

**DECISÃO**

**SOBRE A RECLAMAÇÃO APRESENTADA PELA PT COMUNICAÇÕES, S.A. RELATIVAMENTE À DECISÃO DO ICP-ANACOM SOBRE A METODOLOGIA A APLICAR NO CÁLCULO DOS CUSTOS LÍQUIDOS DECORRENTES DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO UNIVERSAL.**

1. Por reclamação apresentada em 06.07.2011 ao abrigo do disposto nos artigos 158.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA), a PT Comunicações, S.A. (PTC) veio requerer a alteração da deliberação aprovada pelo Conselho de Administração do ICP-ANACOM (CA) em 09 de Junho de 2011, sobre a metodologia a aplicar no cálculo dos custos líquidos decorrentes da prestação do serviço universal de comunicações electrónicas.
2. Argumenta a PTC que alguns aspectos da deliberação acima referida, que se prendem com o cálculo das receitas perdidas do prestador do serviço universal, *«...não respeitam as exigências legais, padecem de erros graves em termos conceptuais, nos respectivos pressupostos e de apreciação, e são incoerentes com determinados aspectos do modelo de cálculo dos custos líquidos do serviço universal (CLSU)»*, sustentando ainda que em consequência da abordagem seguida, aquela deliberação não respeita as exigências do artigo 96.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro (LCE), estando por isso, neste ponto, ferida de ilegalidade, devendo ser alterada.

**I. A DECISÃO DO ICP-ANACOM:**

3. A parte da deliberação relativa à metodologia a aplicar no cálculo dos CLSU que é contestada pela PTC refere:

*«A determinação do custo líquido directo do SU baseia-se nos custos que o PSU evitaria e nas receitas que perderia se, em consequência de não ter obrigações de SU, não prestasse o serviço em áreas geográficas não rentáveis e, naquelas que são rentáveis, não prestasse serviço a clientes que nelas não fossem rentáveis ou não prestasse serviços em condições*

*diferentes das condições comerciais normais (ex: o caso específico dos reformados e pensionistas) (...)*

*As receitas perdidas correspondem às receitas que o PSU deixaria de obter se descontinuasse a prestação do SU. Tal como acontece no caso dos custos evitáveis, são tidas em consideração as receitas associadas aos acessos (essencialmente instalação e assinatura da linha de rede) e as receitas de todos os outros serviços prestados sobre acessos (...)*

*As receitas perdidas de acesso devem ser determinadas para cada área, obtendo-se os respectivos valores pela multiplicação do valor anual do preço da assinatura mensal pelo número de acessos analógicos por área acrescido das receitas de instalação provenientes de novos acessos instalados no ano em causa»* (agora sublinhado).

4. Adicionalmente, no Relatório da consulta pública que precedeu esta decisão esclarecia-se:

*«A prática de descontos e de planos tarifários alternativos ao definido para a prestação do SU decorre de opções meramente comerciais da PTC, nomeadamente na perspectiva de defesa de quota de mercado, não resultando das obrigações assumidas enquanto PSU. Assim, ao realizar-se o exercício de determinação dos CLSU, identificando quais os custos e as receitas que o PSU deixaria de ter caso não tivesse obrigações associadas ao SU, facilmente se compreende que as receitas a considerar têm de ser calculadas com base no tarifário do SU, inerente às obrigações assumidas, dado que qualquer desconto praticado permaneceria caso estas desaparecessem, uma vez que a sua adopção decorreu de um acto de vontade do operador; (...)*

*Acresce que a inclusão de tais descontos e tarifários alternativos, da inteira responsabilidade do PSU, no cálculo dos CLSU, implicaria a redução das receitas perdidas e conseqüentemente o aumento dos CLSU. Desta forma, seriam os operadores concorrentes da PTC, enquanto contribuintes para o fundo de compensação do SU, ou o*

*Estado, directamente, a financiar as ofertas que a PTC implementou com o objectivo de se proteger e lutar contra a concorrência no mercado. Sendo este objectivo legítimo, a sua consideração em termos de CLSU não o poderá ser, dadas as implicações negativas em matéria de concorrência, ou de ajudas de Estado, consoante seja implementado o fundo de compensação ou o financiamento seja directamente assegurado pelo Estado português.*

*Razões pelas quais não se entende o alcance da proposta da PTC, nem ela pode ser aceite» (agora sublinhado).*

## II. RECLAMAÇÃO PTC

5. Na reclamação que apresentou, a PTC vem agora contestar a decisão do ICP-ANACOM no que diz respeito à não inclusão dos descontos e tarifários alternativos no apuramento das receitas que o PSU deixaria de ter caso não tivesse as obrigações associadas ao SU, densificando a sua argumentação face ao que tinha feito na fase de consulta pública, obrigando o ICP-ANACOM a nova ponderação sobre o assunto.
6. A PTC sustenta que o ICP-ANACOM incorreu nos seguintes erros:

### **A. Erro conceptual e de pressupostos**

- i. Atendendo a que a determinação do CLSU se baseia nos custos que o PSU evitaria e nas receitas que perderia se, em consequência de não ter obrigações de SU não prestasse o serviço em áreas geográficas não rentáveis e a clientes não rentáveis, os descontos e as receitas associados aos tarifários alternativos deviam ser considerados já que se aplicam tanto no cenário hipotético, como no cenário real;
- ii. A este respeito a PTC refere que o ICP-ANACOM, ao simular proveitos relativamente ao cenário real, está de facto a comparar duas situações hipotéticas, indo contra a LCE onde se exige, a seu ver, que o cenário a

- considerar tenha como ponto de partida a situação real do PSU com os lucros reais que obtém;
- iii. A PTC considera assim que, se os proveitos usados não são os reais, então todo o exercício teria de ser alterado, nunca podendo ter como base de cálculo o número de clientes reais dado que, no caso de não serem praticados descontos ou tarifários alternativos, a base de clientes diminuiria, atendendo ao efeito da elasticidade procura-preço (abordagem que é adoptada pelo ICP-ANACOM na oferta dos Reformados e Pensionistas);
  - iv. Essa alteração da metodologia tornaria, por seu lado, o exercício demasiado complexo e dificilmente auditável (a PTC nota que a escolha dos custos históricos por parte do ICP-ANACOM teve subjacente princípios como a transparência e a facilidade de auditoria, pelo que não compreende que em relação a determinados aspectos se procure utilizar informação real, fiável e auditável, quando noutros casos se usa informação que tem de ser extrapolada);
  - v. Por último, a PTC refere que noutros países como a França, a Espanha e a Irlanda, os descontos não foram desconsiderados.

## **B. Erro de apreciação**

- i. Segundo a PTC, quando o regulador refere que a prática de descontos e de planos tarifários alternativos decorre de opções meramente comerciais da empresa, parece estar a sugerir que a PTC deveria ter sempre aplicado o tarifário do SU, sem nunca ter aplicado quaisquer descontos, o que seria, no seu entender, contrário ao quadro de racionalidade económica e de gestão eficiente que é seguido por qualquer agente económico;

- ii. Acresce que, segundo a PTC, se o PSU não segue uma estratégia de maximização do seu lucro, então os CLSU são maiores do que poderiam ser;
- iii. Caso não tivesse aplicado descontos, motivados pelo acréscimo de competitividade do mercado, a empresa teria perdido clientes e receitas, pelo que os CLSU seriam maiores, nomeadamente por redução de receitas e estrutura de custos distinta a ser redistribuída pelos clientes remanescentes do “*churn*” a que estaria sujeita;
- iv. A PTC considera ainda que não é verdade que a inclusão dos descontos e dos planos tarifários alternativos leve a que os operadores concorrentes financiem as ofertas que a PTC implementou para se tornar competitiva, uma vez que se não fosse PSU veria a sua competitividade reforçada;
- v. Por último refere que, por força dos requisitos legais e regulamentares a que está sujeita, quando atribui descontos ou cria planos tarifários alternativos, não pode discriminar ou mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos.

### III. ADMISSIBILIDADE DA RECLAMAÇÃO E OBSERVAÇÕES DEDUZIDAS PELOS CONTRA-INTERESSADOS

- 7. Conforme decorre do artigo 160.º do CPA, a PTC tem legitimidade para reclamar da deliberação acima mencionada.
- 8. A reclamação foi tempestivamente apresentada (artigo 162.º do CPA), justificando-se, na sua apreciação, notificar os contra-interessados para que estes se pronunciem, querendo, sobre o requerido.
- 9. O ICP-ANACOM procedeu à notificação dos contra-interessados, em 11.07.2011, fixando um prazo de 10 dias para que estes se pronunciassem sobre o teor da reclamação.

10. Responderam às notificações expedidas a Amazing Life, Lda., Cabovisão, Televisão por Cabo, S.A., a Luckyprice, Lda., a Onitelecom Infocomunicações, S.A., a Optimus – Comunicações, S.A., a Palco da Vida, Tele-Unip, Lda., a Phone One Serviços Telecomunicações, Lda., a Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A. e a ZZ Nadeem Comunicação e Informática, Unipessoal, Lda.
11. A Amazing Life, Lda., a Luckyprice, Lda., a Palco da Vida, Tele-Unip, Lda., e a ZZ Nadeem Comunicação e Informática, Unipessoal, Lda., sem apresentar quaisquer outras observações vêm informar que, na sua actividade, não funcionam com linha da PT Comunicações.
12. A Phone One Serviços Telecomunicações, Lda. informou que não tem nada a comentar sobre a notificação recebida.
13. Todas as demais entidades manifestaram a sua discordância relativamente ao alegado pela PTC, sustentando a improcedência da reclamação apresentada por aquela empresa e defendendo que seja mantida a decisão proferida pelo ICP-ANACOM sobre a metodologia de cálculo dos CLSU.

#### **A. Erro manifesto e errada abordagem conceptual**

14. Sobre a suposta violação do artigo 96º (erro manifesto e errada abordagem conceptual), a **Cabovisão** começa por expor o pressuposto que considera estar subjacente à reclamação da PTC: que esta empresa assegura a instalação de linhas por preços inferiores aos preços regulados e que o faz contra a sua vontade, pois apenas a obrigação do SU a impele a assegurá-los.
15. Sustenta a Cabovisão que se uma linha é instalada contra preços voluntariamente oferecidos abaixo do nível permitido, então ela nem sequer será, por sua própria natureza, uma ligação de SU, pois a função social nem sequer é accionada, por absolutamente desnecessária, já que existe concorrência. Alega, neste contexto, o carácter de “*safety net*” do SU.

16. A Cabovisão sugere então que, tendo em conta o argumento da PTC, o que o ICP-ANACOM deveria fazer era refinar o critério da existência de concorrência efectiva, bastando a existência de um operador para que uma área de central seja considerada como rentável. Alternativamente, considera que o ICP-ANACOM poderia acrescentar um terceiro critério que seria o da *“existência de clientes com ofertas promocionais”*.
17. A Cabovisão refere ainda que a PTC, analisando a sua rendibilidade, compara duas situações distintas – uma em que perde um determinado número de clientes, mas assegura um nível de receita superior, e outra em que assegura a retenção ou a captação de clientes e os correspondentes ganhos de escala, embora teoricamente reduza as margens para os acessos mais dispendiosos –, e opta pela segunda possibilidade, demonstrando que o benefício das economias de escala é superior à diferença entre o tarifário regulado e o preço efectivamente cobrado.
18. De acordo com a Cabovisão, o benefício resultante das economias de escala é quantificável, correspondendo à diferença entre a receita que a PTC receberia caso aplicasse o tarifário SU e aquela que efectivamente recebe pela aplicação do preço com desconto. Nesta conformidade, a Cabovisão considera que esse benefício deveria ser considerado, subtraindo-se ao apuramento dos CLSU, pelo que a correcção pretendida pela PTC redundaria num exercício de soma nula.
19. A **OniTelecom** considera que os CLSU devem ser calculados com base em procedimentos transparentes, e que é difícil encontrar transparência em descontos que situam o preço médio dos acessos abaixo do preço base do tarifário standard do SU, ao contrário do que sucede no caso dos descontos para reformados e pensionistas.
20. Entende esta empresa que estes descontos são potencialmente discriminatórios do ponto de vista da concorrência e a sua inclusão no cálculo dos CLSU iria onerar o SU, contrariando desta forma o princípio do

considerando nº3 da Directiva SU<sup>1</sup>. Seria impensável, alega, que fossem os outros operadores a contribuir para o financiamento do custo resultante das opções meramente comerciais do seu concorrente PSU.

21. Considera ainda a OniTelecom que os descontos envolvem custos, embora também naturalmente envolvam proveitos tangíveis e intangíveis, relacionados com a imagem de marca, pelo que o seu financiamento iria ser um factor de distorção da concorrência.
22. Do ponto de vista da OniTelecom a afirmação da PTC de que a ausência dos descontos iria reduzir o seu número de clientes por se transferirem para a concorrência, é uma afirmação que põe em causa o próprio apuramento das zonas não rentáveis e dos clientes não rentáveis em zonas rentáveis, por se estar a incluir, a seu ver, a consideração de mecanismos de retenção.
23. A **Optimus** começa por identificar um problema no raciocínio que a PTC desenvolve. Para aquela empresa, se a PTC renuncia, por opção comercial sua, ao recebimento de determinadas receitas, esta decisão nada tem a ver com as suas obrigações enquanto PSU. Assim, não podem ser consideradas as receitas efectivamente recebidas, uma vez que os descontos e tarifários alternativos oferecidos pela PTC não resultam de qualquer constrangimento imposto pelo SU, mas sim de uma opção comercial livremente determinada.
24. Considera a Optimus que não se trata, como alega a PTC de fazer uma comparação entre dois cenários hipotéticos, mas sim de garantir que, no processo de cálculo dos CLSU, a contabilização dos custos evitáveis e das receitas perdidas se mantenha dentro dos estritos limites do que são as obrigações e constrangimentos do SU, excluindo tudo aquilo que extravasa esse âmbito e respeita à política comercial da PTC. Isto porque, conforme alega, o SU consiste na imposição de oferecer determinados serviços a qualquer pessoa que neles esteja interessada, independentemente do que seriam as condições comerciais normais da política comercial da empresa.

---

<sup>1</sup> Directiva n.º 2002/22/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 07 de Março, alterada pela Directiva n.º 2009/1346/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de Novembro.





- 25.** Acrescenta a Optimus que o apuramento dos CLSU visa determinar os custos que o PSU tem por prestar serviços a clientes não rentáveis. Como tal, de duas, uma:
- ou os clientes de SFT da PTC são não rentáveis (deficitários) e, nesse caso, não se vê como poderiam aderir a ofertas de operadores concorrentes – que aliás não teriam a obrigação de lhes prestar serviço,
  - ou esses mesmos clientes são rentáveis e, nesse caso, não precisam do SU para nada e só por equívoco poderiam ser contabilizados como clientes de SU.
- 26.** Para a Optimus onde há ofertas de retalho suficientemente atractivas para captar clientes da PTC, não há necessidade de SU, e por conseguinte, qualquer custo em que a PTC incorra não decorre das suas obrigações de SU mas antes das suas opções de política comercial, livremente determinadas. Neste contexto, questiona a OPTIMUS por que razão, se estivessem em causa clientes realmente não rentáveis, se queixaria a PTC da sua eventual migração para ofertas concorrentes.
- 27.** A **Vodafone** discorda totalmente do alegado pela PTC, impugnando, de forma global, o conteúdo da sua reclamação, e refere que a “sugestão” da PTC de que a decisão do ICP-ANACOM teria sido determinada por comentário por parte de operadores concorrentes é esvaziada de conteúdo e, ainda mais, de sentido. Na perspectiva da Vodafone a “correção” pretendida pela PTC é que é absolutamente ilegal, injusta, e evidentemente contrária ao interesse público, designadamente no que concerne à defesa da concorrência.
- 28.** Para esta empresa, o cerne da questão da determinação dos CLSU é a existência ou não de obrigações de SU, pelo que as restantes estratégias comerciais seguidas pelo PSU não fazem parte do âmbito do cálculo do CLSU, nem o poderiam fazer dadas as nefastas e óbvias consequências para a concorrência. A Vodafone entende que os valores relativos às obrigações SU que devem ser considerados no cálculo são os decorrentes das decisões do ICP-ANACOM sobre as propostas do tarifário residencial do serviço

telefónico num local fixo, no âmbito do SU, apresentadas pelo PSU ao Regulador. Eventuais descontos ou planos tarifários alternativos apenas poderão ser incluídos nesse cálculo dos CLSU caso os mesmos tenham sido objecto de análise, validados e aceites pelo Regulador; sem o que não são decorrentes de obrigações de SU.

29. Refere a Vodafone que a PTC só apresenta a presente reclamação porque, provavelmente, os valores registados na sua contabilidade são significativamente diferentes dos que decorreriam da aplicação do tarifário de SU. Porque aplicou descontos e tarifários alternativos que em nada se relacionam com as obrigações de prestação do SU, não fazendo qualquer sentido que sejam considerados para o cálculo dos CLSU, não podendo pois o cálculo das receitas perdidas assentar nos proveitos registados na sua contabilidade.
30. Para a Vodafone o raciocínio apresentado pela PTC não está correcto, uma vez que se os proveitos que a PTC obtém como PSU são gerados por uma estratégia de "*pricing*" idêntica à que existiria caso a PTC não tivesse o encargo do SU, tal significa que a prestação do serviço não seria deficitária e, como tal, não seria considerada no cálculo do CLSU, à semelhança do que é definido pelo ICP-ANACOM no que respeita à prestação da lista telefónica completa e serviços de informações.
31. A Vodafone refere ainda que é preocupante o facto de o PSU aplicar descontos e tarifários alternativos que reduzem as receitas do PSU além do que seria obrigatório pela prestação do SU, podendo questionar-se se tal não significará que as componentes do SU são excedentárias. Caso tal se verifique, considera a Vodafone que o PSU deveria ser adequadamente sancionado, dados os impactos significativos que tal prática teria na concorrência do mercado. Adicionalmente, releva que, nos mercados retalhistas de banda estreita, as empresas do Grupo PT estão obrigadas a orientar os preços para os custos, a não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos e a manter a acessibilidade dos preços.

32. De acordo com a Vodafone a prática de descontos e tarifários só poderia ocorrer se as receitas geradas pelos clientes fossem superiores aos respectivos custos de prestação do serviço ou produção do produto, pelo que o raciocínio da PTC falece também neste aspecto, dado que esses clientes/utilizadores não estariam abarcados pelas alíneas a) e b) do nº2 do artigo 96º e, como tal, ou as situações mencionadas não estariam abarcadas pelo cálculo dos CLSU, ou a PTC estará a praticar preços abaixo dos custos para além do que lhe é legalmente permitido por lei.

### **B. Comentários sobre as experiências de outros países**

33. Sobre a referência pela PTC às decisões de reguladores de outros países, nomeadamente França, Espanha e Irlanda, a **Cabovisão** refere que nenhuma prova é feita de que as mesmas decidiram em sentido diverso do ICP-ANACOM. Assinala que a reclamação cita apenas pequenas frases demasiado sucintas e sem qualquer contextualização que permita perceber se, e em que sentido, tais reguladores endereçaram a questão e se o fizeram no sentido que invoca. Acrescenta que, não se tratando de disposições legais obrigatórias, competiria à Reclamante demonstrar quanto alega em abono da sua tese, o que não faz.

34. A **Optimus** refere que o que interessaria saber neste ponto é se os prestadores de SU naqueles três países oferecem descontos e tarifários alternativos do mesmo modo, e com a mesma abrangência, como faz a PTC, já que o teor destas decisões evidencia que o tema dos descontos e tarifários não foi sequer abordado no contexto da quantificação das receitas a ter em conta. Pelo que, conclui não ser possível retirar das decisões em causa qualquer apoio para a argumentação da PTC.

35. A **Vodafone** considera que a decisão da COMREG se refere às receitas que o PSU deixaria de ter como resultado de cessar a prestação de serviços a clientes não rentáveis, não sendo assim aplicável, já que o que está em causa

são os descontos e tarifários alternativos aplicados a clientes rentáveis, como, no seu entender, a própria PTC reconhece.

### **C. Erro manifesto de apreciação**

- 36.** Relativamente ao alegado erro manifesto de apreciação, a **Optimus** considera que, com os argumentos da PT sobre o ambiente de concorrência e o quadro de racionalidade económica, se fica a saber, desde logo, que o SU é susceptível de dar lucro, facto que, entende essa empresa, o ICP-ANACOM não deixará de ter em conta no apuramento dos CLSU.
- 37.** Refere a Optimus que, relativamente à minimização dos custos líquidos do SU, em tese a melhor maneira de um prestador de SU minimizar os seus custos líquidos seria deixar de ter clientes de SU, já que estes são, por definição, clientes não rentáveis. Assim, o objectivo de minimização dos CLSU seria prosseguido mais eficazmente pela migração do que pela retenção dos clientes de SU, pelo que essa migração deveria motivar a satisfação da PTC e não a oferta de descontos.
- 38.** Acrescenta ainda a Optimus que a PTC não demonstrou: que perderia clientes caso praticasse o tarifário SU; qual o impacto dessa putativa perda de clientes; que a hipotética perda de clientes teria algum impacto sobre a estrutura de custos subjacente ao SU; ou que um hipotético impacto sobre essa estrutura se traduziria num aumento dos custos imputáveis ao SU. Em suma, refere que a PTC não demonstra que a oferta de descontos e tarifários alternativos reduz os custos globais imputáveis ao SU, e por conseguinte, é apta a reduzir os CLSU nem que a oferta de descontos e tarifários alternativos é uma opção mais eficiente que o tarifário do SU em vigor, não havendo assim qualquer elemento que sustente ou indície o que a PTC refere no parágrafo 69 da reclamação.
- 39.** A Optimus refere ainda que a argumentação da PTC nos parágrafos 74-77 da reclamação se afigura manifestamente infundada uma vez que a obrigação



(legal e regulamentar) de não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos visa assegurar a não discriminação entre utilizadores que tenham um perfil de cliente e de tráfego idêntico, o que não se verifica entre os beneficiários do SU e os demais clientes (“comerciais”) do serviço telefónico fixo da PTC.

**40.**A **Vodafone** refere que a aplicação, pelo PSU, de descontos e tarifários alternativos, além dos aceites pelo Regulador, aos clientes rentáveis e a eventual consideração destes custos no cálculo do CLSU, cria um inaceitável efeito destrutivo da concorrência (já que os outros operadores estariam a compensar CLSU decorrentes de práticas comerciais do PSU) e traduz, caso o CLSU seja compensado por fundos públicos, uma situação em que o Estado estaria a financiar a estratégia comercial de um particular, em detrimento do normal funcionamento do mercado (o que poderia consubstanciar um auxílio de Estado ilegal). Neste contexto, considera que tal é absolutamente inaceitável e contra o intuito do legislador - permitir que o PSU pudesse ser ressarcido de custos líquidos em que incorra decorrentes da obrigação de prestação de um serviço de cariz social, ou seja o SU.

**41.** Acrescenta esta empresa que, sendo uma das obrigações das empresas do Grupo PT nos mercados retalhistas de banda estreita não mostrar preferência indevida por utilizadores finais específicos, e sendo esses serviços prestados em conformidade com a LCE e as decisões do Regulador, não se compreende de que modo pretende o PSU vir a ser ressarcido dos CLSU relativos a condições comerciais que são por si unilateral e voluntariamente definidas.

**42.**A **Vodafone** conclui finalmente que se fosse aceite que a PTC viesse a ser compensada por descontos e tarifários alternativos que aplicou a título de estratégia comercial, a PTC poderia até oferecer os serviços aos clientes e esperar ser compensada pelo Estado ou outros operadores dos custos líquidos de tal actuação, saltando aos olhos o absurdo de tal situação, e,

consequentemente resultando evidente a impossibilidade de procedência da presente Reclamação.

#### **IV. ANÁLISE**

- 43.** Conforme referido no Relatório da Consulta, a prática de descontos decorre de opções comerciais adoptadas pela PTC. Tal não significa, no entanto, que o ICP-ANACOM considere que as opções em causa não são legítimas. O referido relatório reconhece, ainda, que qualquer desconto praticado permaneceria caso as obrigações de SU desaparecessem.
- 44.** Consequentemente, os preços praticados com descontos decorrem dos factores de mercado alheios a tais obrigações de SU.
- 45.** Assim, aplicando o princípio básico orientador da metodologia adoptada, e previsto na lei, em que se compara o funcionamento do operador com e sem obrigações do SU, tem de se admitir que sem essas obrigações o operador praticaria os preços com desconto, em resultado da dinâmica do mercado e não prestaria serviço na generalidade das zonas/clientes não rentáveis. Nesse caso, o critério que o operador seguiria para determinar as zonas a servir teria de ter por referência os preços que iria praticar no mercado e não os de um SU inexistente.
- 46.** Todavia, a análise da utilização dos preços com ou sem desconto na metodologia de cálculo dos CLSU requer uma separação muito clara entre a fase da determinação das áreas/clientes rentáveis e a de apuramento do CLSU para as áreas/clientes não rentáveis, como se faz adiante.
- 47.** É um facto que a obrigação de acessibilidade de preços decorrente do artigo 86º da LCE se traduz na aplicação pela PTC, nas zonas e clientes que não seriam servidas sem a obrigação de SU, de um preço máximo, um "*price-cap*" anual, concretizada em tarifários submetidos à consideração do ICP-ANACOM, os quais nunca incluíram os descontos em causa e que não foram assim determinados ou sequer validados por esta Autoridade. Saliente-se



neste aspecto que a situação dos descontos dos reformados e pensionistas é totalmente distinta já que os mesmos integram, por determinação do ICP-ANACOM, as obrigações do SU.

48. Relativamente à alegada comparação de exercícios invocada pela PTC, importa sublinhar que o que está em causa neste aspecto particular é definir quais as receitas relevantes em cada área, tal como sucede aliás com os custos evitáveis, obviando a que, por via das mesmas, se aumentem os custos líquidos por factores estranhos às obrigações do SU. Não se trata, portanto, de “ficcional” receitas mas de ter em conta apenas aquelas que correspondem estritamente às obrigações do SU de harmonia com o que prevê a alínea b) do n.º 1 do artigo 96.º da LCE e que são fácil e objectivamente quantificáveis e auditáveis com base nos dados existentes.
49. Assim, não tem razão a PTC quando refere que o ICP-ANACOM vai contra a LCE pelo facto de, simulando proveitos, comparar duas situações hipotéticas e, nessa medida, não recorrer ao cenário real. Na LCE o que se prevê (na alínea b) do n.º 1 do artigo 96.º) é que para cálculo dos CLSU sejam utilizados os proveitos que resultam «*do funcionamento com as obrigações do serviço universal*» sem especificar o método para o seu apuramento.
50. A PTC invoca ainda que sem descontos a sua base de clientes diminuiria, com consequências nos seus custos e eficiência produtiva (por “*deseconomias*” de escala), com provável aumento de áreas e clientes não rentáveis. No entanto, não apresenta quaisquer elementos objetivos que quantifiquem tais efeitos, afigurando-se que, em geral, nas áreas não rentáveis (as que contribuem mais para os CLSU) não haja “*churn*” significativo e a inclusão dos descontos contribua para aumentar esses mesmos CLSU. Assim, em princípio, a existência dos descontos nas áreas/clientes não rentáveis e a sua inclusão no cálculo contribuiria para aumentar os CLSU e não para os reduzir, como a PTC afirma.
51. Relativamente ao erro manifesto de apreciação, rejeita-se que o ICP-ANACOM tenha dado uma justificação demasiado simplista e sem

sustentação do ponto de vista técnico, pese embora tenha agora oportunidade de reanalisar esta matéria em mais detalhe, à luz da maior densificação de argumentos apresentada nesta reclamação e tendo em conta as posições manifestadas pelos contra-interessados.

**52.** Por outro lado, considera-se que a argumentação dada pela reclamante padece de vários erros conceptuais.

**53.** A PTC argumenta que, num quadro de racionalidade económica e num ambiente de concorrência, é natural que a PTC vise maximizar o seu lucro. Mas este argumento não é válido no caso das obrigações de SU, pela própria natureza destas, já que se existisse aqui um “ambiente de concorrência” nem sequer seriam necessárias obrigações de SU. Como está claro na lei, o SU existe exactamente para as situações em que as condições de concorrência não funcionam correctamente. Assim, fica evidente que o argumento da PTC só seria aplicável a áreas rentáveis sobre as quais não recaem obrigações ativas de SU.

**54.** Mas a PTC procura estender o argumento sobre a prossecução do objectivo de maximização do lucro às áreas/clientes não rentáveis e aí incorre em falta de fundamentação quanto às consequências do que alega poder ser considerada uma gestão mais eficiente: a minimização dos CLSU. Isso não está de modo algum provado, uma vez que a PTC pode ter mais clientes com os descontos do que teria sem eles, mas também terá menos receitas por cliente, não sendo automático qual dos dois casos conduz a uma maior ou menor rendibilidade no caso dos clientes não rentáveis. Para que a consequência da prática de descontos fosse uma redução dos CLSU teria que se verificar, antes de mais, uma elasticidade procura-preço direta muito elevada ( $|\varepsilon| > 1$ ) o que não é expectável face à posição defendida pela própria PTC a propósito do cálculo da elasticidade no caso dos descontos a reformados e pensionistas, nem face à inexistência de ofertas alternativas de outros operadores a estes clientes não rentáveis. Não é, portanto, evidente, como a PTC alega, que caso ela tivesse aplicado sempre, exclusivamente, o





tarifário do SU, com a consequente quebra em termos de número de clientes, isso tivesse elevado (“e muito”, segundo a PTC) os custos totais de prestação deste serviço com reflexo negativo ao nível dos CLSU.

55. Adicionalmente, a invocação feita pela PTC de que o seu comportamento de disponibilização de tarifários com desconto nas zonas/clientes não rentáveis seria motivado pela eficiência da operação é contraditório com o argumento também invocado de que aplicou tais tarifários e descontos por estar vinculada ao princípio da não discriminação.

#### **A. Atribuição de descontos em áreas rentáveis**

56. Como já referido anteriormente, a questão da utilização de preços com ou sem desconto a todos os clientes apenas é relevante numa fase inicial para identificação das áreas/clientes não rentáveis. Deve, por isso, analisar-se em que contexto de decisão estaria o operador se não tivesse as obrigações de SU e tivesse de escolher as áreas/clientes a servir.

57. Ora, se se admite que os preços com desconto seriam os praticados mesmo sem obrigações de SU, seriam esses os preços considerados na identificação das áreas/clientes a servir. Nesse cenário não existiriam tampouco os preços do SU.

#### **B. Atribuição de descontos em áreas não rentáveis ou a clientes não rentáveis**

58. Outra situação é a que decorre da atribuição de descontos a clientes ou em áreas que na fase inicial foram identificadas como não rentáveis.

59. Neste caso, alega a PTC que a sua não atribuição resultaria na perda de clientes, aumentando assim os CLSU, pelo que deve a metodologia considerar os descontos atribuídos ou, em alternativa, caso não sejam considerados, a base de clientes usada deve ser distinta, tendo em atenção o

efeito da elasticidade procura-preço. A PTC alega que o ICP-ANACOM não poderá deixar de concordar com a utilização do efeito da elasticidade, dado que também o usa no caso dos “*Reformados e Pensionistas*”.

60. De facto, do ponto de vista do estrito rigor metodológico, tem de se admitir que ao considerar como referência o preço sem os descontos efetivamente praticados teria de se ter também em conta o efeito da elasticidade da procura, à semelhança do que se defendeu no caso dos reformados e pensionistas.
61. Porém, e tal como já houve oportunidade de se expor acima, não só a PTC não fundamenta a sua convicção de que essa elasticidade é muito elevada (em módulo), como toda a análise, e a própria argumentação da PTC a propósito dos descontos aplicados aos reformados e pensionistas, apontam para uma elasticidade procura-preço direta baixa. No mesmo sentido vão as respostas recebidas dos contra-interessados.
62. Assim, em oposição ao sugerido pela PTC, não se considera minimamente demonstrado que a não atribuição de descontos implicasse um aumento dos CLSU.
63. Como tal, deve considerar-se que a prática de preços com desconto nas zonas/clientes não rentáveis poderá conduzir a um aumento do CLSU, colocando-se a questão da legitimidade de tal decisão por parte da PTC, na medida que estaria a fazer recair sobre terceiros os custos das suas decisões comerciais e não do cumprimento de obrigações a que esteja legalmente vinculada.
64. Esta linha de raciocínio é seguida nas respostas dos contra-interessados e seria acompanhada pelo ICP-ANACOM no pressuposto de que a PTC foi inteiramente livre de decidir os preços a aplicar nestas zonas. O princípio da responsabilidade causal deveria assim conduzir à conclusão de que caberia à PTC suportar as consequências das suas decisões. Logo, no cálculo do CLSU, o preço de referência nas zonas/clientes não rentáveis não poderia ser outro que não o preço sem descontos – ou seja, o tarifário validado pelo ICP-



ANACOM – ainda que se devesse proceder ao ajustamento do número de beneficiários por forma a captar o efeito da elasticidade procura-preço direta.

65. A questão central é, assim, saber se a decisão de praticar descontos nas zonas/clientes não rentáveis foi um ato determinado estritamente pela estratégia comercial da PTC e, como tal, isento de restrições legais ou regulatórias, o que nos conduz ao ponto seguinte.

### **C. Obrigação de não discriminação e deliberações de outros operadores**

66. A PTC refere que na prática de descontos, por via das disposições relativas à não discriminação, é obrigada a concedê-los a todos os clientes.
67. Constata-se, de facto, que a obrigação de não discriminação decorrente da lei vinculava e vincula a PTC a disponibilizar também nas zonas/clientes não rentáveis os tarifários e descontos disponíveis nas zonas rentáveis.
68. Com efeito, na sequência da análise de mercado realizada em dezembro de 2004, foram impostas às empresas do Grupo PT obrigações de não discriminação de utilizadores finais, quer no mercado retalhista de acesso à rede telefónica pública num local fixo, quer no mercado dos serviços telefónicos locais e/ou nacionais publicamente disponíveis, fornecidos num local fixo a clientes residenciais. Também a LCE, no seu artigo 39º, aplicável a todas as empresas que oferecem acesso a redes ou a serviços de comunicações eletrónicas, reconhece a todos os utilizadores de redes e serviços acessíveis ao público o direito de lhes aceder em termos de igualdade. A este direito corresponde também uma obrigação de não discriminação sobre as respetivas empresas.
69. Assim sendo, para que a PTC nas zonas/clientes não rentáveis apenas disponibilizasse o tarifário do SU, não poderia dispor de quaisquer outros tarifários nas zonas rentáveis. Ou, alternativamente, teria decidido os preços a cobrar nas zonas/clientes rentáveis condicionada por ter de suportar a correspondente perda de receita nas áreas/clientes não rentáveis, não

compensada em sede de apuramento dos CLSU, o que necessariamente conduziria a um preço sub-ótimo nas zonas rentáveis.

70. Em qualquer dos casos isso significaria que as obrigações de serviço universal, dada a obrigação de não discriminação, imporiam uma perda de resultados (quando comparados com os resultados do funcionamento sem essas obrigações) nas zonas rentáveis que conceptualmente deveria ser compensada, pois seria uma consequência de tais obrigações, coisa que a metodologia adotada não prevê.
71. Posto isto, conclui-se que a prática de descontos nas zonas/clientes não rentáveis não deve ser considerado um ato determinado estritamente pela estratégia comercial da PTC e, como tal, isento de restrições legais ou regulatórias, pelo que o PSU não pode ser onerado pelas consequências decorrentes de tais descontos no apuramento do CLSU. Tais consequências resultam de uma obrigação a que tanto a PTC como os restantes operadores no mercado estão sujeitos, conforme acima referido.
72. Finalmente, em relação às referências a decisões de outros reguladores, importa salientar que nenhuma aborda explicitamente a problemática aqui em causa, não se podendo concluir pela existência de uma posição sobre a mesma, nem sequer sobre a existência de descontos ou tarifários alternativos nos países em causa, como bem salientam as respostas dos contra-interessados.

## V. CONCLUSÕES

A reclamação da PTC vem densificar a argumentação quanto à utilização de preços com ou sem descontos e de tarifários alternativos ao tarifário do SU, matéria já abordada no relatório de audiência prévia e na deliberação final.

A análise dos argumentos agora apresentados, bem como das respostas dos contra-interessados, permitiu uma abordagem ainda mais profunda da matéria, levando à necessidade de ajustamento da metodologia aprovada

para o cálculo dos CLSU e em particular no cálculo das receitas perdidas tendo em conta os custos do funcionamento do PSU com as obrigações de SU e em total consonância com o que fixa o artigo 96.º da LCE.

Considerando a análise realizada bem como os fundamentos acima expostos, no exercício das competências conferidas pela alínea l) do artigo 26.º dos Estatutos do ICP-ANACOM, anexos ao Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro, e nos termos do artigo 165º em conjugação com os artigos 141º e seguintes, todos do CPA, decide-se pela procedência parcial da reclamação apresentada pela PTC e, conseqüentemente, pela alteração da deliberação do Conselho de Administração do ICP-ANACOM, de 09 de Junho de 2011, relativa à metodologia a aplicar no cálculo dos custos líquidos decorrentes da prestação do serviço universal de comunicações eletrónicas, no sentido de serem utilizados os preços efetivamente praticados para determinar as zonas não rentáveis e os clientes não rentáveis em zona rentáveis, bem como para apurar os CLSU nas zonas/clientes não rentáveis, procedendo-se à correção da metodologia nos termos da versão anexa.

Lisboa, 18 de Agosto de 2011

O Vogal do Conselho de Administração



(Prof. Doutor Eduardo Miguel Vicente de Almeida Cardadeiro)

Ao abrigo da competência conferida pelo n.º 3 do artigo 29.º dos Estatutos do ICP-ANACOM anexos ao Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro e em substituição do Presidente do Conselho de Administração nos termos dos nºs 15 e 16 da Deliberação n.º 2429/2010, publicada na 2.ª série do Diário da República n.º 248, de 24 de Dezembro de 2010, rectificada pela Declaração de rectificação n.º 323/2011 publicada na 2.ª série do Diário da República n.º 27, de 08 de Fevereiro de 2011, dado que o prazo para decidir da presente reclamação termina antes da data prevista para a realização da próxima reunião do Conselho de Administração.