Decisão sobre a concretização do conceito de "custos de acesso anormalmente elevados" no âmbito da metodologia a aplicar no cálculo dos custos líquidos do serviço universal das comunicações eletrónicas (CLSU)

- Versão pública -

1. Enquadramento

Em 09.06.2011, o ICP-ANACOM aprovou a decisão sobre a metodologia a aplicar no cálculo dos custos líquidos do serviço universal de comunicações eletrónicas (CLSU).

Posteriormente a essa deliberação foram ainda adotadas duas outras deliberações, uma de 29.08.2011 em que se decidiu pela procedência parcial da reclamação apresentada pela PTC e pela alteração da deliberação de 09.06.2011, no sentido de serem utilizados os preços efetivamente praticados para determinar as "áreas não rentáveis" e os "clientes não rentáveis em áreas rentáveis", bem como para apurar os CLSU nas áreas/clientes não rentáveis, e outra de 25.11.2011 que determinou o valor de elasticidade procura-preço a ser considerado para o cálculo dos CLSU.

No que respeita especificamente à determinação dos "clientes não rentáveis em áreas rentáveis" encontra-se definido na deliberação de 09.06.2011 que se devem incluir no cálculo dos CLSU os custos líquidos gerados por esses clientes, decorrentes unicamente da existência de custos de acesso anormalmente elevados. Embora também admita abordagens metodológicas alternativas para a determinação dos custos evitáveis do acesso a deliberação refere ainda que, idealmente, deverão ser identificados individualmente todos os clientes não rentáveis que residem em áreas rentáveis e que geram "custos de acesso anormalmente elevados", devendo a causa desse custo elevado ser devidamente justificada pelo prestador de serviço universal (PSU).

Independentemente da abordagem metodológica adotada pelo PSU, a definição do conceito de "custos de acesso anormalmente elevados" é essencial para a determinação dos "clientes não rentáveis em áreas rentáveis" e consequentemente para o apuramento dos CLSU.

Nota-se que, não obstante não ter densificado o conceito de “custos de acesso anormalmente elevados”, no ponto 4.2.2 do relatório de audiência prévia e consulta pública aos sentidos prováveis relativos ao conceito de encargo excessivo e à metodologia a aplicar no cálculo dos CLSU, o ICP-ANACOM referiu que considerava que os custos de acesso das áreas rentáveis não seriam muito elevados, admitindo que, no máximo, fossem equivalentes ao custo médio nacional de todas as áreas, e expectavelmente inferiores a esses custos, já que nas áreas não rentáveis seriam mais elevados.

Na sequência das deliberações referidas anteriormente a PT Comunicações S.A. (PTC) enviou no final de novembro e de dezembro de 2011, respetivamente, as estimativas dos valores de CLSU de 2007 a 2009 e de 2010.

Estando presentemente a decorrer uma auditoria às estimativas dos CLSU apresentadas pela PTC para os exercícios de 2007 a 2009, adjudicada à SVP Advisors, S.L., com o objetivo de verificar a conformidade do cálculo apresentado com a metodologia definida pelo ICP-ANACOM e, consequentemente, estando em discussão entre outras matérias o conceito de “custos de acesso anormalmente elevados”, torna-se fundamental proceder à sua definição.

2. Densificação do conceito de “custos anormalmente elevados”

De forma a densificar o conceito de “custos de acesso anormalmente elevados”, são várias as abordagens possíveis.

Não obstante não exista um valor exato que possa ser usado como referência para o que se considera ser um “custo de acesso anormalmente elevado”, o limiar mínimo a partir do qual faz sentido esse conceito nunca poderá situar-se abaixo ou mesmo ser equivalente ao valor de custos médios, porque um valor médio por definição não é considerado “anormalmente elevado”.

Nesta conformidade, consideram-se as seguintes alternativas para a definição dos “custos de acesso anormalmente elevados”:

- Os custos dos clientes que se situam à direita do ponto médio da classe moda;
- Os custos dos clientes que se situam no percentil 40 de clientes com custos mais elevados;

- Os custos dos clientes que se situam no último terço de clientes com custos mais elevados;
- Os custos dos clientes que se situam no último quartil de clientes com custos mais elevados.

Relativamente ao critério da “moda” importa densificar o seu conceito e efeitos práticos da sua aplicação na determinação dos “clientes não rentáveis em áreas rentáveis”. Define-se “moda” como sendo o valor que ocorre com maior frequência se os dados são discretos, ou, o intervalo de classe com maior frequência se os dados são contínuos. No caso em apreço, reportamo-nos a dados contínuos, estando em causa nas estimativas apresentadas pela PTC relativas aos CLSU a distribuição de clientes por classes de custos, por MDF.

Dado que genericamente a distribuição dos custos de acesso por MDF segue uma distribuição assimétrica enviesada positiva, a aplicação do critério “moda”, no caso em questão, não constitui o melhor critério para a definição dos “custos de acesso anormalmente elevados”.

De facto, face à distribuição referida, em que existe uma maior frequência de valores nas classes de custo que se encontram mais encostadas à esquerda da curva de distribuição, a utilização da classe de custos que corresponde à “moda” resulta na consideração como “custos de acesso anormalmente elevados” mesmo os que se situam abaixo da classe de custos onde se encontra o valor do custo médio, o que não pode deixar de se considerar um contrassenso, não permitindo assim de forma adequada identificar os “clientes não rentáveis em áreas rentáveis” por deterem “custos de acesso anormalmente elevados”.

No que respeita às outras abordagens acima identificadas considera-se que, face à distribuição assimétrica enviesada positiva dos custos de acesso, constituem alternativas viáveis que permitem concretizar com maior adequação o conceito de “custos de acesso anormalmente elevados”.

Das três alternativas restantes – “percentil 40”, “último terço” e “último quartil” de clientes com custos mais elevados – considera-se que a que define como “custos de acesso anormalmente elevados” os custos dos clientes que se situam no último terço de clientes com custos mais elevados constitui a abordagem mais adequada.

Considera-se que o critério do “percentil 40”, que equivale a considerar como “custos de acesso anormalmente elevados” o valor de custos dos 40 por cento de clientes com custos mais elevados, não é adequado. Atente-se a este respeito que estão em consideração custos de acesso em áreas rentáveis. Se existissem muitos clientes com “custos de acesso anormalmente elevados” nestas áreas rentáveis, seria expectável que as áreas em causa fossem não rentáveis, o que não acontece.

Acresce que se estima que a aplicação do valor em causa – os 40 por cento – não seria muito diferente do que resultaria da consideração de um valor de custos médios, sendo que conforme já referido seria destituído de sentido definir um valor médio como custo anormalmente elevado.

Num outro extremo, poder-se-ia aplicar um critério em que o limiar para a consideração de “custos de acesso anormalmente elevados” minimizasse o número de clientes que potencialmente poderiam vir a ser contabilizados como “clientes não rentáveis em áreas rentáveis”, com o risco de tal resultar na exclusão de um número significativo de clientes não rentáveis. A aplicação do critério do “último quartil” dos clientes com custos mais elevados teria esse efeito.

Note-se que a definição do que são “custos de acesso anormalmente elevados” está sujeita a alguma discricionariedade, pelo que a limitação excessiva desse universo de clientes não é proporcional nem justificada, podendo enviesar o apuramento adequado dos “clientes não rentáveis em áreas rentáveis” por apresentarem custos elevados.

Nas condições descritas, considera-se que a aplicação da abordagem intermédia, que corresponde a considerar como “custos de acesso anormalmente elevados” os custos dos clientes que se situam no último terço de clientes com custos mais elevados, é a mais adequada.

Na tabela seguinte apresenta-se uma estimativa do número de “clientes não rentáveis em áreas rentáveis” que resultaria para os anos em análise (2007 a 2010) da aplicação das quatro alternativas descritas[1].

[1] Utiliza-se para este efeito a informação transmitida pela PTC ao ICP-ANACOM no âmbito da comunicação das estimativas dos CLSU.

Tabela 1 – Estimativa do número de "clientes não rentáveis em áreas rentáveis" com base na aplicação de diversos critérios (valores em milhares de clientes) [IIC]

Confidencial

[FIC] Fonte: Estimativas PTC de CLSU 2007-2009 e 2010 e cálculos ICP-ANACOM efetuados com base na abordagem metodológica encetada pela PTC para cálculo dos CLSU.

Conforme se observa na tabela acima, a aplicação da "moda" resultaria em média para os anos em causa, na consideração de cerca de 74 por cento do universo potencial de "clientes não rentáveis em áreas rentáveis" como clientes não rentáveis com "custos de acesso anormalmente elevados".

Já as restantes alternativas permitiriam que fossem considerados como "clientes não rentáveis em áreas rentáveis" entre 46 a 60 por cento do universo potencial de "clientes não rentáveis em áreas rentáveis".

A aplicação de todas as alternativas descritas tem como consequência a redução do universo de "clientes não rentáveis em áreas rentáveis" relevantes para o cálculo dos CLSU.

Tabela 2 – Variação do número de "clientes não rentáveis em áreas rentáveis" face ao universo potencial de "clientes não rentáveis em áreas rentáveis" [IIC]

Confidencial

[FIC] Fonte: Cálculos ICP-ANACOM efetuados com base na abordagem metodológica encetada pela PTC para cálculo dos CLSU.

Da análise à tabela acima, constata-se que o critério do “último terço” resulta numa redução média para os 4 anos de 46 por cento do universo potencial dos “clientes não rentáveis em áreas rentáveis”, redução que seria ligeiramente inferior no caso de ser adotado o critério do “percentil 40”, e muito menor com a aplicação do critério “moda” e por outro lado seria muito superior se fosse adotado o critério do “último quartil”.

3. Conclusão e deliberação

Atendendo à análise efetuada conclui-se que é necessário concretizar o definido pelo ICP-ANACOM em sede da deliberação de 09.06.2011 no que respeita ao conceito de “custos de acesso anormalmente elevados”.

Considerando que:

a) A presente decisão foi submetida ao procedimento de audiência prévia dos interessados ao abrigo do disposto nos art.ºs 100.º e 101.º do Código de Procedimento Administrativo, tendo sido recebidos contributos de 5 entidades;

b) Os contributos dos interessados sobre a matéria em causa são muito díspares, situando-se num extremo a posição defendida pela PTC e no outro extremo as posições da ONI, da OPTIMUS e da VODAFONE, e sendo a posição da ZON de não oposição ao critério definido pelo ICP-ANACOM;

c) O ICP-ANACOM analisou quatro critérios distintos para a concretização do conceito de “custos de acesso anormalmente elevados”, designadamente os critérios relativos à “moda” (custos dos clientes que se situam à direita do ponto médio da classe moda), ao “percentil 40” (custos dos clientes que se situam no percentil 40 de clientes com custos mais elevados, ao “último terço” (custos dos clientes que se situam no último terço de clientes com custos mais elevados) e ao “último quartil” (custos dos clientes que se situam no último quartil de clientes com custos mais elevados);

d) Relativamente ao critério “moda”, o ICP-ANACOM conclui que a sua aplicação não é adequada, atendendo a que resultaria na consideração como “custos de acesso anormalmente elevados” de custos que são inferiores aos “custos médios” que, por definição, não podem ser entendidos como “custos anormalmente elevados”;

e) No que respeita à aplicação do critério relativo ao “percentil 40”, o ICP-ANACOM também conclui pela sua inadequação porque resultaria na consideração como “custos de acesso anormalmente elevados” de custos que estão muito próximos dos “custos médios”, existindo assim uma elevada probabilidade de o universo de “clientes não rentáveis em áreas rentáveis” abranger muitos clientes que efetivamente não teriam “custos de acesso anormalmente elevados”;

f) O ICP-ANACOM conclui igualmente que a aplicação do critério relativo ao “último quartil” não é adequada, pelo risco de poder resultar na exclusão de número significativo de “clientes não rentáveis em áreas rentáveis”;

g) O ICP-ANACOM entende que o critério relativo ao “último terço” é o mais adequado para permitir a identificação dos “clientes não rentáveis em áreas rentáveis” com “custos de acesso anormalmente elevados”, não apresentando o risco de excluir clientes com “custos de acesso anormalmente elevados”, nem o de incluir um universo de clientes demasiado alargado, nomeadamente os que não apresentem “custos de acesso anormalmente elevados”.

O Conselho de Administração do ICP-ANACOM, no âmbito das atribuições que lhe são conferidas pelas alíneas b), e d) do n.º 1 do art.º 6 dos seus Estatutos, anexos ao Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de dezembro, no exercício das competências previstas nos artigos 95.º e 96.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, e tendo em conta os contributos recebidos no quadro da audiência prévia das entidades interessadas sobre o sentido provável de decisão de 13.09.2012, de acordo com o disposto nos art.ºs 100.º e 101.º do Código de Procedimento Administrativo, a que foi submetido e cujo relatório aprova em simultâneo com a presente deliberação, dela fazendo parte integrante, delibera:

- Aprovar a concretização do conceito de “custos de acesso anormalmente elevados” no âmbito da metodologia a aplicar no cálculo dos CLSU, determinando que sejam considerados para o efeito os custos dos clientes que se situam no último terço de clientes com custos de acesso mais elevados.

Lisboa, 12 de outubro de 2012