linha de assinante (ORLA) e na oferta de acesso ao lacete local (ORALL). Esses preços grossistas no *benchmark* internacional são dos mais baixos: em termos de mensalidade associada aos acessos analógicos na ORLA; nos treze países que disponibilizam essa oferta, Portugal surge com o terceiro preço mais baixo e, em termos da mensalidade associada ao acesso completo do lacete local, o valor praticado em Portugal encontra-se abaixo da média da UE (15).

Por outro lado, e no que se refere aos preços retalhistas, constata-se que a mensalidade associada ao acesso ao STF compara, também, muito

---

<sup>1</sup> IPC – Índice de Preços ao Consumidor.

favoravelmente com a média da UE, sendo que em paralelo o PSU mantém uma situação económico-financeira saudável.

- O próprio mecanismo de repartição consagrado na Lei n.º 35/2012 conduz a que o grupo em que se integra o PSU tenha de vir a suportar uma parcela bem relevante, na ordem dos 50 por cento, do total de CLSU objeto de financiamento.

Relativamente ao comentário da ZON sobre o facto de não se justificar uma análise de compensação dos CLSU por via do EBITDA da PTC ser superior ao dos demais operadores, nota-se que a questão foi refletida em sede de concretização do conceito de encargo excessivo, designadamente na análise da capacidade de internalização dos custos do SU pelo PSU.

Quanto ao comentário da VODAFONE de que a manutenção do presente ato será incompatível com a eventual execução da decisão anulatória ou revogatória da decisão do ICP-ANACOM de 29.08.2011, importa antes de mais sublinhar que, até à presente data, não foi proferida qualquer sentença sobre a impugnação da decisão em que se baseia o ato agora em análise. Aliás, a própria VODAFONE reconhece, como não poderia deixar de ser, que a deliberação do ICP-ANACOM de 29.08.2011 é um ato válido “*enquanto se encontrar pendente a Acção Administrativa Especial de anulação do acto*”.

Não tendo a deliberação de 29.08.2011 sido objeto de decisão judicial nem estando em causa a alteração por parte do ICP-ANACOM daquela deliberação, entende esta Autoridade que não há razão para não prosseguir com o procedimento conducente à tomada de decisão final sobre os CLSU nos termos da lei.

Em relação à eventual utilização de margens positivas para compensar componentes negativas apuradas noutras componentes do SU, *vide* mais à frente neste relatório no ponto 3.2 o entendimento do ICP-ANACOM.

## **2.2.2. Procedimentos e informação disponibilizada**

### *a. Respostas recebidas*

#### **CABOVISÃO**

A CABOVISÃO entende que o SPD em apreço não pode ser considerado como um ato administrativo final que é apresentado a audiência prévia por carecer de fundamentação

suficiente (quer no que toca às metodologias alternativas propostas pela PT, quer no que toca às considerações do regulador quanto à validade das mesmas), configurando antes uma mera decisão interlocutória, sendo a seu ver necessário que o ICP-ANACOM elabore um novo SPD e o submeta a audiência dos interessados/procedimento geral de consulta em cumprimento do artigo 8.º da LCE e do artigo 101.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Nota ainda a CABOVISÃO em relação à metodologia definida pelo ICP-ANACOM que a PTC não cumpre, na maioria dos pontos, com essa metodologia, antes criando várias novas metodologias que não foram submetidas ao escrutínio do mercado.

Sobre a informação constante do SPD a CABOVISÃO considera que a mesma é insuficiente para permitir às empresas comentarem de forma cabal a decisão em apreço que tem um impacto tão significativo no setor. Entende ainda que o regulador apenas valida a auditoria sem explicar ou fundamentar essa conclusão, sendo apenas disponibilizados os valores resultantes da auditoria e, não sendo minimamente clarificado, como é que se chegou a esses valores, pelo que no seu entender fica comprometida a fundamentação desses valores.

## **OPTIMUS**

No entendimento da OPTIMUS o procedimento em curso tem como objetivo aprovar os CLSU exclusivamente nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 17.º da Lei n.º 35/2012. É igualmente seu entendimento que a decisão de aprovação dos CLSU, pelo ICP-ANACOM, apenas será adotada na sequência do “*novo procedimento de auditoria*” e após pronúncia das entidades interessadas no âmbito de uma nova audiência prévia e novo procedimento de consulta. Assim, “ (...) *considera também a Optimus que o procedimento de identificação das entidades obrigadas a contribuir para o fundo e fixação do valor exato da contribuição extraordinária de cada entidade, apenas terá início em Julho de 2014, pressupondo que a decisão final a que corresponde o SPD será adotada no ano de 2013 (...)*”. A OPTIMUS insiste assim na confirmação destes entendimentos.

A OPTIMUS entende ainda que a eliminação de informação classificada como confidencial e a omissão de informação por alegada inexistência da mesma viola o previsto no n.º3 do artigo 17.º da Lei n.º 35/2012: “*Para efeitos da auditoria (...)* deve

*transmitir ao ICP-ANACOM (...) o cálculo preliminar dos custos líquidos do serviço universal relativos ao ano civil anterior, e elementos que lhe servem de suporte, de modo totalmente transparente e auditável (...).”, dando como exemplos a identificação das áreas rentáveis e não rentáveis e os custos e receitas unitárias por linha para as diferentes áreas.*

Este operador considera inaceitável, também do ponto de vista jurídico, a existência de informação confidencial no SPD (nomeadamente as páginas 19/20) e no relatório de auditoria. Na sua opinião “*A violação do dever de disponibilização desta informação afeta necessariamente a validade da decisão final e de qualquer decisão que venha a ser adotada sobre a aprovação dos CLSU submetidos pela PTC*”. A este respeito, refere ainda que a omissão de informação na versão pública do relatório de auditoria torna mais difícil, se não mesmo impossível, a tarefa de efetuar uma apreciação minimamente informada da proposta de decisão em análise. Menciona ainda que na aceitação da classificação de determinada informação como confidencial deve ser ponderado o princípio do acesso pleno à informação administrativa e o interesse dos operadores em controlarem os elementos e pressupostos do procedimento de aprovação dos CLSU, salientando os efeitos que o pagamento de uma compensação tem no mercado em geral e o facto de serem os demais operadores a efetuarem o pagamento de uma contribuição extraordinária para compensação dos CLSU.

## **VODAFONE**

A VODAFONE entende que a presente fase procedimental não cumpre o princípio da audiência dos interessados, porquanto há ainda elementos por apurar no âmbito da decisão final, sendo a totalidade da decisão que deve ser submetida a consulta pública, uma vez que o ato administrativo, no âmbito do disposto do artigo 123.º do mesmo CPA, apenas se poderá considerar completo quando contiver – nos termos da alínea d) - a fundamentação, quando exigível; e – nos termos da alínea e) – o conteúdo da decisão e o seu respetivo objeto, o que no seu entender manifestamente não acontece no presente SPD, já que em nenhum momento o ICP-ANACOM determina qual o montante final de CLSU a ressarcir.

Deste modo, a VODAFONE considera que o presente ato é apenas interlocutório do procedimento, não cumprindo o princípio da audiência aos interessados, sendo que a



decisão concreta, final e fundamentada deve ser submetida a novo escrutínio e pronúncia dos interessados sob pena de ilegalidade do ato administrativo final.

Em detalhe, refere a VODAFONE que faltam elementos essenciais à cabal pronúncia dos interessados: (i) por manifesta insuficiência de informação para admissão de recurso a abordagens alternativas às inicialmente previstas na metodologia de cálculo de custos do SU; e (ii) nas matérias em que o ICP-ANACOM não toma ainda uma decisão concreta quanto aos CLSU finais, mas somente determina que a PTC deve proceder a correções ou apenas reforça o que já havia afirmado.

A VODAFONE considera não estarem reunidas as condições para que se possa pronunciar cabalmente sobre a auditoria realizada e, em concreto, para poder exercer cabalmente o seu direito do contraditório no presente procedimento, nomeadamente por não terem sido fornecidos elementos suficientes que fundamentem as alterações metodológicas introduzidas face à decisão de 09.06.2011, nem fornecido o detalhe dos cálculos produzidos, não tendo sido também apresentada a diferença entre os resultados de uma e outra aproximação.

Sobre esta matéria a VODAFONE invoca Miguel Esteves de Oliveira em anotação ao artigo 101.º do CPA, e conclui ser evidente que na presente fase, (i) nem é dado conhecimento cabal sobre “*tudo o que se passou*” (pois refere continua a não ser dada a fundamentação que justifica a utilização de abordagens alternativas à previamente aprovada pelo ICP-ANACOM); e (ii) nem considera que “*já se passou tudo*”, pois a PTC ainda é chamada, no âmbito da decisão provável sob escrutínio, a apresentar mais dados para a tomada de decisão final sobre os CLSU.

Reconhece a VODAFONE que a decisão sobre a metodologia permitia em certas circunstâncias abordagens alternativas por indisponibilidade de dados pela PTC, mas entende não ter sido apresentada fundamentação para o efeito.

Releva a VODAFONE que o detalhe dos cálculos produzidos constitui informação essencial para poder aferir a adequação das premissas metodológicas aplicadas e dos cálculos efetuados e que dão origem ao valor a ser custeado pelos operadores. Não podendo assim no seu entender esta informação – histórica – deixar de ser fornecida aos interessados – por serem chamados a custear tais valores – sob a argumentação de se tratar de informação confidencial.

No contexto das alterações à metodologia, menciona também que, ainda que se considerasse que o ICP-ANACOM estava tacitamente a revogar o seu próprio ato – o que não é admitido nem sequer equacionado por esta Autoridade – tal revogação não podia deixar de ser igualmente ilegal, não apenas por tal ferir o ato modificado de invalidade por preterição de formalidade essencial, por violação do princípio da audiência dos interessados, como também pelo facto de as revogações de atos administrativos apenas poderem ser livremente efetuadas pelo autor do ato, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 140.º do CPA, caso não se revelem lesivas dos direitos dos destinatários – o que no seu entender não sucede – ou quando todos os interessados dêem a sua concordância à revogação do ato – o que igualmente não sucede. Assim, considera a VODAFONE que o presente procedimento não pode constituir uma audiência dos interessados para modificação do ato administrativo da metodologia, por ausência de elementos fundamentais para a pronúncia dos interessados.

b. Entendimento ICP-ANACOM

A respeito das alegações apresentadas sobre o atual procedimento de consulta pública e de audiência prévia dos interessados o ICP-ANACOM esclarece o seguinte:

- Este procedimento ocorre na sequência da apresentação ao ICP-ANACOM, por parte da PTC, dos valores preliminares dos CLSU, conforme determinado por esta Autoridade na decisão relativa à metodologia de cálculo dos CLSU, de 09.06.2011, onde se referiu o seguinte “*com vista a habilitar o ICP-ANACOM a tomar a decisão final sobre os CLSU deve a PTC transmitir a esta Autoridade no prazo de noventa (90) dias úteis, cálculo preliminar dos CLSU de modo totalmente transparente e auditável, para cada ano, respeitando a metodologia descrita em Anexo. No caso de ser apresentada e aceite adequada fundamentação, este prazo poderá ser prorrogado até cento e oitenta (180) dias úteis. Os valores preliminares de CLSU devem ser acompanhados de toda a informação relevante utilizada para o seu apuramento (incluindo o suporte electrónico com os respectivos cálculos, e indicando detalhadamente os diversos parâmetros usados e respectiva fundamentação), de forma a permitir a replicação dos valores apresentados. Devem ser igualmente remetidos todos os estudos efectuados e pressupostos considerados e, em casos em que se mostre indispensável o recurso a amostras ou funções de desagregação de custos pelos MDF e clientes, a demonstração da sua representatividade*”;

- Na sequência do presente procedimento onde se discutem os resultados da auditoria independente aos CLSU apresentados pela PTC, os quais foram apurados com base na metodologia previamente definida pelo ICP-ANACOM, e em função da decisão que vier a ser adotada, a PTC deverá resubmeter os dados relativos aos CLSU, os quais serão sujeitos a um novo procedimento de auditoria para confirmar a sua adequabilidade face à presente decisão;
- Na sequência da nova auditoria, será adotada a decisão que determinará o valor final dos CLSU para o período de 2007-2009;
- Estando aprovado o valor dos CLSU, estão reunidas as condições para que na sequência da verificação cumulativa das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 35/2012, de 23 de agosto, seja acionado o fundo de compensação dos CLSU para o período anterior à designação do PSU por concurso;
- Em conformidade com o estabelecido na Lei n.º 35/2012 (artigo 19.º) o procedimento de identificação das entidades obrigadas a contribuir para o fundo de compensação, para financiamento dos CLSU e para determinação do valor exato da respetiva contribuição extraordinária só terá início no mês de julho do ano subsequente ao da aprovação pelo ICP-ANACOM dos CLSU a compensar.

O presente procedimento de consulta pública e de audiência prévia dos interessados corresponde assim ao procedimento identificado no primeiro ponto do parágrafo anterior e tem em vista a tomada de uma decisão final sobre os CLSU.

Em relação a este procedimento, não se considera que o SPD tenha sido omissivo ou parco na informação e na fundamentação apresentada.

Conforme referido, o presente procedimento visa a tomada de uma decisão final nos termos do artigo 96.º, n.º 4 da LCE, pelo que a questão da submissão dessa decisão a procedimento de consulta ou de audiência prévia será equacionada em tempo oportuno.

Sem prejuízo, importa sublinhar que os interessados estão já na posse dos elementos relevantes para o processo de decisão, sobre os quais já tiveram oportunidade de se pronunciar.

O SPD apresenta os valores de CLSU auditados, com um nível de desagregação que permite identificar, para cada ano, os custos evitáveis e as receitas perdidas das áreas não rentáveis, dos clientes não rentáveis em áreas rentáveis e dos postos públicos, bem como os valores relativos aos custos afetos aos “Reformados e Pensionistas” e aos benefícios indiretos que foram considerados relevantes. Adicionalmente, o relatório de auditoria apresenta também uma descrição detalhada, passo a passo, da forma como a PTC implementou a metodologia de cálculo dos CLSU relativamente a cada uma das rubricas que integram a referida metodologia. Acresce que o relatório de auditoria apresenta também informação detalhada, para cada rubrica, sobre: (i) o trabalho de verificação dos cálculos, de forma a verificar a sua razoabilidade e consistência através dos anos e com a metodologia de cálculo; (ii) sobre o tratamento dos *inputs*, de forma a assegurar que os valores foram usados de forma consistente nas várias fases de apuramento dos CLSU, e de forma a avaliar a coerência de ajustamento dos *inputs* com a finalidade de cálculo dos CLSU; e (iii) sobre a conciliação de *inputs*, de forma a avaliar a sua correção e o seu alinhamento com a informação constante dos sistemas de informação da PTC.

Nota-se a este respeito que, sem prejuízo de não ter sido dado acesso a todo o detalhe da informação, o relatório da auditoria explícita ainda, de forma detalhada, como a PTC implementou a metodologia de cálculo dos CLSU e identifica as questões que foram surgindo nesse domínio e como foram sendo clarificadas.

Atente-se ainda que no processo de divulgação da informação é necessário respeitar o equilíbrio adequado entre a proteção dos direitos do atual PSU, nomeadamente em termos do segredo de negócio desse PSU e a divulgação a terceiros de informação considerada necessária para que estes se possam pronunciar sobre todos os aspetos relevantes da decisão final a proferir sobre os CLSU apresentados pela PTC e sobre os elementos que lhe servem de suporte.

Muito embora e conforme referido no ponto 2.2.1., a regra prevista no n.º 3 do artigo 17.º da Lei n.º 35/2012 tenha sido estabelecida de modo a ter a sua aplicação plena nos anos 2011 e seguintes, atendendo a que quando esta lei foi aprovada o ICP-ANACOM já estava na posse das estimativas dos CLSU relativas ao período 2007-2010, importa referir que, nos termos do n.º 4 do artigo 96.º da LCE, o PSU deve disponibilizar ao ICP-ANACOM todas as contas e informações pertinentes para o cálculo dos CLSU, em

modo totalmente transparente e auditável, conforme já referido, o que efetivamente aconteceu juntamente com a apresentação das estimativas relativas a 2007-2009.

No entanto, tal não constitui obstáculo a que a PTC requeira, nos termos da lei, que determinados elementos facultados fiquem sob reserva de confidencialidade e, como tal, não sejam disponibilizados a terceiros, designadamente para proteção do segredo do negócio. Esclarece-se que no presente caso a PTC pediu a confidencialidade de parte da informação transmitida, nomeadamente da informação relativa a receitas, custos, e tráfego por MDF e/ou por cliente, por se tratar de elementos que contêm “*informação suscetível de revelar segredo de negócio, segredo comercial ou a organização de atividades e vida interna da empresa*”.

Note-se que outros reguladores consideraram igualmente o modelo de cálculo dos CLSU como tendo um caráter confidencial, bem como consideraram também confidencial a informação relacionada com as áreas, nomeadamente a lista das áreas rentáveis e não rentáveis e os *inputs* do modelo de apuramentos dos CLSU tais como a informação relativa às receitas, custos, número de acessos em cada área, formas de acesso existentes, entre outra informação.

Como resulta da lei, os elementos confidenciais não podem deixar de ser do conhecimento do ICP-ANACOM para que sejam tidos em consideração no âmbito do procedimento em causa. Porém, o ICP-ANACOM está vinculado a garantir e a assegurar o respeito do segredo de negócio relativamente às informações que lhe sejam transmitidas nesta sede pela PTC, como de resto o faz relativamente a qualquer operador.

Acresce que as normas que protegem o segredo de negócio têm como finalidade impedir que o exercício do direito de acesso aos documentos administrativos constitua uma maneira de colher, junto da Administração, indicações estratégicas respeitantes a interesses fundamentais respeitantes a terceiros, distorcendo dessa forma as regras do mercado. Adicionalmente, nota-se que as entidades que se relacionam com a Administração são, em algumas situações, forçadas (por lei ou imposição da Administração) a revelar informação reservada. E é em relação a esta informação que pode ser reivindicada a aplicação da restrição de acesso.

Face ao exposto, considera-se que a informação disponibilizada, diretamente no SPD e no relatório de auditoria, e o seu grau de detalhe, é suficiente para suportar as conclusões da presente decisão, que apenas não determina desde já o valor final dos CLSU para o período de 2007-2009 porque se concluiu existirem aspetos que carecem de alteração.

Nota-se ainda, em relação à informação disponibilizada, que os aspetos que carecem de alteração estão perfeitamente identificados, sendo explicadas as alterações que a PTC deve efetuar, e apresentada uma estimativa do impacto que se prevê na alteração dos CLSU decorrente dessas alterações, que num dos casos está qualificado como significativo, tendo sido quantificado na ordem dos 3,5 milhões de euros para todo o período considerado, e no outro caso está qualificado como tendo uma materialidade irrelevante.

Assim, estando disponível o valor dos CLSU, e sendo dada informação sobre as alterações a implementar e o seu impacto, o ICP-ANACOM entende que também em relação a este aspeto foram dadas as condições para que qualquer interessado se possa pronunciar sobre os resultados da auditoria aos CLSU 2007-2009.

Para além das alterações referidas, a resubmissão dos valores dos CLSU deverá também ter em conta as alterações ao sistema de contabilidade analítica (SCA) que eventualmente tenham impacto nos CLSU. Sendo já conhecidas as decisões do ICP-ANACOM relativas aos resultados das auditorias ao SCA da PTC para os anos de 2007 a 2009, as alterações em causa têm carácter pontual e afetam apenas algumas categorias de custos, tais como os custos financeiros (2007 a 2009), os custos com o trepasse da “Ex-Marconi” (2007 e 2008) e os *fees* de gestão (2007). Nota-se, contudo, que o recálculo dos CLSU por via da apresentação de novos resultados do SCA após auditoria não se traduz em alterações metodológicas na forma de apuramento dos CLSU, mas apenas em alterações de *inputs* que deverão ser devidamente validadas por um processo de auditoria.

Sobre a alegação de que o SPD em apreço legitima alterações à metodologia definida pelo ICP-ANACOM sem prévio escrutínio de mercado, não se compreende o alegado, atendendo a que este procedimento visa precisamente dar aos interessados e ao mercado em geral a possibilidade de contribuir para a discussão relativa aos resultados da auditoria aos CLSU, visando neste contexto também recolher a posição dos

interessados sobre todas as abordagens usadas pela PTC na adoção da metodologia de cálculo dos CLSU, o que aliás é feito por vários operadores. Nota-se ainda que a própria metodologia, para além de definir de forma explícita diversas abordagens em relação a aspetos específicos do cálculo dos CLSU, também prevê especificamente o recurso a abordagens alternativas, desde que fundamentadas e aceites pelo regulador e que estão limitadas à determinação dos custos evitáveis dos acessos por MDF e por cliente. Atente-se ainda a este respeito que os próprios auditores reconheceram inequivocamente que as abordagens prosseguidas pela PTC são aceitáveis, conclusão com a qual o ICP-ANACOM concorda.

Assim, considera-se que este procedimento de consulta pública e de audiência prévia dos interessados é o procedimento adequado para a discussão de todas as questões que estejam associadas ao apuramento dos CLSU por parte da PTC, não se detetando vantagens algumas em sucessivos procedimentos de consulta que apenas contribuiriam para uma dilação do apuramento do valor dos CLSU.

### **3. Apreciação na especialidade**

Neste ponto é apresentado um resumo das respostas recebidas e respetivo entendimento do ICP-ANACOM, seguindo a estrutura do SPD.

#### **3.1. Aspetos genéricos relativos à auditoria e principais conclusões**

##### *a. Respostas recebidas*

##### **CABOVISÃO**

A CABOVISÃO refere ser sistemático ao longo de todo o documento da consulta que a PTC não cumpre sequer, na maioria dos pontos, com a metodologia definida pelo ICP-ANACOM, a única que foi sujeita a consulta pública, antes criando várias novas metodologias, não compreendendo assim como é que o regulador aceita a estimativa desses CLSU.

##### **ONI**

A ONI menciona que, não obstante a análise realizada pela SVP Advisors, S.L. (SVP), os resultados e os cálculos revistos pela PTC estejam de acordo com as determinações do

ICP-ANACOM, os resultados da auditoria não lhe permitem ter uma perceção dos valores a ser suportados pelos operadores.

## **OPTIMUS**

A OPTIMUS salienta a diferença entre os CLSU apresentados para o período 2007 a 2009 e os apresentados por diversos concorrentes no recente concurso público para a prestação do SU. Refere ainda que mesmo admitindo algumas diferenças tecnológicas na prestação do SU no passado e para o futuro, uma discrepância tão significativa nos valores dos CLSU não pode, no seu entender, deixar de suscitar dúvidas sobre todo o processo que conduziu ao apuramento dos CLSU que o regulador considera no SPD.

Relativamente à alegada inexistência de informação, nos casos em que a informação considerada relevante pelo regulador ou pelos auditores não está disponível, a OPTIMUS considera que é ilegal, por via do n.º 3 do art.º 17 da Lei n.º 35/2012, aceitar que tais omissões sejam supridas com recurso a soluções alternativas para cálculo do CLSU, ou sejam substituídas por informação com um menor grau de desagregação, ou ainda que sejam substituídas por estimativas.

A este respeito, refere que tal obrigaria a PTC a remeter toda a informação necessária à realização da auditoria e que esta estaria, na sua opinião, também contratualmente obrigada por via das Bases da Concessão do Serviço Público de Telecomunicações a dispor de tal informação, a usar um sistema de contabilidade analítica adequado e a efetuar um inventário. Este operador menciona que uma eventual violação dos deveres de fiscalização por parte da Inspeção-Geral de Finanças e do ICP-ANACOM, não pode legitimar o incumprimento contratual da PTC, sobretudo num contexto em que os demais operadores podem vir a ser chamados a pagar uma contribuição extraordinária

Neste contexto, a OPTIMUS considera que não podem ser reconhecidos ou aprovados os CLSU cujos cálculos ou elementos de suporte não sejam totalmente auditáveis. Assim, entende que as alterações à decisão do ICP-ANACOM sobre a metodologia de cálculo dos CLSU, aprovadas nos termos do SPD (em especial páginas 47 a 50 do capítulo 4), são ilegais, na medida em que aceitam substituir os termos previamente definidos pelo regulador quanto ao modo como o cálculo dos CLSU deveria ser efetuado.



A OPTIMUS conclui referindo que, a persistir a inexistência de informação, os CLSU submetidos pela PTC não podem ser aprovados pelo ICP-ANACOM, sob pena de ilegalidade de tal decisão.

## **PTC**

A PTC considera que o último parágrafo do SPD no ponto relativo às conclusões da auditoria é suscetível de transmitir a ideia de que a redução na “*ordem de 8 por cento, que se traduz em termos absolutos em -6.1 milhões de euros*” se ficou a dever unicamente a erros nas estimativas iniciais apresentadas pela PTC que foram detetados no decurso da auditoria e corrigidos posteriormente. Não colocando em causa os méritos do trabalho de auditoria realizado, a PTC refere que, na realidade, o fator que reduziu significativamente o valor dos CLSU apresentados pela PTC foi a aplicação do *threshold* relativo aos custos anormalmente elevados, cujo conceito apenas foi densificado posteriormente à apresentação dos resultados iniciais pela PTC. Assim, a PTC entende que, na decisão final, deve ser realizada referência a este facto.

## **VODAFONE**

A VODAFONE manifesta surpresa quanto a várias secções do SPD, na parte em que admite que não seja cumprido o próprio ato do qual depende o presente procedimento, isto é, a metodologia a aplicar no cálculo dos CLSU. Refere esta entidade que são inúmeras as passagens do ato administrativo em que é genericamente referido que os dados apresentados pela PTC ou a forma de cálculo dos mesmos não obedecem ao ato administrativo de que são consequentes.

Mais, refere a VODAFONE que considera que a falta de rigor que percorre, tanto a auditoria, quanto a subsequente aprovação do ICP-ANACOM, prejudica por si só a sua validade e não pode considerar suficientemente justificada através da invocação do facto de tais incumprimentos não resultarem em “*alterações significativas*” ou conduzirem a “*resultados muito semelhantes*”.

A VODAFONE refere também que a aparente mudança de opinião do ICP-ANACOM quanto à metodologia a adotar, centrada numa lógica de “*os custos líquidos do serviço universal da PTC que esta Entidade seja capaz, nesta fase, de apresentar*” e não nos custos que, mediante procedimento administrativo se considerarem ser objeto de ressarcimento, não pode, no seu entender, ser considerado um facto novo, uma vez que

já era aferível – no momento em que a metodologia de cálculo dos CLSU estava em processo de determinação –, que a PTC não teria determinados dados ou, pelo menos, que os mesmos não se encontravam tratados da forma como o ICP-ANACOM considerava legal e/ou conveniente.

Do exposto, conclui a VODAFONE que a aprovação da presente auditoria em moldes em que o próprio ICP-ANACOM reconhece que não obedecem ao ato administrativo que os determina é absolutamente desprovida de sentido e fere os mais elementares princípios de direito.

Neste contexto a VODAFONE sustenta a ilegalidade do presente ato, quer se considere o reconhecimento de um incumprimento, quer uma revogação tácita do anterior ato, alegando não serem os interessados chamados a pronunciar-se sobre as modificações introduzidas na metodologia, bem como alegando a necessidade de a revogação do anterior ter de respeitar o CPA no que respeita a não lesar os direitos dos destinatários ou a obter o seu acordo, o que não sucede a seu ver em qualquer dos casos.

A VODAFONE manifesta ainda estranheza por não existir uma análise do padrão evolutivo dos CLSU entendendo que se impõe uma clarificação específica sobre o comportamento evolutivo das diversas rubricas que compõem o CLSU do período em análise atendendo às clivagens tão significativas dos valores apresentados para os CLSU nos anos considerados. Releva também que não são conhecidas quaisquer evidências empíricas ou elencadas fundamentações nos relatórios disponibilizados para a verificação do comportamento que considera não-intuitivo de evolução dos CLSU no ano de 2008, e que, em particular, tem um efeito tão significativo na rubrica “custos evitáveis de clientes não rentáveis em áreas rentáveis”.

## **ZON**

A ZON refere não concordar com o resultado da análise, em particular com o elevado valor de CLSU apurado, entendendo que os mesmos devem ser recalculados. Fundamenta esta sua opinião com base nos valores de compensação estabelecidos no concurso para PSU a decorrer (cerca de 87 milhões de euros para 5 anos *versus* os cerca de 73 milhões de euros para 3 anos apurados na auditoria em audiência prévia) e com base no valor proposto para os 5 anos para a prestação do STF, 11 milhões de euros, constante do relatório preliminar do concurso para PSU.

A ZON refere ainda que as variações de CLSU não são explicadas e apontam para um cálculo exagerado e não fundamentado.

b. Entendimento ICP-ANACOM

Sobre as observações efetuadas que alegam que a PTC não cumpre com a metodologia definida pelo ICP-ANACOM, antes criando novas metodologias e sobre as considerações apresentadas relativas ao rigor do procedimento de auditoria e subsequente aprovação do ICP-ANACOM cumpre relevar o seguinte:

- A deliberação do ICP-ANACOM de 09.06.2011 que definiu a metodologia de apuramento dos CLSU, previu desde logo a possibilidade de a PTC ter de recorrer a abordagens alternativas para apuramento dos CLSU, tendo sido identificados esses casos e tendo sido exigida fundamentação rigorosa em caso de adoção de abordagens alternativas;
- Os CLSU foram sujeitos a auditoria por entidade independente que foi selecionada por concurso público, sendo que a empresa que realizou a auditoria tem manifesta experiência no campo da avaliação de modelos de cálculo dos CLSU e é devidamente reconhecida;
- O ICP-ANACOM não aceita que o trabalho dos auditores e o seu próprio trabalho seja classificado como um processo que apresenta “*falta de rigor*”. Foi prosseguido um extenso trabalho pautado por premissas de rigor a par de uma avaliação escrupulosa de todos os dados existentes e abordagens seguidas no apuramento dos CLSU, que são auditáveis e que foram de facto auditados por entidade independente como determina a lei;
- Ao longo do SPD é justificada de forma cabal a necessidade de prosseguimento de abordagens alternativas, caso da identificação dos clientes não rentáveis em áreas rentáveis, tendo sido exaustivamente analisado: (i) a manifesta necessidade de recurso a abordagens alternativas; e (ii) os resultados obtidos e sua razoabilidade/adequabilidade. Clarifique-se, deste modo que o ICP-ANACOM não se revê na afirmação tecida pela VODAFONE de que o ICP-ANACOM reconhece que os CLSU não obedecem ao ato administrativo que os determinou. Nem se revê na afirmação da OPTIMUS que, face ao disposto no n.º 3 do art.º 17.º da

Lei n.º 35/2012, considera ilegal aceitar que as omissões sejam supridas por soluções alternativas;

- Contrariamente ao alegado pela CABOVISÃO, a PTC cumpre com a metodologia definida pelo ICP-ANACOM na maioria dos pontos.

Face ao exposto, o ICP-ANACOM não pode pois concordar com as afirmações críticas efetuadas em relação à aprovação pelo regulador de abordagens alternativas prosseguidas pela PTC no apuramento dos CLSU, relevando-se que as abordagens alternativas foram detalhadamente analisadas quer pelo ICP-ANACOM, quer pelos auditores, notando-se que a deliberação de 09.06.2011 já previa o recurso a essas abordagens desde que fundamentadas e aceites pelo regulador, e desde que não pusessem em causa o objetivo final do exercício. Saliente-se ainda a este respeito que os auditores reconheceram que as abordagens alternativas que a PTC adotou são razoáveis e aceitáveis.

Especificamente sobre as alegações relativas à ausência de informação disponibilizada pela PTC, o ICP-ANACOM esclarece que a aceitação das soluções alternativas adotadas pela PTC quanto à distribuição geográfica dos custos de acesso por MDF e quanto à identificação dos clientes não rentáveis em áreas rentáveis, decorre da existência de limitações nos sistemas de informação da PTC relativamente à identificação dos ativos cliente a cliente e/ou área a área (MDF). Tal não se traduz de modo algum na ausência de informação relevante. Nota-se que se a PTC não tivesse disponível muita informação, não teria sido possível a utilização de dados operacionais com um elevado nível de detalhe para alocar os custos de acesso entre os MDF (abordagem designada pela PTC de “*de-averaging*”), nem teria sido possível à PTC utilizar informação geográfica, entre outra, detalhada por MDF, para em conjunto com informação sobre a distribuição do comprimento dos lacetes por área de central, e informação sobre custos de acesso, chegar à distribuição dos acessos por classes de custos de forma a permitir o apuramento de clientes não rentáveis em áreas rentáveis.

Assim, a aceitação por parte do ICP-ANACOM das abordagens alternativas adotadas pela PTC só ocorre porque essas abordagens se suportam em informação com um elevado grau de detalhe e que permite assegurar uma elevada aderência à realidade. Acresce que, neste contexto, essa aceitação também só se verifica porque o ICP-ANACOM considera que o exercício adotado pela PTC não inviabiliza nem afeta o

objetivo final de apuramento dos CLSU. A este respeito, releva-se ainda a análise efetuada pelos auditores, que não só não colocam em causa as abordagens seguidas, como reconhecem que são razoáveis e detalhadas.

Assim, considera-se que todas as situações em que por ausência de informação a PTC recorreu a soluções alternativas foram devidamente analisadas pelos auditores, não tendo sido identificados quaisquer aspetos relevantes que afetem a exatidão e representatividade dos cálculos.

Nas condições descritas, considera-se que as contas e as informações pertinentes para o cálculo dos CLSU que a PTC deve transmitir nos termos do artigo 96.º, n.º 4 da LCE, estão compreendidas no que foi definido pelo ICP-ANACOM na metodologia de cálculo dos CLSU.

Sobre as alegações de que as estimativas apresentadas pela PTC não são completamente auditáveis, o ICP-ANACOM releva que a limitação identificada pelos auditores está relacionada apenas com as dificuldades de reconciliação entre as receitas e os volumes de tráfego considerados no cálculo dos CLSU e os considerados no SCA. Tal não significa que os resultados não sejam auditáveis, embora existam diferenças entre os *inputs* usados no apuramento dos CLSU e os resultados do SCA. No entanto, conforme referido no relatório, os auditores concluem que essas diferenças decorrem de volumes de tráfego considerados para efeitos dos CLSU que, em termos gerais, são menores que os refletidos no SCA, e de receitas também consideradas para os CLSU que, em termos gerais, são mais elevadas do que as refletidas no SCA, sendo que cada uma das situações referidas estará a contribuir para a subvalorização dos CLSU o que até resulta em benefício dos operadores elegíveis para contribuir para o seu financiamento. Adicionalmente, a respeito das receitas usadas no cálculo dos CLSU, releva-se ainda que as dificuldades registadas na conciliação das receitas brutas com as receitas líquidas e com os descontos que constam do SCA tem como efeito uma redução dos CLSU, atenta a utilização de mais receitas do que as que a PTC poderia usar legitimamente no apuramento daqueles custos. Note-se que sobre esta questão, os auditores referem que o seu efeito mitiga parcialmente outra situação relevante relacionada com a forma de tratamento dos custos e receitas não recorrentes, atendendo ao referido quanto ao seu contributo para a redução dos CLSU.

Neste contexto, e sem prejuízo das recomendações dos auditores quanto à necessidade de a PTC assegurar para anos futuros a consistência dos valores de tráfego e receitas com os constantes do SCA, com as quais o ICP-ANACOM concorda, até porque ao contrário do que acontece no período de 2007-2009, no futuro não há qualquer garantia que se possa concluir que as situações identificadas contribuem para a redução dos CLSU, entende-se que o esforço que se pediria à PTC (em recursos humanos e financeiros) para a correção desta situação no período de 2007-2009, não é proporcional, nem justificado atendendo a que o seu resultado seria o aumento dos CLSU apresentados pelo PSU, com prejuízo para os restantes intervenientes.

Deste modo, considera-se que as limitações identificadas pelos auditores não comprometem a auditabilidade dos valores preliminares dos CLSU transmitidos pela PTC, nem as conclusões da auditoria.

De igual forma se entende que, atento o trabalho realizado, os resultados obtidos em termos de CLSU, são rigorosos e fundamentados, assentes numa metodologia previamente definida, a qual permite em relação a alguns aspetos abordagens alternativas, desde que justificadas e coerentes, pelo que se refutam as alegações de que esses resultados apontam para cálculos exagerados e não fundamentados. Se não existisse uma preocupação de garantir uma abordagem rigorosa no tratamento deste assunto, não se optaria agora por obrigar a abordagens que se consideram mais adequadas do que as adotadas pela PTC, tal como a relativa aos custos e receitas de instalação não recorrentes, nem se obrigaria a PTC a refazer os cálculos de forma a refletir as alterações ao SCA, que irão obrigar a novo procedimento de auditoria, ainda que mais simplificado.

Ainda a respeito da alegada inexistência de informação, e das alegações suscitadas pela OPTIMUS sobre uma eventual violação dos deveres de fiscalização no acompanhamento das obrigações cometidas à PTC associadas às Bases da Concessão do Serviço Público de Telecomunicações, as quais desde já se refutam, esclarece-se que a PTC prepara anualmente o inventário dos bens afetos à concessão e as demonstrações de resultados do SCA, os quais são remetidos anualmente ao ICP-ANACOM, e são em ambos os casos sujeitos a auditoria. Sobre a informação constante, quer no inventário, quer nas demonstrações de resultados do SCA, importa esclarecer que, sem prejuízo do seu nível de detalhe, que é elevado, essa informação não visa diretamente o cálculo dos CLSU e

não inclui elementos que permitam afetar os ativos a cada cliente ou grupo de clientes e a todas as áreas geográficas, não sendo aliás esse o objetivo do inventário e do SCA.

Sobre o comentário da ONI de que os resultados da auditoria não lhe permitem ter uma perceção dos valores a serem suportados pelos operadores, releva-se que tendo em conta o disposto na Lei n.º 35/2012, a determinação do valor exato da contribuição extraordinária de cada operador resultará de um procedimento autónomo, que só terá início no ano subsequente ao da aprovação pelo ICP-ANACOM dos CLSU a compensar. Em todo o caso, os operadores face aos valores apresentados no SPD e ao impacto estimado referido quanto à alteração do tratamento dos custos e receitas de instalação não recorrentes, já terão uma perceção, ainda que aproximada, dos valores que terão de vir a suportar, atentas também as disposições constantes da Lei n.º 35/2012.

No que respeita aos comentários apresentados sobre os valores de CLSU de 2007-2009 e os definidos nas peças dos concursos de designação de PSU, bem como os propostos pelos concorrentes nessa sede, importa relevar o seguinte:

- Os CLSU de 2007-2009 são os que resultam da metodologia definida pelo ICP-ANACOM, ou seja, o seu cálculo é efetuado comparando a situação atual da PTC enquanto PSU, tendo de respeitar um conjunto de obrigações às quais estão associados custos e receitas, com uma outra, hipotética, em que não sendo PSU, não teria de cumprir as referidas obrigações. Esta comparação permite calcular os custos que a PTC evitaria e as receitas que perderia se não prestasse o serviço a clientes não rentáveis e em áreas não rentáveis, bem como os benefícios indiretos que, associados a tais obrigações, deixaria de usufruir;
- Os CLSU apresentados pela PTC estão necessariamente associados a uma operação comercial em concreto, com os recursos e as opções tecnológicas que lhes estão subjacentes como resultado das opções adotadas quando a rede foi construída; como tal, embora os preços base constantes do concurso de designação de PSU para a componente de STF tenham sido determinados com base em informação de estimativas de CLSU apresentadas pela PTC, ainda não sujeitas a auditoria, a sua fixação atendeu também a *benchmark* internacional em termos de CLSU *per capita* tendo em conta também a especificidade do peso das prestações sociais em cada país e a tendência de redução dos valores relativos a CLSU ao longo dos anos. Nota-se a este respeito que o ICP-ANACOM, desde

logo, ficou com a expectativa de que da contestabilidade do processo concursal, facilitada pela sua neutralidade tecnológica, resultasse uma redução dos CLSU inerentes à prestação dos respetivos serviços. Acresce que ao individualizar-se a componente dos “Reformados e Pensionistas” se criaram condições para que operadores alternativos pudessem apresentar propostas de valor mais reduzido, atendendo à expeável inércia de mudança dos clientes.

- Os valores apresentados pelos concorrentes aos concursos de designação de PSU, decorrente do exposto, seriam assim sempre necessariamente inferiores aos CLSU da PTC; tal decorre da aplicação do princípio da neutralidade tecnológica introduzido nos concursos, que permitiu que entidades com diversos tipos de sistemas e redes se qualificassem para os referidos concursos (note-se a este respeito que dada a expectativa de que em resultado do concurso ocorresse uma redução dos custos com a prestação do SU, foi também fixado um valor de preço anormalmente baixo inferior ao que o Código dos Contratos Públicos (CCP) estabelece por defeito), mas também do facto de as propostas apresentadas pelos concorrentes e os respetivos valores se suportarem em circunstâncias próprias do atual mercado que não encontram paralelismo no passado.

Assim, a diferença em causa é assim perfeitamente aceitável e justificada e, por si só, não determina qualquer recálculo dos valores de CLSU apresentados, tendo presente que estes foram estimados em conformidade com os princípios, critérios, e condições constantes nas determinações do ICP-ANACOM e os dados, pressupostos e cálculos usados são adequados ao contexto em que se inserem.

Em relação ao comentário da PTC sobre os resultados da auditoria se terem traduzido num decréscimo dos CLSU na ordem dos 8 por cento na sequência de correções efetuadas às estimativas apresentadas, o ICP-ANACOM entende que a afirmação em causa é factual, podendo no entanto ser clarificada na decisão final. Assim, a referência às correções efetuadas tanto inclui ajustamentos decorrentes de erros, como a situação assinalada pela PTC da aplicação da metodologia relativa aos custos anormalmente elevados, que efetivamente só foi densificada após a PTC ter apresentado as estimativas de CLSU.

No tocante às referências relativas à ausência de uma análise da evolução dos CLSU e das diversas rúbricas que o compõem, releva-se que a metodologia assenta numa



abordagem anual baseada na informação constante do SCA da PTC relativamente a cada um dos anos considerados. Não obstante, nalguns aspetos, decorrentes nomeadamente de propostas apresentadas pela PTC, foi introduzida uma dimensão temporal, abrangendo o período mínimo de 3 anos, visando garantir a coerência e consistência de apuramento dos CLSU (caso, por exemplo, da aferição das áreas não rentáveis e da determinação dos serviços relevantes) ao longo do tempo. Em todo o caso, a referida abordagem não teve como objetivo eliminar por completo variações dos CLSU, as quais, em última análise, decorrem dos *inputs* retirados do SCA.

### **3.2. Princípios gerais**

#### *a. Respostas recebidas*

##### **CABOVISÃO**

A CABOVISÃO refere discordar da consideração no cômputo dos CLSU, dos descontos comerciais atribuídos pela PTC.

##### **ONI**

A ONI refere concordar em abstrato com a metodologia, concordando conceptualmente com a determinação das áreas rentáveis e dos clientes não rentáveis em áreas rentáveis, tendo em conta que a informação sobre os custos é obtida maioritariamente a partir dos registos contabilísticos da PTC.

A ONI considera que da mesma forma que os custos das várias componentes do SU são somados para apuramento do custo global, também os benefícios devem ser tidos em conta, nomeadamente nas componentes em que estes excedem os custos.

##### **OPTIMUS**

A OPTIMUS refere discordar da deliberação de 29.08.2011 onde o ICP-ANACOM aceitou que os preços a praticar para determinar os custos líquidos das áreas não rentáveis e dos clientes não rentáveis em áreas rentáveis sejam os efetivamente praticados ao invés dos preços estabelecidos no tarifário de SU.

## **PTC**

A PTC sugere que para efeitos de referência futura dos vários modelos que, em conjunto, implementam a metodologia de cálculo dos CLSU e que se encontram referidos na página 9 do SPD, sejam utilizadas as seguintes designações alternativas em português: (i) Modelo de Custos Evitáveis; (ii) Modelo de Áreas [Não Rentáveis]; (iii) Modelo de Clientes [Não Rentáveis]; (iv) Modelo de Postos Públicos [Não Rentáveis]; (v) Modelo de Reformados e Pensionistas; (vi) e Modelo de Benefícios Indiretos.

## **VODAFONE**

A VODAFONE defende que não seja considerado no cálculo dos CLSU o valor decorrente da política comercial da PTC na retenção de clientes.

## **ZON**

A ZON menciona que o processo de auditoria aos CLSU só deveria ter sido iniciado após conclusão de auditoria aos resultados do SCA. Refere a este respeito que os resultados da auditoria ao SCA podem vir a alterar de forma muito material o apuramento dos CLSU.

A ZON entende que o benefício que a PTC obtém no segmento empresarial por deter uma rede na totalidade do território nacional deveria ser apurado.

A ZON menciona também que se a PTC receber uma compensação por servir áreas não rentáveis, “(...) *então deveria ser obrigada a abandoná-las assim que concluísse a prestação do SU, ou nessa altura irá operá-las abaixo do preço de custo? Em caso afirmativo, então porque não aceitou operá-las abaixo do preço de custo no passado?*”.

### *b. Entendimento ICP-ANACOM*

Relativamente aos comentários apresentados sobre a consideração dos descontos praticados no cálculo dos CLSU, decorrente da deliberação do ICP-ANACOM de 29.08.2011 nota-se que é matéria que já foi nesse âmbito profundamente debatida e fundamentada não se justificando acrescentar mais nada sobre a mesma.

Sobre a eventual utilização de margens positivas para compensar margens negativas apuradas noutras componentes do SU nota-se, conforme já expresso, noutras ocasiões pelo ICP-ANACOM, que a compensação dos custos de uma componente do SU com os

proveitos de outra contraria o regime previsto no anexo IV da Diretiva 2002/22/CE transposto para a alínea e) do n.º 1 do artigo 96.º da LCE, na qual se estabelece que o custo líquido das obrigações de SU é calculado como a soma dos custos líquidos das componentes específicas das obrigações de SU. Aliás, esta abordagem traduz o racional de cálculo dos CLSU, que assenta na comparação entre a situação real, em que uma determinada empresa tem um conjunto de obrigações com o SU, e a situação hipotética em que a mesma empresa não teria essas obrigações, uma vez que uma empresa, mesmo na ausência de obrigações de SU, manteria a prestação de serviços cuja margem fosse positiva.

Em relação ao comentário da ZON relativo ao SCA e ao processo de auditoria aos CLSU, esclarece-se que a decisão a adotar sobre os CLSU está condicionada pelo cumprimento de um calendário legal, que decorre nomeadamente da Lei n.º 35/2012, de 23 de agosto, pelo que não pode estar sujeita a atrasos. Neste sentido, entendeu o regulador que se deveria desde logo avançar com o processo de auditoria aos CLSU, ainda antes de haver uma decisão definitiva quanto aos resultados das auditorias ao SCA. Esclarece-se ainda que a opção de avançar com as duas auditorias (ao SCA e aos CLSU) com alguma simultaneidade, não obsta a que o ICP-ANACOM determine à PTC a apresentação de novos valores de CLSU também em conformidade com os resultados definitivos do SCA dos anos 2007 a 2009, que serão objeto de nova auditoria antes da determinação dos valores dos CLSU pelo ICP-ANACOM, o que demonstra o rigor que se colocou neste processo.

No que respeita ao entendimento da ZON de que deveria ser apurado o benefício que a PTC obtém no segmento empresarial por deter uma rede na totalidade do território nacional, nota-se que por via dos benefícios indiretos que fazem parte integrante da metodologia definida pelo ICP-ANACOM para apuramento dos CLSU, já se encontram considerados os benefícios que a PTC obtém por deter uma rede na totalidade do território nacional.

Por fim, e no tocante às considerações da ZON sobre a continuação ou não da prestação do STF por parte da PTC em áreas não rentáveis no caso de deixar de ser PSU, salienta-se que no quadro da prestação do STF fora do âmbito do SU, assiste liberdade aos operadores de definirem onde e como pretendem prestar os serviços, salvaguardados que estejam os princípios de uma sã concorrência. Trata-se de matéria que cada operador tem liberdade de definir atentos os planos de negócios e políticas comerciais

que por eles são estabelecidas. Sem prejuízo do referido, importa salientar que o facto de no período de 2007-2009 uma determinada área ser não rentável, não significa que a mesma se mantenha sempre como não rentável, atentas as variações nos níveis de custos e receitas e dos serviços prestados.

### **3.2.1. Determinação dos serviços relevantes para apuramento dos CLSU**

#### *a. Respostas recebidas*

##### **OPTIMUS**

A OPTIMUS concorda com a SVP quando esta recomenda que a PTC submeta um exercício detalhado sobre o processo de identificação de serviços relevantes, que considera um dos pontos críticos a considerar no cálculo dos CLSU.

Este operador entende que a análise de rentabilidade para efeitos de identificação dos serviços relevantes deve ser efetuada em termos anuais e que esta abordagem deve ser aplicada já aos exercícios em análise. A este respeito, menciona ainda que se em 2008 o serviço relevante não considerado pela aplicação deste critério tem uma margem pouco significativa, em anos futuros, pode verificar-se a existência de vários serviços relevantes com impacto significativo para o cálculo dos CLSU.

##### **PTC**

Especificamente sobre o relatório de auditoria a PTC reitera os comentários que havia apresentado ao relatório preliminar (comentários 2.a) e 2.b)) considerando que a identificação dos serviços relevantes para cálculo dos CLSU, deveria constituir um ponto autónomo face à determinação das receitas relevantes, devendo ser um aspeto analisado em primeiro lugar.

##### **VODAFONE**

A VODAFONE sobre a determinação dos serviços relevantes para apuramento dos CLSU apresenta comentários sobre três aspectos distintos: (i) forma de aferição desses serviços, nomeadamente numa base anual vs critério adotado pela PTC; (ii) universo dos custos relevantes considerados; e (iii) modo como está a ser calculada a margem para ofertas *bundle*.

Relativamente a (i) a VODAFONE refere não vislumbrar qualquer justificação para que a aferição dos serviços relevantes para apuramento dos CLSU não seja feita numa base anual, incluindo assim todos os serviços com margem líquida positiva no ano considerado. Menciona ainda que ao não ser feita essa aferição de forma anual está a ser permitido aumentar o valor de CLSU suportado pelos diferentes operadores. Releva ainda sobre esta matéria o caso dos serviços infantis, como “IPTV Services”, que podem naturalmente estar numa fase de ciclo de vida do produto em que ainda são contribuidores líquidos negativos mas que, numa perspetiva de 7 anos (2007-2013), se podem tornar contribuidores líquidos positivos, não considerando por isso razoável excluir as receitas deste tipo de serviços no(s) ano(s) em que a sua margem líquida anual seja positiva. Salaria ainda a VODAFONE que se se tomar em conta o peso que as ofertas de pay TV e/ou *bundles* têm hoje no parque de clientes da PTC, mais premente se torna o que considera ser um erro metodológico que é não considerar no CLSU as receitas de serviços infantis (a partir do momento em que a sua margem líquida anual seja positiva), pois entende que a sua contribuição em anos futuros pode ser decisiva para o retorno do investimento no acesso a cada cliente final.

Em relação a (ii) a VODAFONE refere considerar ser importante clarificar o que é considerado na rubrica “Identificação de serviços rentáveis ao longo do horizonte temporal em análise 2007-2009”. Neste sentido a VODAFONE questiona se estão a ser considerados os custos de serviços rentáveis prestados sobre acessos não SU (e por conseguinte, alvos de exclusão do CLSU); ou se estão também a serem considerados os custos de serviços rentáveis fora do âmbito das obrigações de SU sobre acessos SU, entendendo que apenas faz sentido que seja o primeiro caso, de modo a ser coerente com o apuramento das receitas perdidas.

Já no que respeita a (iii) a VODAFONE refere que urge clarificar como está a ser calculada a margem para as ofertas *bundle*, uma vez que não existe um valor de receita por cada serviço que compõe os *bundles*. Entende a VODAFONE que dos documentos colocados a consulta não é possível perceber o método aplicado.

## ZON

Em relação aos serviços relevantes, este operador entende que deveriam ser incluídos os Serviços de Televisão por Subscrição (STS) “Meo” disponibilizados via satélite, considerando a totalidade das receitas e o custo marginal da prestação deste serviço e

excluindo os custos fixos de infraestrutura. Refere ainda a este respeito o grande potencial de “cross-sell” dos STS com serviços de voz e que “(...) é inequívoco que o crescimento exponencial da sua base de clientes do serviço “Meo” se ficou igualmente a dever aos clientes do SU, bem como à prestação de STF no âmbito do SU em determinadas zonas (...)”. Adicionalmente, a ZON entende que a margem dos serviços relevantes deve ser analisada em termos anuais e não acumulados. Salienta, ainda, a ausência de informação sobre a forma de cálculo desta margem, sendo que na sua opinião deveria ser disponibilizada informação detalhada sobre a forma de seleção dos serviços.

#### b. Entendimento ICP-ANACOM

Conforme se notou no SPD, a determinação das receitas relevantes tendo como base a utilização de um período temporal superior a um ano não foi equacionada aquando da definição da metodologia do ICP-ANACOM. No entanto, verificou-se que a PTC para os CLSU 2007-2009 utilizou uma abordagem assente na identificação dos serviços relevantes prestados fora do SU como sendo os que apresentam uma margem positiva acumulada no triénio em causa, a qual foi considerada pelos auditores como razoável e aceitável, para além de assegurar a consistência nos cálculos efetuados para 2007-2009.

Notou-se ainda no SPD que a utilização dessa abordagem para o triénio em apreço em termos de impacto na determinação dos serviços relevantes apenas conduziria a não considerar um serviço no ano 2008.

Nas condições descritas, entende o ICP-ANACOM que se encontra devidamente fundamentada, no apuramento dos CLSU 2007-2009, a determinação dos serviços relevantes numa ótica de análise cumulativa das margens dos serviços prestados fora do SU mas que se suportam em pares de cobre.

Quanto aos CLSU posteriores a 2009 e face aos comentários apresentados sobre a necessidade de considerar no CLSU as receitas de novos serviços a partir do momento em que a sua margem líquida anual seja positiva, embora os novos serviços apresentem normalmente uma margem negativa durante alguns anos, reconhece-se que poderão existir serviços que se tornem rentáveis num futuro próximo e que não o eram no período 2007-2009.

Nesta conformidade, para os CLSU posteriores a 2009 deve a PTC incluir como serviços relevantes prestados fora do SU aqueles que são rentáveis desde 2007 e até ao ano a que se refere a estimativa dos CLSU. Adicionalmente a PTC deve apresentar análise feita numa base anual e, quando necessária, uma justificação, que será adequadamente ponderada, para a não consideração de serviços que, embora na abordagem plurianual de base cumulativa sejam não rentáveis, numa abordagem anual possam apresentar margem positiva em algum dos anos considerados.

Em relação às questões relacionadas sobre o universo dos custos relevantes considerados clarifica-se que são considerados os custos e as receitas de todos os serviços prestados fora do SU mas que se suportam em pares de cobre, e que apresentem margens positivas, tal como decorre da deliberação de 09.06.2011. No que respeita ao comentário da VODAFONE sobre a forma como está a ser calculada a margem para as ofertas em pacote (*bundle*) esclarece-se, tal como consta da página 28 do relatório de auditoria, que: “(...) a *“PTC identificou um conjunto de serviços relevantes com base na categorização do seu “Sistema de Contabilidade Analítica” (adiante “SCA”), e agrupou-os posteriormente em classes mais amplas”*. Nota-se que, no quadro do apuramento dos serviços rentáveis prestados fora do âmbito das obrigações do SU, mas suportados em pares de cobre, quando estão em causa ofertas em pacote, e dadas as suas características, a identificação das respetivas receitas e custos é feita de forma agregada para o conjunto de serviços que as integram.

Quanto à pretensão da ZON de incluir a totalidade das receitas e o custo marginal dos serviços “Meo” disponibilizados via satélite, entende-se que esta abordagem não é coincidente com a metodologia definida na deliberação de 09.06.2011, que inclui como serviços relevantes unicamente os serviços não SU com margem positiva que se suportem em acessos SU, o que não é o caso.

Relativamente ao referido potencial de “*cross-sell*” dos STS com os serviços de voz nota-se que uma questão equivalente já foi considerada no âmbito dos benefícios indiretos. A este respeito, salienta-se o referido pelo ICP-ANACOM na metodologia de cálculo dos CLSU a propósito do benefício associado à exploração de uma base de dados de clientes. “*Uma base de dados abrangente e detalhada do perfil de procura dos clientes é um recurso valioso que potencia as vendas do Grupo PT. Para efeitos de benefícios indirectos do PSU a parte a valorizar corresponde à base de dados relativa aos clientes não rentáveis, que será perdida se estes deixarem de ser servidos pelo PSU, informação*

*que terá a priori um valor reduzido para efeitos de marketing e vendas, considerando-se o valor da mesma negligenciável.*

Neste contexto, o ICP-ANACOM também referiu que o PSU está vinculado ao cumprimento das disposições aplicáveis no âmbito da legislação relativa ao tratamento de dados pessoais e proteção da privacidade nas comunicações eletrónicas (especificamente o art. 13.º da Lei n.º 41/2004, de 18 de Agosto).

Face ao exposto, nomeadamente atendendo a que se entende que o seu valor é negligenciável, não se considerou que se justifique considerar como benefício indireto a base de dados dos clientes não rentáveis da PTC que poderia ser usada para a venda de STS, ou para a venda de outros serviços.

Por fim, constata-se que a OPTIMUS concorda com a recomendação proposta pela SVP sobre esta temática, nomeadamente sobre o envio pela PTC de um exercício detalhado sobre o processo de identificação de serviços relevantes.

A este respeito, importa referir que a PTC mencionou, nos seus comentários ao relatório preliminar, concordar com a recomendação da SVP relativa à identificação de receitas perdidas, nomeadamente esclarecendo ter incluído no cálculo do CLSU apenas os serviços que se apresentem rentáveis cumulativamente desde 2007 até ao ano a que se refere a estimativa do CLSU. Adicionalmente, referiu que a identificação dos custos e receitas deveria ser precedida da identificação dos serviços relevantes, a qual deveria constituir um capítulo autónomo do relatório de auditoria.

Não obstante o ICP-ANACOM considerar que poderia fazer sentido autonomizar o capítulo no relatório de auditoria relativo à identificação dos serviços relevantes, tratando-se de uma questão sobretudo de apresentação, a sua não autonomização não prejudica o trabalho efetuado, nem afeta as suas conclusões.



### **3.3. Ligação à rede telefónica pública num local fixo e acesso aos serviços telefónicos acessíveis ao público**

#### **3.3.1. Custos evitáveis**

##### **3.3.1.1. Distribuição geográfica dos custos de acesso (“*de-averaging*”)**

###### *a. Respostas recebidas*

###### **OPTIMUS**

A OPTIMUS pretende esclarecimentos sobre a forma como é determinado o valor de referência (custo médio evitável nacional), atendendo a que considera que a abordagem alternativa usada pela PTC suscita algumas dúvidas, e sobre a variação do custo de acesso em cada área face à média, uma vez que, na sua opinião, estes podem ter impactos relevantes na imputação dos custos por área e poderão resultar numa sobreavaliação dos CLSU.

###### **PTC**

A PTC afirma que face à natureza operacional e estática dos sistemas de informação em causa, a recomendação da SVP no sentido de a empresa passar a arquivar evidência suficiente que permita aos auditores a verificação necessária da informação operacional, apenas poderá ser implementada no cálculo dos CLSU de 2013. Quanto aos CLSU de 2010 e 2011, a PTC refere que a recomendação do ICP-ANACOM relativa à obrigação de disponibilização pela PTC da informação necessária para que os auditores possam efetuar para as estimativas de CLSU 2010 a 2012 testes de razoabilidade dos custos evitáveis usados nas distribuições geográficas dos custos vai ao encontro do que já foi realizado pela PTC para os anos de 2007 a 2009, relativamente aos quais foi disponibilizada aos auditores informação para a realização dos referidos testes, permitindo-lhes concluir da adequabilidade dos valores utilizados pela PTC.

Especificamente sobre o relatório de auditoria a PTC reitera o comentário 3.i) que havia apresentado ao relatório preliminar de auditoria e que não foi acolhido, designadamente que não se entende o sentido do parágrafo: “A ANACOM, como declara na sua *Decisão sobre ‘Metodologia a aplicar no cálculo dos custos líquidos do serviço universal de comunicações eletrónicas’*, não parece estar em posição de produzir informação dividida

*geograficamente semelhante no devido grau de detalhe, principalmente devido a limitações de sistemas internos”.*

## **ZON**

A ZON questiona quais os problemas de reconciliação de informação operacional usada para efeitos da distribuição geográfica dos custos. Refere a este respeito que se a informação não é reconciliável não deve ser elegível para apuramento dos CLSU. Salaria que o modelo alternativo, que a SVP aparenta aceitar, utiliza o custo médio evitável nacional apurado a partir de informação do SCA, o qual não foi auditado para esse efeito, o que coloca em causa a solidez do cálculo.

Por fim, solicita acesso, caso existam, aos *benchmarks* que suportam os elementos avançados a respeito dos preços de referência utilizados para a construção de infraestrutura por área de central e preço de cabo de cobre.

### *b. Entendimento ICP-ANACOM*

Quanto à forma de determinação do custo médio evitável nacional esclarece-se que o mesmo é apurado a partir do SCA, tendo em conta os rácios de evitabilidade e usando os dados existentes a nível nacional relativos ao valor dos ativos, período de vida útil, valores acumulados das depreciações, valores das depreciações para os anos em causa e custo de capital.

Em concreto refira-se que o custo médio evitável nacional é apurado a partir de um custo base inicial que reflete os custos de acesso e de tráfego de todas as centrais (MDF) da PTC. Esse custo base inicial é posteriormente ajustado de acordo com os rácios de evitabilidade por forma a refletir os custos evitáveis associados aos serviços de acessos e de tráfego. Deste modo, o valor de referência do custo médio evitável nacional dos serviços é estimado dividindo o custo base ajustado pelos volumes dos serviços, sendo feito separadamente para cada um dos serviços.

Seguidamente o valor de referência do custo médio evitável nacional é distribuído (*de-averaging*) pelas áreas MDF com vista a melhor refletir as especificidades do País em termos geográficos, nomeadamente em termos de diferenças entre áreas urbanas com elevada densidade populacional e áreas situadas em locais de maior dificuldade de acesso (ex: montanhas) e com escassa população. A distribuição (*de-averaging*) é assim

realizada com base em análise efetuada aos fatores que mais influenciam a existência de custos de acesso diferenciados entre áreas (por exemplo, tipo de infraestruturas empregues, número e comprimento dos pares de cabos usados), com vista a obter valor de referência dos custos de acesso que são representativos de cada MDF.

Em relação aos esclarecimentos solicitados sobre a variação do custo de acesso em cada área face à média, reitera-se, conforme já referido no relatório de auditoria e do acima exposto, que os custos evitáveis em cada área são determinados tendo em conta um conjunto de dados operacionais, como sejam o comprimento médio dos lacetes em cada MDF, o tipo de infraestrutura existente em cada MDF (aérea, subterrânea ou condutas), a taxa de ocupação das infraestruturas por MDF, o seu grau de partilha e ainda os preços unitários de referência por tipo e densidade dos pares de cobre. Atenta a informação em causa, resultou do procedimento de auditoria que os custos de acesso por MDF foram considerados consistentes com o valor obtido para o custo médio evitável a nível nacional.

Sobre a robustez do cálculo do custo médio nacional ser colocada em causa pelo facto do SCA não ser auditado especificamente para esse cálculo, não pode o ICP-ANACOM concordar com tal alegação. O SCA foi sujeito a auditoria nos anos em causa, e como tal os seus resultados são fidedignos, não se encontrando razões que justifiquem a não utilização dos seus *inputs* para o cálculo do custo médio nacional do acesso. Assim, para além do SCA ter sido sujeito a auditoria, no apuramento dos CLSU a determinação dos rácios de evitabilidade e a implementação da distribuição geográfica dos custos de acesso, de que resultaram os custos de acesso por área de central, também foram objeto da auditoria, estando sujeitos ao presente procedimento de consulta pública e audiência dos interessados.

A respeito dos problemas de reconciliação da informação operacional utilizada no apuramento dos CLSU com a informação constante dos sistemas de informação da PTC, releva-se que estes ocorrem ao nível da desagregação por MDF do valor do custo unitário do cobre, do comprimento da linha e do comprimento da infraestrutura (tais como condutas). Dada a inexistência de informação histórica nos sistemas técnicos, confirmada pelos auditores, foram efetuados testes de razoabilidade com a informação mais atual disponível nos sistemas da PTC, concluindo os auditores, na sequência desses testes, que a informação usada pela PTC para efeito da distribuição geográfica dos custos reflete a evolução normal da rede e do custo dos materiais. Note-se também que os

auditores não detetaram assuntos relevantes que indiquem que os valores usados para efeitos de cálculo dos CLSU não reflitam adequadamente a realidade da rede.

Sobre o pedido da ZON de acesso aos *benchmarks* relativos aos preços de referência de construção de infraestrutura e os preços de referência dos cabos de cobre, informa-se que os dados operacionais usados para proceder à realização da distribuição geográfica dos custos de acesso (*de-averaging*) não resultaram de *benchmarks* tendo os mesmos sido extraídos diretamente dos sistemas internos da PTC (designadamente de sistemas de planeamento de redes). A informação utilizada e fornecida pela PTC durante o processo de auditoria reflete os custos reais da PTC para o período 2007-2009, considerando-se que se trata de informação protegida pelo segredo comercial, e como tal entende-se não ser apropriado divulgar a informação em causa.

O ICP-ANACOM concorda com comentário da PTC relativo ao seu anterior comentário 3.i) sobre o relatório preliminar, no entanto, conforme já referido o relatório de auditoria é da responsabilidade dos auditores, e atendendo a que já está finalizado, não se justifica nesta fase proceder a quaisquer alterações do seu conteúdo.

Por fim, regista-se que a PTC concorda com a recomendação proposta pelo ICP-ANACOM sobre a obrigação de disponibilização da informação necessária para que os auditores possam efetuar para as estimativas de CLSU 2010 a 2012 testes de razoabilidade dos custos evitáveis usados nas distribuições geográficas dos custos.

### **3.3.1.2. Apuramento dos custos evitáveis e rácios de evitabilidade**

#### a. Respostas recebidas

##### **OPTIMUS**

A OPTIMUS concorda com a utilização de custos incrementais como *proxy* dos custos evitáveis, mas considera, no entanto, que deveria ter sido desenvolvido em tempo útil um modelo de custos incrementais de longo prazo (LRIC) próprio da PTC, já que a sua inexistência traz algumas distorções, defendendo que este seja desenvolvido, a fim de aumentar a transparência e o rigor associados ao cálculo dos CLSU.

## **PTC**

A PTC considera que a referência (no 5º parágrafo da página 14 do SPD) ao facto de que a existência de um modelo LRIC, feito à medida, melhoraria a exatidão de alguns rácios específicos, surge descontextualizada pelo simples facto de a PTC não deter esse modelo desenvolvido. Deste modo a PTC considera que essa referência apenas pode ser enquadrada num campo conceptual, recordando que o ICP-ANACOM, e bem, referiu que não seria viável o desenvolvimento de tal modelo em tempo útil, para esse efeito.

A PTC considera também que a referência contida no 1º parágrafo da página 15 do SPD relativa à frase “*desde que não exista uma estratégia melhor para a determinação dos custos evitáveis*” deve ser retirada, uma vez que se refere ainda a um comentário feito pela PTC no âmbito do relatório preliminar de auditoria, comentário esse que foi incorporado pelos auditores.

A PTC sugere ainda, para maior clareza do processo que é seguido, que no 2º parágrafo deste ponto seja incluída uma referência ao facto da informação externa utilizada da British Telecom e da Eircom ser publicada anualmente por estas duas entidades.

A PTC menciona também que, como já referido nos comentários ao relatório preliminar, o relatório final da auditoria e, agora, o SPD do ICP-ANACOM, são omissos relativamente ao exaustivo levantamento operacional e analítico que a PTC efetuou para uma amostra de áreas de central, através do qual foi corroborada empiricamente a razoabilidade dos rácios de evitabilidade considerados para o acesso no modelo de clientes.

Especificamente sobre o relatório de auditoria a PTC reitera o comentário 3.cc) que havia apresentado ao relatório preliminar de auditoria referindo não ser perceptível a referência a serviço de tráfego de linhas alugadas.

## **VODAFONE**

A VODAFONE refere que não entende, como pôde o ICP-ANACOM aceitar o facto de não existir, *a priori*, um modelo LRIC implementado nem impor, desde já, tal obrigação para o cálculo dos CLSU dos anos subsequentes, o que é no seu entender manifestamente ineficaz e desproporcional, uma vez que serão os diversos operadores (a quase totalidade, concorrentes diretos da PTC) que irão suportar os custos apurados por esta metodologia menos rigorosa e exata.

Salienta também a VODAFONE que, na sequência dos comentários submetidos pela PTC na audiência prévia relativamente ao SPD de 27.01.2011, o ICP-ANACOM concedeu mais tempo para a PTC reformular os cálculos de acordo com a metodologia (90 dias úteis, extensíveis a 180 dias úteis, versus os 60 dias úteis inicialmente propostos no SPD), que a PTC não aproveitou para implementar o LRIC, o qual defende ser uma *proxy* adequada ao conceito de custos evitáveis.

Entende pois a VODAFONE que a PTC, ao invés de promover as diligências necessárias para assegurar o desenvolvimento de uma ferramenta de modelo LRIC feita à medida para cálculo de rácios de evitabilidade, limitou-se a utilizar referências internacionais, tornando seriamente questionável a adequabilidade de uma solução LRIC que não é ela própria, pelo menos aparentemente, implementável.

A VODAFONE refere que o facto da descrição das subcategorias ser idêntica para custos de “Rede”, custos “Retalho/Grossista” e custos “Comum”, torna no seu entender completamente opaca a divisão de custos entre acesso e tráfego já que resulta em rácios de evitabilidade que são completamente distintos entre ambos os serviços. Manifesta assim reservas quanto a esta opção tomada no SPD. Assim, para este operador torna-se impossível, às entidades interessadas, aferirem da razoabilidade dos rácios de evitabilidade, afigurando-se tal inaceitável e incompatível com os mais elementares princípios do contraditório.

Considera também a VODAFONE que, independentemente da percentagem de evitabilidade, os custos de atividades comerciais, nomeadamente vendas e *marketing* relativos à subcategoria “instalação”, quer seja para o acesso, quer seja para o serviço de tráfego, não deveriam ser elegíveis de todo para os CLSU, pelo que se opõe à sua inclusão.

Entende a VODAFONE que é totalmente injustificado assumir-se despesas de angariação (nomeadamente publicidade e comissões), uma vez que o propósito do SU é justamente dar serviço a quem não encontra no mercado uma alternativa viável, não existindo assim razão para o PSU incorrer em despesas de marketing com estes clientes.

Sobre a percentagem de evitabilidade das rubricas “Satélite/Custos Internacionais/Cabos submarinos” e “Plataformas” da subcategoria “Outros custos”, entende a VODAFONE que a mesma deve ser esclarecida, bem como substancialmente reduzida. Refere, neste

contexto, que essa subcategoria suscita diversas reservas por a fonte da percentagem de evitabilidade utilizada ou ser interna (e portanto não derivar de um modelo LRIC) ou ser difusa. A VODAFONE destaca, em particular o rácio de evitabilidade de 90 por cento dos custos referentes ao satélite, referindo que se se assumir que satélite é o meio tecnológico para o fornecimento de televisão paga a clientes com limitações no par de cobre para receberem IPTV, então estarão a ser considerados contratos geralmente plurianuais, cujo valor depende fundamentalmente da quantidade de *transponders* contratados pelo que estes custos são independentes do número de clientes servidos e, conseqüentemente, não são passíveis de serem evitados caso o serviço não fosse prestado a clientes do SU (porque o continuaria a ser aos restantes clientes subscritores de uma oferta de televisão paga).

No tocante aos custos comuns, a VODAFONE refere que o SPD adota uma abordagem contrária ao entendimento expresso na deliberação de 09.06.2011, ao incorporar 70 por cento dos custos comuns como custos evitáveis da prestação do SU. Refere também a VODAFONE que esta abordagem difere do que é generalizadamente preconizado para o sector e, em particular, do que está na base da própria metodologia de determinação das taxas de terminação móvel e fixa.

Releva a VODAFONE que os custos comuns, por definição, são custos que continuariam a ser incorridos se um certo serviço fosse abandonado, pelo que, mesmo que a prestação do SU fosse cessada, a PTC iria continuar a incorrer nesses custos. Neste sentido, e mesmo considerando a recomendação apresentada pela SVP para que a PTC implemente uma ferramenta LRIC para o cálculo de alguns rácios de evitabilidade, tal não significaria, no entender da VODAFONE, a inclusão da componente de custos comuns, dado que estes nunca são custos evitáveis na prestação de um serviço.

Face ao exposto, a VODAFONE considera de difícil justificação que a PTC e a própria SVP venham propor a inclusão de custos comuns como custos evitáveis no longo prazo e, mais ainda, que tal posição mereça o acordo do próprio ICP-ANACOM, pois considera que tal se encontra em clara contradição com o que foi determinado para os restantes operadores. Refere assim não poder aceitar o entendimento expresso no SPD como justificável e proporcional.

## ZON

A ZON considera que a inexistência de um modelo LRIC é uma grave limitação, entendendo que esta ferramenta deve ser implementada e que os resultados devem ser aplicados retroativamente.

A ZON refere que os clientes não rentáveis não deveriam ter custos comerciais e administrativos de instalação não cobertos pelas receitas de instalação e ativação.

### b. Entendimento ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM nota que a generalidade dos operadores concorda com a utilização de custos incrementais como *proxy* dos custos evitáveis, discordando no entanto da utilização de *benchmarks* em substituição de um modelo feito à medida. Neste contexto importa ter presente que o ICP-ANACOM considerou, no SPD, os rácios de evitabilidade utilizados pela PTC adequados e entendeu não ser viável desenvolver um modelo LRIC em tempo útil para esse efeito, nem solicitou tal à PTC. De facto, entende-se que o tempo que decorreu entre a aprovação da metodologia e a submissão do cálculo preliminar dos CLSU - 180 dias úteis, seria insuficiente para desenvolver e implementar um modelo LRIC. Acresce que não foi intenção do ICP-ANACOM, na definição do prazo referido, dar mais tempo à PTC para desenvolver o referido modelo. Note-se ainda, neste contexto que os auditores consideraram os rácios de evitabilidade utilizados pela PTC apropriados para a determinação do CLSU associado a áreas não rentáveis e clientes não rentáveis, referindo também que os cálculos dos custos de acesso evitáveis para postos públicos são aceitáveis.

Em relação ao desenvolvimento de um modelo LRIC para aplicação no cálculo dos CLSU em exercícios subsequentes entende-se que, neste contexto, não é razoável solicitar que tal modelo seja desenvolvido atendendo a que: (i) os auditores em sede da auditoria aos CLSU 2007-2009 consideraram que a abordagem seguida pela PTC no apuramento dos custos evitáveis faz sentido no plano económico e que as estimativas apresentadas pela PTC são razoáveis e aceitáveis, não tendo assim sido demonstrado ser essencial o desenvolvimento de um modelo LRIC para o apuramento de CLSU, aspeto com o qual o ICP-ANACOM concorda; (ii) numa análise de custos/benefícios do desenvolvimento de tal modelo seria desproporcional exigir à PTC a conceção e construção do modelo LRIC apenas para efeitos de apuramento dos CLSU, sobretudo atendendo às alternativas



existentes; (iii) o seu período de aplicabilidade seria eventualmente muito reduzido, com impacto apenas nos CLSU de 1 a 2 anos; (iv) noutros países da UE com avaliação de CLSU, nomeadamente a Espanha, Itália e Irlanda, são utilizados custos históricos, que têm em conta as amortizações vencidas e que são particularmente significativas no caso de produtos associados aos acessos e (v) contrariamente ao que poderá ser a expectativa dos operadores os custos LRIC poderiam até redundar em valores de CLSU mais elevados, atendendo a que a rede da PTC começou a ser construída há várias décadas, estando parcialmente amortizada.

Sobre a possibilidade de aplicar os resultados do modelo LRIC retroativamente entende-se que tal não se afigura adequado nem necessário, conforme decorre também do acima exposto.

Quanto à questão relativa à descrição das subcategorias ser idêntica para custos de “rede”, custos “retalho/grossistas” e custos “comuns”, contrariamente ao alegado pela VODAFONE existem diferenças nas subcategorias e nas respetivas descrições. Nota-se ainda a este respeito que ao longo das páginas 56 a 58 do referido relatório de auditoria é também explicada a aplicação dos rácios de evitabilidade às categorias de custos.

A divisão entre os custos de acesso e os de tráfego resulta da sua natureza distinta, o que explica a utilização de diferentes rácios de evitabilidade para as subcategorias desses custos.

No tocante à consideração de custos de atividade comerciais associadas com despesas de angariação, cumpre clarificar que as atividades comerciais relativas à instalação de serviços servem em geral, para suportar a ativação dos serviços, o atendimento aos clientes, a cobrança ou a existência de plataformas adicionais específicas (ex: faturação), etc.

De acordo com os critérios e metodologia empregue no SCA, estes custos são considerados principalmente como custos diretos atribuíveis à instalação de serviços. Entende-se pois que o rácio de evitabilidade de 90 por cento utilizado é razoável e alinhado com a experiência internacional baseada em LRIC para determinação dos rácios de evitabilidade, tal como aliás considerado pelos auditores.

Em relação à percentagem de evitabilidade utilizada associada às rubricas relativas a “satélite, custos internacionais, cabos submarinos” e “plataformas” cumpre relevar, tal

como referido no relatório de auditoria, que as principais fontes externas de dados utilizadas - especificamente os resultados baseados em LRIC – têm origem na British Telecom e na Eircom e são consideradas como suficientemente credíveis e reputadas. Neste contexto, considera-se que todos os rácios utilizados pela PTC encontram-se num intervalo razoável por referência aos dados usados pelas fontes mencionados, incluindo as rubricas mencionadas pela ZON. Note-se ainda que a maioria dos elementos de rede incluídos nessas categorias de custos são tipicamente dependentes da capacidade ou mesmo do número de clientes, o que implica, numa perspetiva de custo evitável, que a PTC pode ter menos custos quando um cliente ou um grupo de clientes é desligado.

Sobre o invocado em matéria de custos comuns, recorda-se que o ICP-ANACOM referiu na decisão de 09.06.2011 que os custos comuns, em regra, não devem ser tidos em consideração no cálculo dos CLSU e admitiu igualmente exceções à regra quando fosse demonstrado que algumas funções que geram custos comuns seriam influenciadas com a descontinuação de áreas não rentáveis.

Os auditores concluíram sobre estes custos que *“a análise levada a cabo pela PTC é razoável, e mostra que de acordo com o conjunto de dados tomados como referência, os custos comuns são parcialmente evitáveis no longo prazo. Nós, portanto, somos da opinião que os custos comuns relevantes apresentados pela PTC são aceitáveis. No que diz respeito até que medida os custos comuns devem ser considerados como evitáveis, consideramos o valor de 70% assumido pela PTC razoável.”* Deste modo, considera-se demonstrado que os custos comuns são influenciados pela descontinuação da prestação dos serviços do SU, e como tal, conforme previsto na deliberação de 09.06.2011, devem ser tidos em conta no cálculo dos CLSU. De notar que os custos comuns associados com a política de redução de efetivos não são tidos em conta no cálculo dos CLSU.

Ademais, refira-se que a teoria económica relevante assume que todo o tipo de custos, incluindo os custos comuns podem ser razoavelmente considerados variáveis a longo prazo. Esta perspetiva de longo prazo enquadrar-se-ia bem numa aplicação LRIC baseada em rácios de evitabilidade para os restantes tipos de custos e com um horizonte temporal de planeamento dos operadores de telecomunicações.

Considera-se que a abordagem da PTC baseada no LRIC como *proxy* para estimar os custos evitáveis em caso de descontinuação do serviços de rede é razoável e aceitável relevando-se ainda que o rácio de evitabilidade de 70 por cento empregue para os custos

comuns é muito mais baixo que os rácios de evitabilidade procedentes das análises estatísticas efetuadas pela Federal Communications Commission (FCC).

Sobre a pretensão da VODAFONE de igualar o tratamento dos custos comuns ao previsto nas metodologias de determinação dos preços de terminação móvel e fixa, isto é, excluir os custos comuns como custos evitáveis no longo prazo, refira-se que no âmbito do cálculo dos CLSU o que se procura determinar é a diferença entre os custos líquidos, para uma organização, do funcionamento com as obrigações de SU, e do funcionamento sem essas obrigações. Neste contexto, devem ser tidos em conta todos os custos que os prestadores conseguiriam evitar se não existisse qualquer obrigação de SU, isto é todos os custos evitáveis. Assim, demonstrada a existência de custos comuns que seriam influenciados pela descontinuação de áreas não rentáveis, justifica-se a sua inclusão. Note-se ainda que no SU pretende-se garantir que os resultados apresentados relativos às prestações passadas e presentes refletem efetivamente os custos incorridos, pelo que a metodologia tem que ser aplicada sobre uma rede concreta e não sobre uma rede modelada, contrariamente ao que é feito no caso dos modelos de custeio de determinação dos preços de terminação móvel e fixa.

Note-se, adicionalmente, que a metodologia de cálculo de apuramento dos CLSU não só não se suporta em LRIC, como não se suporta por maioria de razão, nem existe qualquer recomendação para que se suporte, em modelos LRIC “puro”, os quais são efetivamente os únicos que determinam a não consideração de custos comuns no apuramento dos custos dos serviços para os quais são usados. A este respeito, recorda-se ainda que a Recomendação 2009/396/CE, de 7 de julho de 2009, relativa ao tratamento regulatório das tarifas de terminação de chamadas nas redes fixas e móveis na UE<sup>2</sup>, que efetivamente recomenda a não consideração dos custos comuns, se aplica exclusivamente aos custos apurados para a prestação dos serviços grossistas de terminação de voz nas redes fixas e móveis.

Sobre a informação externa utilizada no apuramento dos custos evitáveis e rácios de evitabilidade – da British Telecom e da Eircom – regista-se o referido pela PTC de que essa informação é pública.

---

<sup>2</sup> Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:PT:PDF>

Em relação aos comentários da PTC sobre o relatório de auditoria, e tendo em conta que se trata de um relatório da responsabilidade dos auditores, não considera o ICP-ANACOM adequado determinar alterações a esse relatório.

Quanto ao facto aludido pela PTC de que o relatório de auditoria e o SPD são omissos quanto ao exaustivo levantamento operacional e analítico efetuado pela PTC para uma amostra de áreas de central, nomeadamente no contexto da determinação da evitabilidade dos custos, sem prejuízo de não ter sido feita tal referência explícita, os auditores referem considerar que os rácios de evitabilidade adotados pela PTC são apropriados para a determinação do CLSU associados a áreas não rentáveis e a clientes não rentáveis.

Quanto aos comentários específicos ao SPD, em relação ao 5º parágrafo da página 14, o ICP-ANACOM toma nota da posição da PTC; no entanto, a referência em causa transcreve a posição dos auditores sobre a matéria. Já em relação ao 1.º parágrafo da página 15, esclarece-se que o texto que consta do SPD reflete o comentário efetuado pela PTC ao relatório preliminar de auditoria, pelo que foi referido nesse contexto, sem prejuízo de os auditores o terem parcialmente aceite.

### **3.3.2. Áreas não rentáveis – novo critério de plausibilidade proposto pela PTC e critério do enclave**

#### *a. Respostas recebidas*

##### **OPTIMUS**

A OPTIMUS não vê qualquer entrave no apuramento das áreas não rentáveis com a aplicação do novo critério de plausibilidade introduzido pela PTC.

##### **PTC**

A PTC considera que a obrigação de aplicação do critério do enclave e a justificação, caso a caso, da classificação dos enclaves como áreas não rentáveis deixa de fazer sentido, para os anos subsequentes, tendo em conta que o ICP-ANACOM aceitou o novo critério de plausibilidade proposto pela PTC em substituição do critério do enclave definido na metodologia dos CLSU. A PTC menciona ainda, no que se refere ao ponto 2.d) das conclusões do SPD, que existe alguma ambiguidade na forma como o

ICP-ANACOM determina a substituição do critério do enclave pelo novo critério proposto pela PTC, referindo que no exercício efetuado o racional de considerar apenas como não rentáveis as áreas que são cumulativamente não rentáveis em anos anteriores é aplicado a todas as áreas, quer estas sejam enclaves ou não. Assim, solicita que fique esclarecido que o critério do enclave é integralmente substituído por este novo critério.

Deste modo, e para maior clareza a PTC solicita que este entendimento seja reforçado na deliberação final, nomeadamente no ponto 2.d) no sentido de ficar explícito que o critério de plausibilidade dos enclaves é integralmente substituído pelo novo critério de análise cumulativa da rentabilidade das áreas.

Refere também a PTC que no 3º parágrafo do SPD relativo ao ponto “*novo critério de plausibilidade proposto pela PTC*” se encontra por lapso “*determinações da PTC*” quando devia ser “*determinações do ICP-ANACOM*”.

Sugere ainda a PTC a revisão do texto do SPD (último período do penúltimo parágrafo do ponto relativo ao critério do enclave), uma vez que no seu entender, o seu sentido poderá não ser perceptível para quem não tem um conhecimento global e aprofundado deste assunto.

## **ZON**

A ZON entende que “ (...) *uma área uma vez considerada rentável jamais poderia ser reclassificada como uma área não-rentável, uma vez que uma empresa quando instala uma infraestrutura numa determinada região normalmente não a retira e não deixa de prestar serviços com margem*”. Sugere que se utilize um *benchmark* para demonstrar que um prestador instala infraestrutura em zonas que inicialmente pensa serem rentáveis e que posteriormente não o são. Adicionalmente, sugere que se acrescentem as margens resultantes da prestação do serviço de SU das áreas rentáveis às áreas não rentáveis.

A ZON refere ainda que a “ (...) *construção de rede física obriga a que sejam cabladas zonas que eventualmente terão margem menor, mas sem as quais, as demais áreas não seriam cabladas ou, sendo-o, ficariam por um custo mais elevado, que devido a traçados mais custosos quer por via de uma menor economia de escala*”.

*b. Entendimento ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM regista o comentário de concordância da OPTIMUS em relação ao novo critério de plausibilidade introduzido pela PTC, notando-se ainda que nenhum operador se pronunciou contra a adoção deste critério.

Quanto ao comentário da PTC no sentido de tornar mais claro na deliberação final, nomeadamente no ponto 2 referente a alterações em relação com a metodologia de cálculo dos CLSU com impacto nas estimativas para anos posteriores a 2009, que o critério de plausibilidade dos enclaves é integralmente substituído pelo novo critério, entende-se que este aspeto se encontra claro, nomeadamente no ponto 1 da parte deliberativa do SPD (referente aos CLSU 2007-2009).

A redação do ponto 2 (referente aos CLSU posteriores a 2009) pode, no entanto, ser clarificada de forma a especificar apenas que a sua aplicação deve ser feita, de forma consecutiva, desde 2007.

Em relação ao lapso referido pela PTC o mesmo será objeto de correção na redação da decisão final.

No tocante ao comentário da ZON, esclarece-se que o definido no SPD em relação ao novo critério de plausibilidade conduz necessariamente a que sejam determinadas as áreas não rentáveis de uma forma consistente – atendendo a que apenas se consideram como áreas não rentáveis aquelas que se mantêm como não rentáveis, em todos os anos, ao longo de um determinado período que, no caso em apreço inclui o triénio 2007-2009, e que no futuro incluirá o ano de 2007 e todos os anos seguintes até ao ano de apuramento dos CLSU.

Assim, releva-se que este novo critério de plausibilidade, introduzido para dar maior robustez ao apuramento dos CLSU, vai ao encontro das preocupações da ZON, tendo presente que resulta da sua aplicação a impossibilidade de no futuro serem consideradas como não rentáveis, para efeitos de CLSU, áreas que tenham sido rentáveis em qualquer dos anos passados (desde 2007).

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

#### a. Respostas recebidas

##### **OPTIMUS**

A OPTIMUS menciona opor-se à contabilização dos custos líquidos de clientes não rentáveis em áreas rentáveis, na sua opinião, uma singularidade da metodologia nacional. Considera que a aceitação desta situação implica, na prática, a sobrevalorização do valor da compensação dos CLSU e que o PSU estaria a ser financiado pela prestação de serviços em áreas rentáveis, cerca de 36 por cento do CLSU é originado em áreas rentáveis, o que no seu entender é um “*absoluto contrassenso*”.

Não obstante, refere que a abordagem seguida para o apuramento dos clientes não rentáveis em áreas rentáveis deve ser a mesma que a utilizada para apuramento das áreas não rentáveis.

Este operador verifica que é a consideração de receitas inferiores às que resultariam da aplicação do tarifário do SU que constitui o principal motivo para a existência de clientes não rentáveis em áreas rentáveis e refere ter-se manifestado veementemente contra a deliberação de 29.08.2011 sobre a consideração dos descontos no cálculo das receitas perdidas.

##### **PTC**

Especificamente sobre o relatório de auditoria a PTC reitera o comentário 5.t) que havia apresentado ao relatório preliminar de auditoria, referindo não poder concordar com a declaração dos auditores de que os desvios apurados nas receitas brutas consideradas no cálculo dos CLSU de clientes não rentáveis não foram nem explicados nem justificados. Entende a PTC que estes desvios devem ser analisados à luz das reconciliações das receitas efetuadas e cujas explicações foram disponibilizadas, tendo, face aos valores em causa, os auditores e o ICP-ANACOM considerado que a PTC estaria a ser conservadora nos valores que estava a utilizar, ou seja, a subestimar os CLSU.

b. Entendimento ICP-ANACOM

Em relação ao comentário da OPTIMUS sobre a não consideração de clientes não rentáveis, recorda-se que em sede da definição da metodologia de cálculo dos CLSU o ICP-ANACOM fundamentou detalhadamente os vários aspetos definidos, nomeadamente quanto à necessidade de ter em conta para o cálculo os clientes não rentáveis em áreas rentáveis. Note-se ainda que tal, ao contrário do referido pela OPTIMUS, não se trata de uma singularidade da metodologia nacional, referindo-se, por exemplo, que na Irlanda também são tidos em conta nos CLSU os valores associados aos clientes não rentáveis em áreas rentáveis e estes assumem o peso mais relevante dos valores de CLSU.

Neste contexto, importa também confirmar que o cálculo do CLSU associado aos clientes não rentáveis em áreas rentáveis utiliza uma abordagem semelhante ao do apuramento das áreas não rentáveis no que se refere ao princípio de determinação de custos evitáveis e receitas perdidas. Nota-se ainda que, tal como acontece com metodologia a utilizar para a determinação das áreas não rentáveis, o ICP-ANACOM admitiu em sede da deliberação de 09.06.2011 a possibilidade, caso seja demonstrada e fundamentada essa situação, de aceitar formas alternativas de determinar os clientes não rentáveis em áreas rentáveis, desde que esteja garantida a aderência à realidade. Situação esta que se veio a verificar e que se encontra detalhadamente analisada no SPD, no relatório de auditoria e no presente relatório.

Sobre a afirmação de que o principal motivo para a existência de clientes não rentáveis em áreas rentáveis prende-se com o facto de se considerarem receitas inferiores às que resultariam do tarifário do SU e respetiva referência à deliberação de 29.08.2011 o ICP-ANACOM nota o posicionamento da OPTIMUS, recordando que o mesmo foi ponderado nessa sede e na referida deliberação se encontra exposta a fundamentação sobre a utilização dos descontos.

Neste contexto, importa também relevar que um dos fatores que é responsável pelos CLSU associados a clientes não rentáveis em áreas rentáveis, se relaciona com a consideração dos custos e receitas de instalação não recorrentes, aspeto que o ICP-ANACOM considera de alterar, e com o qual a OPTIMUS concorda, conforme referido adiante, e que, conforme referido no SPD, terá um impacto significativo no valor final dos CLSU.



Por fim, e em relação ao comentário da PTC sobre o relatório de auditoria, e tendo em conta que se trata de um relatório da responsabilidade dos auditores, o ICP-ANACOM não considera adequado determinar alterações a esse relatório. Não obstante, salienta-se que os auditores referem nesse relatório que a matéria relativa à reconciliação das receitas brutas mitiga parcialmente (por reduzir os CLSU) o problema identificado com os custos de instalação não recorrentes, para além de, na parte conclusiva do relatório, referirem que os esclarecimentos apresentados pela PTC relativamente aos assuntos de reconciliação são aceitáveis.

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

#### **a. Respostas recebidas**

##### **OPTIMUS**

A OPTIMUS não compreende e não aceita a inexistência de informação sobre a totalidade dos lacetes e considera que essa omissão deve determinar a não aceitação e não aprovação dos CLSU.

A este respeito sugere que pelo menos seja efetuada uma análise para um conjunto de lacetes e se estime o seu comprimento médio para se verificar se esse cálculo não seria o mais correto. Adicionalmente, a partir dos custos de instalação, que deduz estarem disponíveis atendendo ao descrito no ponto 3.2.3.3, considera que existe *“uma grande probabilidade de se poder calcular o tamanho do lacete, já que o custo de instalação deverá ter uma correlação forte com o tamanho do lacete”*.

Por fim, este operador menciona não compreender nem encontrar justificação para se utilizar a curva dos lacetes retalhistas para as receitas e a curva dos lacetes retalhistas e grossistas para os custos, dependendo a utilização apenas da primeira.

##### **PTC**

No tocante às receitas líquidas e por uma questão de clarificação, a PTC refere que os custos de tráfego e de instalação não são apurados cliente a cliente, mas sim através do SCA da PTC, tratando-se assim de valores médios por tipologia de tráfego e tipo de instalação, aplicados aos volumes operacionais (tráfego e instalações) associados a cada cliente.

Sobre o alegado pela SVP – de a PTC não estar apta a poder estimar o custo do acesso de cada cliente individual, a PTC salienta que não se trata de uma mera alegação sua, já que refere ter sido fornecida à SVP a informação necessária para que esta pudesse efetivamente confirmar a incapacidade de cálculo do custo do acesso por cliente.

## **VODAFONE**

A VODAFONE refere que, não obstante as reservas sobre a necessidade de justificação e devida fundamentação das abordagens alternativas adotadas pela PTC à metodologia de apuramento de CLSU, a abordagem seguida na distribuição do custo de acesso pelos clientes poderá ser razoável e proporcional (se a determinação da curva de distribuição de custos for de acordo com os pressupostos subjacentes à determinação da curva de distribuição das respetivas receitas, isto é, a utilização dos registos relativos aos lacetes retalhistas).

Entende a VODAFONE que, uma vez que a PTC terá de demonstrar que a diferença de comprimento dos lacetes das linhas retalhistas e do comprimento dos lacetes das linhas retalhistas e grossistas é insípida ou inconsequente para o apuramento destes custos e receitas, tal exercício deve ser substituído pelo apuramento dos valores rigorosos e, portanto, corretos e que respeitam os mesmos pressupostos, devendo o ICP-ANACOM alterar os pontos 1.b. e 2. c. do SPD em consonância.

## **ZON**

A ZON refere ser sua convicção que a PTC deve dispor de toda a informação necessária sobre o comprimento do lacete cliente a cliente, referindo que, caso contrário, o processo e sistema de deteção de avarias seriam inconsequentes. Reforça este entendimento com argumentos relativos à dimensão da PTC, aos recursos disponíveis e à importância do STF para o negócio da PTC.

A este respeito, menciona que os clientes não devem ser elegíveis como não rentáveis se não existir correspondência entre as linhas de rede utilizadas e os respetivos clientes.

b. Entendimento ICP-ANACOM

Relativamente às questões suscitadas pela OPTIMUS e pela ZON relativas à inexistência da informação desagregada sobre custos de acesso, o ICP-ANACOM entende ser de salientar os seguintes pontos:

- O facto referido de a PTC não deter informação para a “*toda a base de acessos*”, nomeadamente sobre o comprimento dos lacetes, conforme referido na página 142 do relatório de auditoria, não significa que não esteja disponível informação sobre uma parte significativa dos acessos. A este respeito esclarece-se que a informação sobre o comprimento dos lacetes foi extraída dos sistemas de informação da PTC utilizados para o planeamento da rede e que contém informação sobre mais de 75 por cento do total de acessos instalados pela PTC. No entanto, tal não permite à PTC deter a necessária informação para identificar cliente a cliente o custo de acesso. Note-se contudo que os auditores efetuaram uma análise estatística sobre o comprimento médio dos lacetes por MDF, que se encontra incluída no relatório de auditoria, não tendo nenhum aspeto relevante chamado a atenção dos auditores, nesta matéria.
- Os auditores, na ausência do detalhe da informação e com base na incapacidade da PTC calcular o custo do acesso por cliente para a totalidade dos clientes, referem explicitamente ser aceitável a abordagem seguida pela PTC, à exceção da questão da inclusão das linhas grossistas na amostra de distribuição dos comprimentos dos lacetes para a obtenção da curva de distribuição dos custos de acesso, considerando que apenas devem ser usados na construção da distribuição dos custos de acesso os registos dos lacetes retalhistas tal como efetuado para a distribuição da curva da receita líquida; em todo o caso mesmo relativamente a esta questão os auditores, considerando que não havendo razões para pensar que a distribuição da extensão das linhas grossistas difere significativamente da distribuição de linhas retalhistas dentro da mesma área, referem que a abordagem da PTC para 2007-2009 é aceitável.
- A possibilidade de existência da informação em causa por via do referido no SPD no ponto 3.2.3.3 sobre custos de instalação, conforme avançado pela OPTIMUS, não tem aderência à realidade, uma vez que o tratado nesse ponto reporta-se apenas a

custos administrativos e comerciais associados à instalação, não tratando especificamente dos custos de instalação relativos às infraestruturas de rede.

Sobre o comentário da VODAFONE de que deveria ser substituído o apuramento dos custos e receitas pelo apuramento de valores rigorosos, com base na utilização dos lacetes retalhistas para a definição das curvas de distribuição das receitas e de custos, nota-se que, conforme já referido no SPD, para anos anteriores a 2013, a PTC considera não ser possível redesenhar a curva de distribuição dos custos evitáveis considerando apenas o comprimento das linhas retalhistas, uma vez que a informação que dispõe relativa a 2010-2012 é do tipo *snapshot*. Contudo, com vista a dirimir esta situação, avançou-se no SPD com a obrigação de a PTC demonstrar, em relação às estimativas de CLSU para os anos de 2010-2012, e com base em dados de 2013, que as diferenças entre a distribuição dos custos evitáveis considerando unicamente os comprimentos dos lacetes das linhas retalhistas e considerando os comprimentos dos lacetes das linhas retalhistas e grossistas, são negligenciáveis. A justificação a apresentar pela PTC a este respeito será devidamente ponderada pelo ICP-ANACOM.

Em relação ao que refere a PTC sobre o mencionado pela SVP nota-se que se considera que os auditores pretenderam apenas referir que a PTC não está apta a poder estimar o custo do acesso de cada cliente individual, não sendo tal referido num contexto de que não lhe foi dada informação suficiente para comprovar esta matéria, aspeto que entretanto foi confirmado pela SVP.

### **3.3.3.2. Determinação de clientes não rentáveis com custos de acesso anormalmente elevados**

#### *a. Respostas recebidas*

#### **OPTIMUS**

Em relação a esta matéria a OPTIMUS refere reiterar o seu entendimento sobre o conceito de “custos de acesso anormalmente elevados” para a determinação dos clientes não rentáveis em áreas rentáveis. Neste contexto, defende a aplicação de um critério que capte apenas os clientes com custos que se situassem no extremo superior dos custos de acesso, em concreto advogando a adoção do percentil 5 dos clientes com custos de acesso mais elevados, que conduziria no seu entender ao apuramento de um CLSU consideravelmente inferior.

## **PTC**

A PTC considera que a afirmação constante do SPD que refere que a PTC concorda com a recomendação referente aos custos de acessos anormalmente elevados pode transmitir uma ideia errada quanto ao seu posicionamento. Deste modo, a PTC considera que deve ser esclarecido que o que referiu é que estava de acordo com a recomendação constante no presente SPD, tendo em consideração a deliberação do ICP-ANACOM de 12.10.2012. Mais refere que, se estivesse de acordo com o referido conceito e sua densificação, não teria remetido a primeira versão dos CLSU com base em custos de acesso anormalmente elevados distintos.

## **VODAFONE**

A VODAFONE releva surpresa e consternação pelo facto de o SPD não fazer referência à sugestão preconizada pela SVP no sentido de *“seleccionar custos de acesso “anormalmente” elevados a nível nacional para assegurar que esses clientes com os custos de acesso mais elevados são aqueles que poderão ser compensados”* e, desta forma, evitar que sejam candidatos a ser compensados 1/3 dos clientes em áreas rentáveis por se encontrarem na distribuição de custos no último terço dos custos mais elevados, mas desconsiderando se esse custo, comparativamente à média nacional, possa ser, na verdade, baixo.

Entende assim a VODAFONE que faria sentido acatar esta recomendação da SVP não apenas porque a aplicação dos critérios do ICP-ANACOM a nível de MDF está longe de ser clara na decisão final de 09.06.2011, mas também porque esta abordagem alternativa à que foi aplicada parece fazer sentido e igualmente evitar a consideração no cálculo dos CLSU de clientes não rentáveis por custos de acesso anormalmente elevados quando, na verdade, não o são.

## **ZON**

A ZON salienta que com a aplicação do critério “último terço” a nível de cada MDF se estaria a admitir que todos os MDF têm linhas com custo de acesso anormalmente elevado o que não pode corresponder à realidade. Adicionalmente, atendendo à existência de soluções de acesso alternativas ao cobre e ao princípio da racionalidade económica, entende ser pouco provável que um MDF tenha mais do que 1/3 das linhas com custos de acesso anormalmente elevado.

*b. Entendimento ICP-ANACOM*

A densificação da metodologia no tocante ao apuramento dos “clientes rentáveis em áreas não rentáveis”, foi oportunamente definida, tendo sido previamente objeto de um procedimento próprio de audiência prévia aos interessados, onde as diversas matérias referidas pela OPTIMUS, VODAFONE e ZON puderam ser abordadas. Deste modo, considera-se que não se justifica alterar este aspeto da metodologia.

Em todo o caso, recorda-se que o ICP-ANACOM estudou e analisou um leque de alternativas para proceder à densificação do conceito de “custos de acesso anormalmente elevados” no âmbito do SPD de 13.09.2012, encontrando-se apresentada de forma detalhada a fundamentação do ICP-ANACOM sobre essa matéria específica no respetivo relatório aprovado em 12.10.2012.

No que respeita aos comentários da VODAFONE e da ZON sobre a aplicação dos “custos de acesso anormalmente elevados” a nível nacional, e sobre não estar claro na decisão de 09.06.2011 que a aplicação do critério deve ser ao nível da MDF, esclarece-se que a decisão de 12.10.2012 considera a aplicação da regra do último terço a nível de cada MDF e não a nível nacional. Nota-se ainda que os cálculos relativos ao impacto das várias opções consideradas que constam dessa decisão foram efetuados com base na aplicação do referido critério a nível da MDF. Não estando, como se disse, em causa no SPD em apreço a alteração deste aspeto já definido, importa relevar que a SVP conclui que a PTC aplicou o critério definido pelo ICP-ANACOM.

Não obstante o referido salienta-se que, contrariamente ao que parece ser a expectativa da VODAFONE, e também da ZON, a consideração do critério definido tendo em conta a utilização de dados a nível nacional e não a nível de MDF não conduziria a valores mais reduzidos de CLSU. Nota-se a este respeito que no relatório de auditoria, na página 145, está explicado que a aplicação do critério a nível nacional se traduz numa redução dos CLSU na ordem dos 8,8 milhões de euros no período de 2007-2009, enquanto a aplicação do mesmo critério a nível de MDF, que corresponde à que foi utilizada, se traduz numa redução na ordem dos 9,4 milhões de euros, para o mesmo período, em ambos os casos em relação às estimativas inicialmente apresentadas pela PTC e sem considerar outras alterações.

Por último, o ICP-ANACOM regista o comentário da PTC, esclarecendo que procurou sintetizar o posicionamento da PTC, sendo certo que é conhecido e público que a PTC discordou da decisão do ICP-ANACOM de incluir apenas no cálculo dos CLSU os custos líquidos gerados por clientes não rentáveis em áreas rentáveis decorrentes da existência de “custos de acesso anormalmente elevados”. Não obstante e face ao comentário apresentado, o ICP-ANACOM irá na decisão final precisar nos comentários da PTC que esta entidade referiu concordar com esta recomendação, tendo em consideração a deliberação de 12.10.2012.

### **3.3.3.3. Tratamento dos custos e receitas não recorrentes no cálculo dos CLSU dos clientes não rentáveis (*one-off*)**

#### *a. Respostas recebidas*

#### **OPTIMUS**

A OPTIMUS refere que a abordagem da SVP sobre esta matéria é a mais correta, considerando que os custos não recorrentes deverão ser diluídos pela vida útil do cliente.

#### **PTC**

A PTC refere reiterar toda a argumentação que apresentou nos comentários transmitidos ao relatório preliminar de auditoria, nomeadamente: (i) a conformidade da abordagem da PTC com a deliberação do ICP-ANACOM, conforme reconhecido pelos próprios auditores; (ii) a referência clara, expressa na metodologia definida pelo ICP-ANACOM, de que os custos evitáveis devem ser alocados a cada cliente numa base anual, com base nos custos relevados nos resultados anuais do SCA da PTC, os quais reconhecem anualmente estes custos de instalação; (iii) a referência por parte dos auditores ao facto de que a distorção causada pelos custos de instalação é parcialmente mitigada pelas receitas respetivas que também são consideradas integralmente no ano em que ocorrem; (iv) o facto de a recomendação dos auditores (de diluir os custos de instalação por todos os acessos), para além de constituir uma alteração à deliberação sobre a metodologia de cálculo do CLSU, acabar por penalizar ou agravar os custos de todos os acessos, o que considera constituir uma evidente distorção do modelo de apuramento dos CLSU, na medida em que os custos dos acessos da totalidade dos clientes são artificialmente empolados.

Especificamente sobre a determinação do ICP-ANACOM de se anualizarem os custos de instalação, a PTC considera que esta abordagem será, apesar de tudo, mais correta que a diluição dos custos de instalação. No entanto a PTC alerta para os seguintes aspetos:

- A anualização dos custos de instalação simula a capitalização destes custos, que na realidade não são capitalizados pela PTC, dada a sua natureza de custos operacionais anuais;
- A correta aplicação da lógica de anualização implicaria que fossem tidos em conta os custos de instalação incorridos em anos anteriores a 2007, e que à data do cálculo dos CLSU não estivessem ainda amortizados, tendo por referência o período de 5 anos. A PTC refere que caso este pressuposto não se verifique, o cálculo dos CLSU ficará subestimado, com prejuízo da PTC, apesar de esta ter, na submissão dos CLSU, cumprido a deliberação dos CLSU no que diz respeito a este tipo de custos. Salienta ainda a PTC que, face ao longo período já decorrido, não dispõe à data de informação com o grau de detalhe necessário para incluir os custos de instalação referentes a 2003 – 2006 no modelo de cálculo dos CLSU, pelo que considera essencial que a deliberação final admita a possibilidade de a PTC usar algumas aproximações para estimar o impacto das anualizações referentes a estes anos.

Especificamente sobre o relatório de auditoria a PTC reitera o comentário que havia apresentado ao relatório preliminar de auditoria de discordância face ao exercício efetuado pelos auditores e considera mais correto e informativo o exercício alternativo que apresentou o qual tem em consideração como referencial os custos de acesso anormalmente elevado e não as receitas do aluguer mensal.

## **VODAFONE**

A VODAFONE refere concordar com a anualização dos custos e receitas não recorrentes para o cálculo do CLSU dos clientes não rentáveis em áreas rentáveis de cada um dos anos do período de 2007 a 2009, atendendo ao período médio de vida útil do cliente (ou, alternativamente, por 5 anos), que considera uma prática rigorosa, transparente e consonante com o próprio processo de avaliação de rentabilidade. Entende, no entanto, que o ICP-ANACOM deve alterar o SPD no sentido de que os custos e receitas semelhantes referentes a anos anteriores a 2007 não sejam elegíveis para o CLSU dos



anos em apreço. Tal decorre do facto de a VODAFONE considerar que a prestação do SU não constitui um encargo excessivo para anos anteriores a 2007, conforme decorre da deliberação do ICP-ANACOM de 09.06.2011. Assim, a VODAFONE considera não ser razoável, manifestando reservas, que na implementação da anualização destes custos e receitas não recorrentes sejam considerados os respetivos custos e receitas de anos em que o PSU beneficiou de quotas de mercado em termos de receitas do STF superiores a 80 por cento. Tal significaria, a seu ver, onerar uma vez mais o sector com encargos dos quais este prestador já foi devidamente ressarcido através da capacidade de internalização, para além de condicionar o rigor e transparência do processo de apuramento dos CLSU por dificuldades de operacionalização do processo para os anos de 2003 a 2006.

## **ZON**

A ZON é da opinião que os clientes não rentáveis não devem ter custos comerciais e administrativos de instalação não cobertos pelas receitas de instalação e ativação.

Em relação ao tratamento dos custos de instalação e passagem de cabos menciona que os mesmos devem ser considerados com base nas taxas de amortização da rede.

Em relação aos custos e receitas não recorrentes, a ZON entende que o tempo de vida útil de um cliente “não rentável” é superior aos 5 anos considerados. Segundo este operador, o tempo de vida útil média de um cliente da PTC é fortemente influenciado por clientes em zonas de elevada concorrência. Por outro lado, um cliente não rentável é pouco atrativo para os concorrentes, sendo, na sua opinião, pouco provável que contrate serviços a outros operadores. Assim, sugere que se aplique o tempo de vida útil específico destes clientes, informação que este operador acredita estar disponível, ou em alternativa, na impossibilidade de tal ser determinado, o valor de vida útil em zonas sem concorrência ou em áreas não rentáveis.

Considera também que o total de 3,5 milhões de euros referido na página 32 do SPD é excessivo, o que na sua opinião, indicia a inclusão de outros custos neste valor.

### **b. Entendimento ICP-ANACOM**

Nota-se que todos os operadores alternativos que apresentaram comentários a este ponto específico, com exceção da ZON, concordam com a abordagem proposta pelo

ICP-ANACOM de proceder à anualização dos custos e receitas não recorrentes ao longo de um determinado número de anos, que corresponderá à vida útil média dos clientes da PTC.

Sobre o posicionamento manifestado pela ZON relativo à não consideração de custos e receitas não recorrentes releva-se que na aferição dos CLSU visa-se a sua determinação através da comparação da situação atual do PSU em que tem de respeitar as obrigações de SU com a situação hipotética em que o PSU não teria que as respeitar, não sendo pois compaginável ignorar simplesmente existência de custos e receitas não recorrentes na determinação dos CLSU.

Quanto ao entendimento da ZON sobre o facto de os custos de acesso relacionados com a instalação e passagem de cabos serem considerados com base nas taxas de amortização da rede, nota-se que o que está em causa neste ponto do SPD relativamente ao tratamento dos custos e receitas de instalação não recorrentes reporta-se somente aos custos administrativos e comerciais de instalação, não envolvendo custos de acesso relacionados com a instalação e passagem de cabos, os quais, naturalmente se encontram imputados de acordo com as taxas de amortização aplicáveis. Aliás, conforme se encontra referido no relatório de auditoria (*vide* página 149), a abordagem seguida para esses custos não está alinhada com a prosseguida para os custos administrativos e comerciais de instalação, tendo sido os custos de instalação de rede anualizados atendendo às respetivas taxas de amortização.

Nota-se ainda que a ZON refere que o custo de 3,5 milhões de euros é excessivo para os clientes não rentáveis, esclarecendo-se que este valor referido na página 32 do SPD se reporta ao impacto estimado em termos da redução de CLSU no período 2007-2009 da alteração avançada no SPD sobre a forma de tratamento dos custos administrativos e comerciais de instalação e não ao valor dos CLSU associados aos clientes não rentáveis. Por outro lado, nota-se que os valores obtidos resultam de dados que foram devidamente auditados e de pressupostos usados que foram considerados aceitáveis pelos auditores, pelo que se considera que os valores em causa tenderão a espelhar os custos líquidos em questão.

No que respeita ao tempo de vida útil a ter em conta, nota-se que a VODAFONE defende a aplicação de um período médio de vida útil do cliente ou em alternativa 5 anos, enquanto a ZON considera que a vida útil de um cliente não rentável é superior aos 5

anos. Considera-se que, por forma a manter a coerência na metodologia definida para cálculo dos CLSU, não haverá razões para neste ponto específico do tratamento dos custos não recorrentes se utilize um período de vida útil superior a 5 anos quando no cálculo do benefício da ubiquidade se utiliza um período de 5 anos. Releve-se ainda, a título de exemplo, que o regulador irlandês determinou a anualização dos custos não recorrentes por um período de 4 anos consecutivos se o cliente não for desativado antes do final deste período.

Por outro lado, poderá ser discutível que, pelo facto de um cliente ser não rentável seja pouco provável que contrate serviços a outros operadores, como afirma a ZON, já que: (i) outros operadores podem não saber à partida que o cliente é não rentável (nomeadamente se for por via do perfil de consumo) e, portanto, o mesmo ser objeto de tentativa de angariação por outros operadores; e (ii) um cliente não rentável estará à partida tão suscetível à mudança de operador como um cliente rentável, num cenário de oferta de condições comerciais equiparáveis.

No tocante às reservas manifestadas pela VODAFONE sobre serem elegíveis para os CLSU os custos e receitas referentes a anos anteriores a 2007 por, nesse período, o ICP-ANACOM já ter reconhecido que a prestação do SU não constituiu um encargo excessivo para o PSU, nota-se que no SPD encontra-se claramente justificada a necessidade de se ter em conta esses custos e receitas para proceder à anualização dos custos e receitas não recorrentes. Neste contexto, releva-se o constante na nota de rodapé n.º 16 do SPD em apreço: *“Sem prejuízo de se considerar que existe um encargo excessivo a partir de 2007, a anualização dos custos e das receitas não recorrentes tem como efeito a sua equiparação aos investimentos e respetiva amortização, pelo que são considerados os valores anualizados correspondentes a instalações efetuadas anteriormente a 2007”*. De facto, entende-se que a não consideração desses custos e receitas referidos pela VODAFONE não seria coerente com a aplicação correta e adequada da metodologia dos CLSU.

Em relação ao comentário da PTC que afirma ser essencial que a deliberação final admita a possibilidade de a PTC usar algumas aproximações para estimar o impacto das anualizações relativas aos anos 2003-2006, considera-se não ser necessário detalhar/alterar a decisão uma vez que no ponto 1.e da parte deliberativa consta: *“considerar os custos/receitas de instalação não recorrentes, de forma anualizada (em conformidade com o referido no capítulo 3.2.3.3)”* sendo nesse capítulo 3.2.3.3

especificamente referido que: “(...) o ICP-ANACOM admite que a PTC use algumas aproximações para estimar o impacto das anualizações das receitas e dos custos das instalações de todos os anos que sejam relevantes no apuramento dos CLSU relativos ao período de 2007-2009”, o que naturalmente, conforme explicitado, inclui a utilização de aproximações para os anos anteriores a 2007, na medida em que as anualizações dos custos/receitas de instalação desses anos tenham impacto na avaliação dos CLSU relativos a 2007-2009.

Sobre o relatório de auditoria, e tendo em conta que se trata de um relatório da responsabilidade dos auditores, não considera o ICP-ANACOM adequado tecer qualquer comentário nesta sede quanto à análise referida pela PTC, da qual esta empresa discorda.

### **3.4. Benefícios indiretos**

#### a. Respostas recebidas

#### **CABOVISÃO**

A CABOVISÃO considera que os valores atribuídos às categorias de benefícios indiretos da reputação empresarial e reforço da marca, aparentam estar inflacionados.

Este operador menciona a respeito do benefício aplicável ao PSU no cálculo da taxa relativa ao exercício da atividade de fornecedor de redes e serviços de comunicações eletrónicas que a PTC tem beneficiado, desde 2009, da dedução dos proveitos decorrentes da prestação do SU para efeitos do cálculo da taxa devida relativa ao exercício da atividade de fornecedor de redes e serviços de comunicações eletrónicas, determinando, em consequência, o aumento da taxa devida pelos demais operadores.

Releva ainda esta entidade que relativamente ao período de 2007-2009 e, possivelmente, de 2009-2013, há lugar à compensação dos CLSU, este benefício da dedução da taxa é repostado, descontando-se esse valor ao montante que a PTC terá direito a receber a título de compensação pelos CLSU, mas o mesmo não é devolvido aos operadores que o suportaram, ao pagarem uma taxa de regulação superior à que deveriam ter pago na ausência de benefício.

## **ONI**

A ONI questiona relativamente ao benefício indireto relativo à reputação empresarial e reforço da marca que o critério de ponderação seja o valor das receitas provenientes dos serviços incluídos no SU face às restantes receitas, entendendo que o critério de imputação deveria ser a proporção de custos para não reduzir artificialmente este benefício.

## **PTC**

A PTC sobre o benefício indireto relativo à reputação empresarial e reforço da marca considera que é proposta uma consistência dos valores da marca entre 2007 e 2009, mas não relativamente aos anos posteriores, posição que considera poder ser entendida no caso dos auditores, cujo âmbito de atuação é apenas a auditoria dos CLSU de 2007 a 2009, mas que entende ser incompreensível que seja adotada pelo ICP-ANACOM, já que o regulador, no seu entender, deveria salvaguardar a consistência da abordagem ao longo do tempo.

Tendo em conta que não será possível utilizar a mesma fonte ao longo de todos os anos, a PTC propõe, de forma a assegurar uma maior coerência, que se recorra desde 2007 à aplicação da média das fontes disponíveis a cada ano.

## **VODAFONE**

A VODAFONE, atendendo ao impacto material que a consideração de um ou outro estudo acarreta (EBI vs BF) e ao facto de haver valorizações tão díspares, defende que, a bem de uma maior consistência entre os anos analisados, a valorização da marca PT a partir de 2010 deverá resultar da aplicação de um ponderador ao valor da marca determinado pelo EBI para o ano de 2010 com a variação (positiva ou negativa) que o estudo do BF apresentar para o valor da marca PT em 2011 face a 2010, mitigando deste modo a variação expressiva que resulta da alteração do estudo considerado.

## **ZON**

A ZON entende que os benefícios indiretos estão subestimados e que se deveriam incluir neste âmbito todas as receitas de serviços da PTC (ou do Grupo PT) que beneficiam indiretamente da infraestrutura de suporte ao SU, nomeadamente receitas de (i) “cross-

sell” de STS e do serviço acesso internet suportado em ADSL a clientes do SU; (ii) adjudicação de concursos em que era exigida presença em áreas de central/zonas “não-rentáveis”; (iii) serviço “1820”, que beneficia de um conjunto de “leads” gerados pelo serviço 118; (iv) isenção de taxas camarárias.

b. Entendimento ICP-ANACOM

Sobre os entendimentos transmitidos pela CABOVISÃO e pela ZON relativamente aos valores apresentados para o benefício associado à reputação empresarial e reforço da marca, afirmando a primeira que os mesmos se encontram inflacionados e, a segunda, que se encontram subestimados, importa relevar que o apuramento do valor deste benefício segue a metodologia aprovada pelo ICP-ANACOM e baseia-se num estudo que é reconhecido como sendo independente e de boa reputação. De notar, que a valorização da marca constante do estudo não respeita só à PTC e ainda menos apenas à prestação do SU.

No que respeita ao comentário da ONI recorda-se que já no relatório da decisão de 09.06.2011 o ICP-ANACOM havia expresso sobre essa posição da ONI o seguinte: “*Não se entende também a fundamentação lógica de uma afectação do benefício em termos de custos, como pretende a ONITELECOM, sabendo-se que o efeito da marca é sobre os clientes e o seu comportamento (nomeadamente em termos de tráfego que geram)*”, reiterando-se o mesmo nesta sede.

Quanto às alegações de não salvaguarda da consistência da abordagem ao longo do tempo, entende-se que a manutenção do cálculo do benefício em questão nos mesmos moldes definidos pela deliberação de 09.06.2011 apenas mudando o estudo base utilizado por inexistência do referido estudo, não afeta a consistência da abordagem utilizada. Já se fosse porventura alterada a forma de cálculo ou fossem utilizados inquéritos ao mercado isso sim, constituiria uma alteração da abordagem utilizada e bem assim, a supressão da consistência de aferição deste benefício ao longo do tempo.

Ademais, e especificamente sobre a proposta da PTC de recurso à aplicação da média das fontes disponíveis em cada ano, considera-se que tal também não garantiria uma abordagem única no cálculo do benefício, pois quer em 2007, quer a partir de 2010, seria impossível recorrer a essa média, face à existência de apenas um dos estudos nos anos

em causa, não se vendo assim justificação para alterar a deliberação de 09.06.2011 no tocante aos anos 2007-2009.

A proposta da VODAFONE embora pudesse mitigar a disrupção ocasionada com a alteração de estudo no ano de transição – apuramento deste benefício para os CLSU de 2010 – não constitui necessariamente uma abordagem mais consistente do que a apresentada no SPD de utilização de um único estudo em cada ano, atendendo a que a utilização do ponderador proposto pela VODAFONE não eliminaria as flutuações existentes ao longo dos anos.

Relativamente ao comentário da ZON, releva-se que não está em causa alterar a metodologia de cálculo dos CLSU, no que respeita aos benefícios indiretos, a qual foi aplicada corretamente pela PTC, mas tão somente definir o estudo que será usado no apuramento do benefício indireto da reputação empresarial e reforço da marca.

Nota-se que as receitas dos serviços que não integram o SU mas cuja prestação se suporta nas suas infraestruturas, já estão incluídas no apuramento dos CLSU relativos a áreas não rentáveis e clientes não rentáveis em áreas rentáveis, na medida em que os serviços a que respeitam sejam rentáveis. Em relação aos eventuais benefícios relativos ao “*cross sell*” de STS reitera-se o entendimento referido a este respeito no ponto 3.2.1.

Por fim, e no que respeita ao comentário da CABOVISÃO sobre o benefício aplicável ao PSU no cálculo da taxa relativa ao exercício da atividade de fornecedor de redes e serviços de comunicações eletrónicas, o ICP-ANACOM entende que esta questão ficou tratada com a definição da metodologia aprovada em 09.06.2011, onde se referiu que *“caso o pagamento das taxas tivesse tido por referência a totalidade dos proveitos da PTC, a parte do pagamento que resultasse de proveitos afectos ao SU teria, nessa situação, de ser considerada como um custo (evitável) a afectar às áreas não rentáveis e aos clientes não rentáveis das áreas rentáveis, passível de ressarcimento no quadro do SU. Não tendo existido o pagamento referido, por via da não consideração dos proveitos decorrentes da prestação do SU no cálculo das taxas, não há neste caso qualquer custo a afectar, nem qualquer benefício”*. Neste contexto, salienta-se ainda que se concluiu que o caso dos *“Reformados e Pensionistas”* é diferente, pelo que se definiu que o benefício resultante da não consideração para efeitos de cálculo das taxas dos proveitos decorrentes dessa prestação do SU deveria ser considerado.

Face ao exposto, e atendendo a que a PTC procedeu adequadamente ao cálculo do benefício relativo às taxas de regulação, conforme aliás também referem os auditores, o ICP-ANACOM não encontra justificações para alterar este aspeto da metodologia.

### **3.5. Reconciliação ao nível dos volumes de tráfego e receitas consideradas no cálculo dos CLSU com os valores constantes do SCA**

#### *a. Respostas recebidas*

##### **PTC**

Sobre esta matéria a PTC reitera o seu entendimento de que a única conclusão possível para as divergências, em todo o caso diminutas, será a de que os CLSU apresentados pela PTC se encontram subestimados uma vez que o modelo de cálculo dos CLSU incorpora mais receitas e menos volumes (logo, menos custos) que o SCA.

#### *b. Entendimento ICP-ANACOM*

Tal como aliás é reconhecido pelos auditores no relatório de auditoria, é um facto que foram detetadas divergências entre os valores utilizados no modelo de cálculo dos CLSU e os constantes no SCA tendo os auditores concluído que face aos esclarecimentos apresentados pela PTC os valores são aceitáveis para os anos 2007-2009. O ICP-ANACOM reconhece, tal como referido no SPD, que as desconformidades verificadas na reconciliação com os valores do SCA afetam negativamente a PTC, no sentido em que contribuem para a subavaliação dos CLSU.

### **3.6. Divergências identificadas nos cálculos ou nos dados utilizados no valor dos CLSU**

#### *a. Respostas recebidas*

##### **PTC**

A PTC sobre a recomendação dos auditores quanto à atualização dos dados *input* do modelo de postos públicos constantes da folha “I\_aux”, refere que com a implementação da repartição dos dados de tráfego dos postos públicos por área de central, os dados da folha “I\_aux” deixaram de ser utilizados no modelo, pelo que considera que a sua atualização é inócua e portanto desnecessária.



*b. Entendimento ICP-ANACOM*

Tendo em conta este esclarecimento da PTC e consultada a SVP sobre este aspeto específico, entende-se que deve o SPD ser alterado nesta matéria, designadamente na secção 3.6 ponto iii) e na secção 4 ponto II 1 g) por forma a suprimir a necessidade de atualização dos dados da folha “I\_aux” do modelo de postos públicos, uma vez que com a implementação da recomendação 23 dos auditores relativa à estimativa de receitas perdidas e custos evitáveis essa atualização deixa de ser necessária.

**3.7. Outras matérias referidas pelos operadores**

*a. Respostas recebidas*

**CABOVISÃO**

A CABOVISÃO manifesta que a existir um encargo excessivo nos CLSU incorridos no período de 2007 a 2013 não deveriam ser os demais operadores a suportar os alegados encargos excessivos quando estes já são os mais prejudicados pelo ilegal processo de designação de PSU.

A CABOVISÃO refere ainda que não existem garantias de que a PTC esteja a prestar o SU do modo economicamente mais eficiente, seja porque pode não estar a recorrer à tecnologia mais eficiente, seja porque poderia existir um outro PSU mais eficiente em determinadas áreas.

Neste contexto afirma que, tendo em conta a atual conjuntura financeira, a obrigação dos operadores e, em particular a sua própria obrigação, de ter que suportar contribuições para financiamento dos CLSU, revelar-se-á verdadeiramente asfixiante da sua capacidade de inovar e concorrer. Refere ainda que estima um impacto [IIC]

**CONFIDENCIAL** [FIC].

Assim, considera fundamental que se preveja que certas classes específicas de empresas que, dada a sua situação ou posição no mercado global das comunicações eletrónicas, sejam isentas de contribuir, por o encargo financeiro a suportar significar um impacto desproporcional nas suas contas.

A este propósito a CABOVISÃO defende que deve existir um paralelismo com os critérios de pré-qualificação exigidos para participar no concurso público para designação de PSU, de que apenas podem ser prestadoras do SU, empresas com uma determinada solvabilidade.

[IIC]

CONFIDENCIAL

[FIC].

## ONI

A ONI refere que a metodologia de cálculo dos CLSU e mais especificamente os resultados da auditoria aos CLSU têm um impacto significativo no mercado. A este respeito a ONI faz referência ao considerando 25 da diretiva do SU, sublinhando em particular “(...) *que não seja imposto um encargo financeiro desproporcionado às empresas do sector (pondo assim em perigo a evolução do mercado e a inovação (...))*”.

Refere também a ONI que é importante ter em consideração a quota de mercado devendo a mesma continuar a ser tida em conta, porquanto se trata de um indicador da capacidade de contribuição para a cobertura dos custos do SU, uma vez que, as empresas com menores quotas de mercado não libertam receitas capazes de contribuir para o financiamento deste serviço.

A ONI refere que da análise efetuada ao documento de auditoria da PTC, que o processo de repartição dos custos carece de maior transparência e maior discriminação na definição das receitas elegíveis para o apuramento do total do volume de negócios do sector.

Refere ainda que os resultados da auditoria não permitem ter uma perceção dos valores que serão suportados pelos operadores, nem tão pouco qual o valor real da sua contribuição e o momento em que tal ocorrerá.

## **OPTIMUS**

A OPTIMUS refere que o pagamento de uma compensação tem reconhecidamente efeitos no mercado, justificando por isso a necessidade de acesso pleno à informação.

Este operador menciona a circunstância de o «procedimento a que o SPD respeita não poder deixar de causar um vivo incómodo ao mercado, em geral, e aos operadores do sector em particular, na medida em que o Estado, ao celebrar o “Acordo de Princípio para revogar o contrato de concessão do Serviço Público de Telecomunicações”, em 10.09.2012, pretensamente anuiu a que do mesmo constasse o seguinte considerando: *“A PT Comunicações declara que não teria celebrado o presente Memorando de Entendimento sem que se encontrassem provisória e preliminarmente aceites, pelo ICP-ANACOM, nos termos da alínea anterior, os valores relativos aos custos líquido do Serviço Universal relativos aos anos de 2007 a 2009, submetidos pela PT Comunicações, tendo aquela circunstância constituído um pressuposto essencial da decisão de celebrar o presente Memorando de Entendimento, com vista à cessação antecipada do Contrato de Concessão do Serviço Público de Telecomunicações, como é de conhecimento do Governo Português.”*»

Mencionando que apesar do ICP-ANACOM não ser parte no referido “Acordo de Princípio” salienta ainda que o considerando em causa não convive bem com o respeito pela independência estatutariamente atribuída ao regulador o que, na sua opinião, introduz um fator de perturbação na apreciação e condução do procedimento estabelecido na Lei n.º 35/2012 relativo à aprovação dos CLSU submetidos pela PTC, matéria a que recorda ser o Estado é alheio.

## **VODAFONE**

A VODAFONE refere que a ausência de alteração ou evolução do conceito de SU face ao inequívoco avanço das tecnologias, das diferentes necessidades dos utilizadores, da progressiva liberalização do sector e conseqüente aparecimento de serviços de comunicações eletrónicas que substituem serviços atualmente antiquados e, em geral, as variadas circunstâncias económico-sociais que se têm verificado desde a última determinação do âmbito das obrigações de SU, determinam inequivocamente que os custos agora sujeitos a auditoria estão inflacionados.

Refere ainda a VODAFONE que a manutenção, no escopo do SU, de obrigações que já há muito se revelam desadequadas também determinam a invalidade de tais custos virem agora a ser integrados no presente procedimento.

Releva, neste contexto, o facto de a seu ver o ICP-ANACOM não ter supervisionado a prestação do SU pela PTC ao longo de todos os anos volvidos (agora sob escrutínio), nomeadamente nunca tendo procedido à revisão das obrigações do SU, de forma a garantir que a todo o momento estas obrigações fossem (i) prestadas através da utilização da tecnologia mais eficiente (ii) de natureza/âmbito atual, e (iii) aplicáveis às diferentes/novas necessidades da população por referência à evolução do mercado e da concorrência (conforme estipula o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 96.º da LCE), bem como o facto de apenas agora ter procedido à determinação da metodologia de cálculo CLSU (e à definição do critério legal de “encargo excessivo”), o que determina, no seu entender, que esta metodologia é aplicada de forma retroativa e, conseqüentemente, ilegal.

Neste contexto, a VODAFONE considera que a prestação do SU sempre deveria ter em consideração os custos decorrentes da utilização da tecnologia mais eficiente e sempre deveria ser com base neste pressuposto que deveriam ser determinados eventuais CLSU.

A VODAFONE refere que a compensação dos custos líquidos considerados excessivos de um PSU que não foi designado de acordo com os procedimentos estabelecidos na “Diretiva Serviço Universal” e cujo mecanismo de financiamento foi definido de forma retroativa determinam a presença de um auxílio de Estado (e não de uma compensação), sujeito a notificação à CE, sendo tal auxílio ilegal enquanto não for por esta autorizado, conforme resulta de jurisprudência constante dos tribunais europeus, assim também determinando, no seu entender a invalidade do presente ato.

Entende a VODAFONE, citando extensivamente jurisprudência do TJUE e comunicações da CE que as “compensações por obrigações de serviços público” sendo apreciadas como auxílios de Estado – e não, como indemnização compensatória face ao desrespeito da jurisprudência “Altmark” – não preenchem, em forma alguma, qualquer dos requisitos enumerados que permitam invocar alguma das exceções previstas no artigo 107.º, n.ºs 2 e 3 do TFUE. Considera a VODAFONE que estes auxílios são, *prima facie*, ilegais porque não foram notificados à CE, sendo que ainda que assim sucedesse persistiria a sua

ilegalidade uma vez que não estão abrangidos pelo Regulamento de isenção por categoria ou pelo conceito de auxílios *de minimis* e não estão – nem poderiam estar – abrangidos por qualquer das exceções previstas nos n.º 2 e 3 do artigo 107.º do TFUE.

Neste contexto, a VODAFONE enumera as quatro condições (as chamadas «condições Altmark») que devem estar reunidas cumulativamente para que uma compensação possa escapar à qualificação de auxílio estatal.

Refere ainda que tendo em conta o “modelo” desenhado na Lei n.º 35/2012, de 23 de agosto, se afigura indiscutível, que, à luz dos critérios estabelecidos na jurisprudência do TJUE, se esteja em presença de uma compensação concedida através de recursos estatais.

No tocante à análise da suscetibilidade de afetação das trocas comerciais entre os Estados Membros, a VODAFONE refere que constitui jurisprudência constante do TJUE que não existe limiar ou percentagem abaixo dos quais se possa considerar que as trocas comerciais entre Estados Membros não são afetadas, já que mesmo a importância relativamente fraca de um auxílio ou a dimensão relativamente modesta da empresa beneficiária não excluem *a priori* a eventualidade de as trocas comerciais entre Estados Membros serem afetadas.

Quanto à análise apresentada relativa à eventual verificação das condições Altmark, a VODAFONE releva o seguinte:

- Entende que, não obstante o processo de designação estar afetado por vícios que implicam a ilegalidade do procedimento, parece não existirem dúvidas de que a PTC foi incumbida da prestação do SU e as obrigações respetivas encontram-se suficientemente definidas.
- Considera que é inequívoco que os parâmetros com base nos quais será calculada a compensação não foram previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente, sendo também no seu entender inequívoco o facto de estas circunstâncias contribuir igualmente para favorecer economicamente a empresa beneficiária da compensação em relação a empresas concorrentes.
- Refere que tal como resulta do ponto 60 da Comunicação da CE de 11.01.2012, “qualquer mecanismo relativo à seleção do prestador do serviço deve ser

*concebido de forma a garantir o nível de compensação determinado com base nestes elementos”,* concluindo que, manifestamente, o mecanismo de designação do atual PSU não foi concebido nesse contexto, nem com esse objetivo.

- Por último, no que respeita à possibilidade de escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público não ser efetuada através de um processo de concurso público, e à forma de determinar o nível de compensação nessa circunstância, refere que a possibilidade referida se dirige naturalmente às situações em que o processo de escolha da empresa não tem de obedecer obrigatoriamente às regras específicas aplicáveis no sector em causa, não suscitando assim qualquer dúvida, conforme o TJUE já reconheceu, que o Estado Português não cumpriu as obrigações que sobre ele recaem em matéria de designação do PSU.

Face a esta análise a VODAFONE refere que não parece assim poderem restar dúvidas de que se está em presença de um auxílio de Estado.

A VODAFONE analisa ainda, e em que medida, o auxílio em causa pode eventualmente beneficiar de um regime de isenção ou se encontra abrangido pelas denominadas regras *de minimis* que dispensariam a sua notificação à CE, concluindo que tendo em conta os valores em causa se pode excluir à partida a aplicabilidade do referido regime estabelecido no Regulamento n.º 360/2012.

De seguida analisa se não obstante a inaplicabilidade do regime “*de minimis*”, poderá ainda assim o auxílio estar isento de notificação à CE, concluindo que o montante agora constante do SPD extravasa a exceção consagrada na decisão de 20.12.2011 da CE.

Faz também referência ao Acórdão de 10.09.2009 do Tribunal Geral da UE sobre o Banco Comercial dos Açores contra a CE (T-75/03).

A VODAFONE conclui assim que, ainda que o auxílio de Estado em causa fosse notificado à CE, não seria autorizado.

A VODAFONE refere ainda a jurisprudência comunitária que segundo a mesma indica que se está perante um auxílio de Estado incompatível com o TFUE quando estiverem reunidos os seguintes pressupostos: (i) verificar-se uma intervenção de natureza pública (o que envolve qualquer organismo que tenha personalidade jurídica pública); (ii) ocorrer

um ganho ou uma redução de encargos para o beneficiário do auxílio; (iii) a natureza seletiva do auxílio; (iv) falsear ou ameaçar falsear a concorrência (i.e. quando a concessão do auxílio gera uma modificação artificial das condições de concorrência); e (v) afetar, de forma efetiva ou potencial, as trocas comerciais entre os Estados membros (princípio da territorialidade objetiva).

Neste contexto a VODAFONE menciona que na situação em apreço as “compensações por obrigações de serviço público” não podem ser consideradas como indemnizações compensatórias, à luz do artigo 106.º, n.º 2 do TFUE, face ao desrespeito anteriormente enunciado das condições definidas no acórdão “Altmark”.

Afirma a VODAFONE que as “compensações por obrigações de serviço público” representam um auxílio de Estado porque, não estando abrangidas pela chamada jurisprudência “Altmark” são seletivas – beneficiando apenas e exclusivamente a Portugal Telecom – concedendo a esta empresa uma clara e inequívoca vantagem económica em prejuízo de todos os restantes concorrentes no sector das telecomunicações – incluindo a VODAFONE – o que gera a modificação artificial das condições de concorrência e, conseqüentemente, a potencial afetação das trocas comerciais entre os Estados Membros.

A VODAFONE afirma também que um auxílio de Estado pode em situações excepcionais ser considerado compatível com o Direito da UE, porém os CLSU, no seu entender nunca podiam ser englobados em qualquer das exceções descritas à margem da chamada jurisprudência “Altmark”. Afirma assim a VODAFONE que face ao desrespeito pelas condições fixadas pelo TJUE no acórdão “Altmark” – as “*compensações por obrigações de serviço público*” devem ser apreciadas enquanto verdadeiros auxílios de Estado que são, em regra, incompatíveis com o TFUE de harmonia com o artigo 107.º, n.º 1.

#### b. Entendimento ICP-ANACOM

São apresentados comentários de vária índole, procurando-se responder fundamentadamente a todos os aspetos focados, ainda que na sua maioria se refiram a matérias que não são tratadas nesta sede.

Assim, e no que respeita ao referido pela CABOVISÃO sobre a existência de encargo excessivo para período de 2007 a 2013, salienta-se que o ICP-ANACOM densificou o conceito de encargo excessivo na deliberação de 09.06.2011, tendo determinado

considerar que a prestação do SU constitui um encargo excessivo para o respetivo prestador nomeadamente, sempre que a quota de mercado em termos de receitas do STF do PSU, calculada com uma base anual, seja inferior a 80 por cento.

Releva-se, ainda, que o conceito de encargo excessivo foi densificado atendendo à situação concorrencial do mercado, considerando-se que numa situação extrema de monopólio, o PSU internalizaria todos os custos com essa prestação, pelo que não se justificaria considera-los excessivos. Entendeu-se ainda que essa situação se manteria enquanto o PSU tivesse quotas de mercado muito elevadas.

Sobre a possibilidade dos demais operadores virem a ser chamados a contribuir para a compensação dos CLSU incorridos no período de 2007 a 2013, é matéria objeto de previsão expressa na Lei n.º 35/2012.

No tocante à alegação efetuada por alguns operadores sobre a possibilidade da prestação do SU pode ser efetuada de modo economicamente mais eficiente, com recurso a tecnologias mais eficientes, *vide* o entendimento do ICP-ANACOM desenvolvido no ponto 2.2.1.

Quanto ao comentário da ONI sobre os resultados da auditoria não permitirem uma perceção dos valores que serão suportados pelos operadores, nem o momento em que tal ocorrerá, *vide* o entendimento do ICP-ANACOM efetuado no ponto 3.1.

No que respeita ao referido pela OPTIMUS quanto ao considerando constante do “Acordo de Princípio para revogar o contrato de concessão do Serviço Público de Telecomunicações”, de 10.09.2012, a que o Estado pretensamente anuiu, o ICP-ANACOM naturalmente não se pronuncia.

Sem prejuízo, importa salientar que aceitação provisória e preliminar dos valores dos CLSU apresentados pela PTC para o período 2007-2009, resulta de uma decisão do ICP-ANACOM de 29.12.2011, quase um ano antes daquele Acordo; e ainda que nessa decisão o ICP-ANACOM referia também que a avaliação preliminar dos valores dos CLSU não prejudicava a decisão final a tomar para os anos em causa, a qual só poderia ser objeto de aprovação após os resultados da auditoria a realizar por entidade independente, nos termos determinados no ponto 3 da deliberação de 9.06.2011.



Em relação ao aludido pela VODAFONE em matéria de evolução de conceito de SU cumpre assinalar que a LCE fixa, nos seus artigos 87.º a 91.º, qual o conjunto mínimo de prestações que integram o SU e que, como tal, devem estar disponíveis, com qualidade especificada e a um preço acessível, a todos os utilizadores finais, independentemente da sua localização geográfica. Nestes termos, não está em causa, nem poderia estar, o âmbito do SU e das prestações que o integram.

Quanto a tudo o que é referido pela empresa sobre o facto de a compensação dos CLSU determinar a presença de um auxílio de Estado, importa sublinhar que a deliberação em apreço visa exclusivamente os resultados da auditoria aos CLSU incorridos pela PTC durante o período de 2007 a 2009 e se insere num procedimento destinado a tomar uma decisão final nos termos do artigo 96º, nº 4 da LCE, em transposição das Diretivas da UE.

Em todo o caso, considera-se importante sublinhar que:

No caso em análise o cálculo dos CLSU e a compensação dos encargos decorrentes das prestações que integram aquele serviço resultam do disposto na legislação nacional adotada em transposição das disposições constantes da Diretiva 2002/22/CE.

A LCE sempre indicou, de forma clara, quais as prestações que integram o SU, em que termos podem ser avaliados os custos decorrentes da sua prestação e através de que soluções pode ser promovida a compensação da ou das entidades que asseguram as várias prestações que estão incluídas naquele serviço quando se conclua que as mesmas constituam um encargo excessivo para o respetivo prestador.

O normativo consagrado na LCE, que em matéria de apuramento e compensação dos custos líquidos do SU nunca foi questionado pela CE, seguiu o disposto na Diretiva 2002/22/CE (quer na sua redação inicial quer na que resultou da alteração promovida pela Diretiva 2009/236/CE), que, enquanto tal, fazem parte de um quadro jurídico único e coerente da União Europeia e, como tal, as suas disposições estarão naturalmente compatibilizadas com as disposições de direito da UE aplicáveis em matéria de auxílios de Estado.

Em conformidade com o que foi estabelecido na LCE e na linha do que já estava previsto, mesmo antes da Diretiva SU, a Lei n.º 35/2012, de 23 de agosto, procedeu à criação do fundo de compensação do SU de comunicações eletrónicas, fixando os termos do

funcionamento deste mecanismo de financiamento dos CLSU. Tal como a LCE, também a Lei n.º 35/2012 foi notificada à CE.

Conforme resulta do acima exposto, tanto no âmbito do apuramento dos CLSU como na prática dos atos necessários ao funcionamento do fundo de compensação, o ICP-ANACOM agiu e agirá em conformidade com disposições legais que constituem transposição de Direito da UE.

#### **4. Conclusão**

O ICP-ANACOM refletiu a apreciação efetuada no presente relatório e as alterações que dele decorrem na deliberação final sobre os resultados da auditoria aos CLSU da PTC relativos aos exercícios de 2007 a 2009.

Nesta conformidade, conforme decorre deste relatório, para além de alguns ajustes de carácter mais editorial, e de algumas clarificações relativas a aspetos sem impacto na parte deliberativa, a decisão do ICP-ANACOM, na sua parte deliberativa, integra as seguintes alterações face ao que consta no SPD:

- Em relação com a metodologia de cálculo para apuramento dos CLSU com impacto nos valores relativos a 2007-2009:
  - Uma das correções inicialmente identificada, associada a dados de *input* do modelo de postos públicos (conforme referido no capítulo 3.6 iii deste relatório) deixa de ser efetuada por ser desnecessária;
- Em relação com a metodologia de cálculo para apuramento dos CLSU com impacto nas estimativas para anos posteriores a 2009:
  - Na identificação dos serviços relevantes prestados fora do âmbito do SU, a PTC, para além de incluir os serviços que permanecem como serviços rentáveis desde 2007 e até ao ano a que se refere a estimativa dos CLSU, deve adicionalmente apresentar uma análise feita numa base anual e justificação para a não consideração de serviços relevantes que, embora na abordagem plurianual de base cumulativa sejam não rentáveis, numa abordagem anual possam apresentar margem positiva em algum dos anos considerados, a qual será adequadamente ponderada pelo ICP-ANACOM;

- No âmbito da demonstração de que as diferenças entre a distribuição dos custos evitáveis considerando unicamente os comprimentos dos lacetes das linhas retalhistas e considerando os comprimentos dos lacetes das linhas retalhistas e grossistas são negligenciáveis, as justificações apresentadas serão devidamente ponderadas pelo ICP-ANACOM;
- Na aplicação do novo critério de plausibilidade a exercícios futuros, clarifica-se que este deve ser aplicado de forma consecutiva, com início em 2007, de tal forma que só sejam consideradas como áreas não rentáveis as que se mantêm como não rentáveis em todos os anos considerados.

## **Anexo I**

### **Lista de acrónimos e abreviaturas**

CCP	Código dos Contratos Públicos
CLSU	Custos líquidos do serviço universal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
EBITDA	Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization
FIC	Fim da informação confidencial
IIC	Início da informação confidencial
IPC	Índice de preços ao consumidor
IPTV	Serviços de televisão prestados sobre IP
LCE	Lei das Comunicações Eletrónicas
LRIC	Long Run Incremental Costs
PSU	Prestador do serviço universal
SCA	Sistema de contabilidade analítica
SPD	Sentido provável de decisão
SFT	Serviço fixo telefónico
STS	Serviço de televisão por subscrição
SU	Serviço Universal

## **Anexo II**

### **Lista de operadores**

CABOVISÃO	Cabovisão, Televisão por Cabo, S.A
ONITELECOM	OniTelecom – Infocomunicações, S. A.
OPTIMUS	Optimus – Telecomunicações, S. A.
PTC	PT Comunicações, S. A.
VODAFONE	Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A.
ZON	ZON TV Cabo Portugal, S.A. e suas participadas

## **Anexo III**

### **Lista de outras entidades/organizações**

ARN	Autoridade Reguladora Nacional
CE	Comissão Europeia
ICP-ANACOM	ICP - Autoridade Nacional de Comunicações
SVP	SVP Advisors, S.L.
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UE	União Europeia