

# **Sentido provável de decisão sobre os resultados das auditorias aos custos líquidos do serviço universal da MEO relativos ao exercício de 2012**

## **Comentários da NOS**

Julho 2015



## Índice

1. Introdução.....	3
2. Comentários Prévios.....	3
2.1. Do enquadramento legal do procedimento e clarificação do sentido do SPD	3
2.2. Da omissão e alegada inexistência de informação e recurso a estimativas e aproximações.....	5
3. Comentários Específicos.....	6
3.1. Da manutenção de desvios no apuramento do CLSU e ausência de implementação de recomendação prévia dos auditores .....	6
3.2. Evolução do CLSU e comparação com os CLSU pós concurso .....	8
3.3. Experiência Internacional - <i>benchmarking</i> .....	10
4. Conclusão .....	11



## **1. Introdução**

A NOS, SGPS, S.A., em nome das suas participadas NOS Comunicações, S.A., NOS Açores Comunicações S.A. e NOS Madeira Comunicações, S.A., doravante conjuntamente designadas por "NOS", apresenta através deste documento a sua pronúncia no âmbito quer da audiência prévia nos termos do Código do Procedimento Administrativo, quer do procedimento geral de consulta previsto na Lei das Comunicações Eletrónicas ao sentido provável de decisão da ANACOM sobre os resultados das auditorias aos custos líquidos do serviço universal (CLSU) da MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO) relativos ao exercício de 2012, aprovado por deliberação do Conselho de Administração da ANACOM em 25 de junho de 2015, doravante SPD.

## **2. Comentários Prévios**

### **2.1. Do enquadramento legal do procedimento e clarificação do sentido do SPD**

O SPD apresenta-se fundamentado juridicamente em termos idênticos aos sentidos prováveis de decisão e subsequentes decisões relativas ao apuramento do CLSU para o período 2007 – 2009, bem assim para os anos de 2010 e 2011. Tais fundamentos foram alvo de comentários por parte da NOS, os quais, não estranhamente, se mantêm.

Mais uma vez, o SPD visa o apuramento do CLSU para um período em que o prestador do serviço universal não foi designado através de um procedimento concorrencial. Em consequência, e ainda que a ANACOM não o afirme, o procedimento a que o SPD se refere tem necessariamente que ser ancorado na Lei n.º 35/2012, de 23 de Agosto, e tramitado em estrita observância deste diploma, em especial, do disposto nos seus artigos 17.º a 22.º.

Por conseguinte, os comentários que a NOS oferece no presente documento supõem que, de ponto de vista jurídico, a 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 respetivo artigo 17.º.

Neste sentido, salienta-se o seguinte:

- a) A Lei das Comunicações Eletrónicas (aprovada pela Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, com alterações, doravante "LCE") não prevê a possibilidade



de os CLSU eventualmente 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;

- b) A própria ANACOM está impedida de invocar o disposto nos artigos 95.º e 96.º da LCE para exercer a competência para “aprovar (...) as últimas contas apresentadas pela MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A., em 2015.05.29 e determinar que os valores finais de CLSU relativos ao exercício de 2012 são (...)” (cfr. o ponto 1 da Deliberação constante do SPD – pág. 38), porque aquelas disposições legais supõem que o prestador do serviço universal foi designado mediante concurso público. A este propósito a NOS nota que da atribuição prevista na alínea i) do n.º 1 do artigo 8.º dos Estatutos da ANACOM não decorrem, por si só, poderes para aprovar aqueles mesmos CLSU.

Em consequência, a ANACOM deverá clarificar o efetivo alcance do projeto de decisão constante do SPD, à luz do artigo 17.º da Lei n.º 35/2012.

Por outro lado, e como decorre do acima recordado, a NOS limita-se aqui a reiterar a sua posição de que a MEO não tem direito a receber qualquer compensação pelos CLSU incorridos no período pré-concurso, que o Estado está impedido de a pagar e, por maioria de razão, que o pagamento desses eventuais CLSU não pode ser exigido, por qualquer via, aos demais operadores, designadamente às participadas da NOS.

Os fundamentos desta posição encontram-se, nomeadamente, nas pronúncias da NOS apresentadas no âmbito de consultas públicas relativas ao tema do financiamento do CLSU, e nas peças processuais submetidas ao tribunal administrativo, onde correm as ações administrativas especiais de impugnação das decisões finais adotadas nos procedimentos relativos aos anos 2007-2009 e 2010 -2011, e ao Tribunal Tributário de Lisboa onde correm as impugnações judiciais das liquidações da contribuição extraordinária relativas ao período de 2007-2009.

Adicionalmente, recorda-se que a NOS já manifestou o seu desacordo quanto a diversas deliberações nas quais se visa sustentar o apuramento e compensação dos CLSU previamente à designação dos respetivos prestadores por via concorrencial, incluindo sobre a definição da respetiva metodologia de cálculo. Não se pretendendo aqui reproduzir integralmente as posições e argumentos da



NOS sobre as decisões em causa, destaca-se, em particular, que a NOS manifestou a sua oposição veemente à:

- i) Deliberação de 29.08.2011 através da qual a ANACOM aceitou que no apuramento do CLSU sejam utilizados os preços efetivamente praticados para determinar as “áreas não rentáveis” e os “clientes não rentáveis em áreas rentáveis”;
- ii) Deliberação de 12.10.2012 que concretizou o conceito de “custos de acesso anormalmente elevados”, para determinação dos clientes não rentáveis em áreas rentáveis e consequentemente para o apuramento dos CLSU;
- iii) Deliberação de 23.09.2013 relativa à aprovação do CLSU da MEO para o período 2007-2009; deliberação de 20.11.2014 relativa à aprovação do CLSU da MEO nos anos de 2010 e 2011;
- iv) Deliberação de 29.01.2015 relativa à identificação das entidades obrigadas a contribuir para o fundo de compensação do SU e à fixação das contribuições referentes aos CLSU 2007-2009; e
- v) Às consequentes notas de liquidação do FCSU apresentadas à NOS.

Em suma: a presente pronúncia tem exclusivamente por objeto a matéria especificamente tratada no SPD e não prejudica de modo algum as posições da NOS expostas nos presentes Comentários Prévios que, para todos os efeitos, se deixam sumariadas.

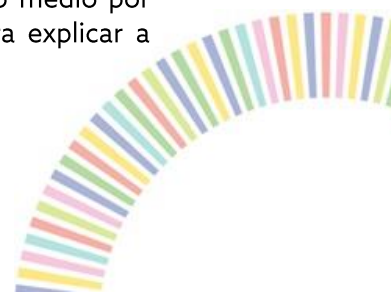
## **2.2. Da omissão e alegada inexistência de informação e recurso a estimativas e aproximações**

No âmbito de respostas a anteriores consultas públicas relacionadas com o apuramento do CLSU, a NOS manifestou a sua posição quanto, entre outros: i) à assimetria de informação e omissão de dados relevantes; e ii) à utilização de estimativas e aproximações.

As posições manifestadas no passado sobre estes aspetos mantêm-se. Pois, no âmbito do apuramento dos valores dos CLSU de 2012 que a ANACOM se propõe aprovar foi omitida informação que condiciona a cabal pronúncia da NOS sobre a matéria<sup>1</sup> e continua a ser aceite a utilização pela MEO de estimativas e aproximações para, designadamente, colmatar a alegada inexistência de

---

<sup>1</sup> Por exemplo, a informação relativa à receita média por cliente e ao custo médio por cliente, que, como veremos adiante trata-se de informação relevante para explicar a evolução dos CLSU



informação necessária para a aplicação da metodologia de apuramento de CLSU definida pela ANACOM em 2011<sup>2</sup>.

Ora, a dupla omissão de informação (omissão de informação existente na versão pública do SPD e omissão de informação por alegada inexistência da mesma) viola frontalmente o disposto no n.º 3 do artigo 17.º da Lei n.º 35/2012, que estabelece que a MEO deve transmitir à ANACOM *“o cálculo preliminar dos custos líquidos do serviço universal (...), e elementos que lhe servem de suporte, de modo totalmente transparente e auditável, e nos termos fixados pelo ICP-ANACOM”*.

O recurso a estimativas e aproximações origina igualmente sérias reservas quanto à observância dos critérios de rigor, robustez e exatidão que devem pautar o apuramento do CLSU, aumentando a respetiva subjetividade e impedido a cabal auditabilidade dos dados, ao contrário do previsto no mencionado no n.º 3, do artigo 17º da Lei nº 35/2012.

### **3. Comentários Específicos**

No apuramento dos CLSU do exercício de 2012 mantiveram-se procedimentos contestados pela NOS no âmbito de consultas anteriores relativas ao apuramento do CLSU, pelo que nos dispensamos de os repetir neste documento, mas os mesmos devem considerar-se aqui inteiramente reproduzidos, nomeadamente, no que respeita ao apuramento dos custos evitáveis e rácios de evitabilidade, e distribuição do custos de acesso pelos clientes, bem assim aos benefícios indiretos.

Dito isto, apresentam-se de seguida comentários específicos adicionais relativos aos CLSU2012.

#### **3.1. Da manutenção de desvios no apuramento do CLSU e ausência de implementação de recomendação prévia dos auditores**

No relatório da auditoria a AXON considera que se mantêm em aberto aspetos relativos à reconciliação entre os dados do SCA e os dados usados no cálculo dos CSLU: *“... continuam a existir alguns desvios no que diz respeito aos dados provenientes do SCA e aos dados usados no cálculo dos CLSU ... Os desvios existentes são entre a informação proveniente do SCA e:*

##### *1. Os volumes de tráfego usados no Modelo de Áreas Não Rentáveis*

---

<sup>2</sup> Como por exemplo, no apuramento da distribuição geográfica dos custos de acesso e distribuição deste custo pelos clientes



2. *As receitas de acesso e de tráfego usados nos Modelo de Áreas Não Rentáveis*
3. *Os volumes de tráfego usados no Modelo de Postos Públicos e*
4. *As Receitas usadas no Modelo de Postos Públicos*<sup>3</sup>

A este propósito a AXON considera “... que é aconselhável que, a MEO disponibilize uma reconciliação total dos inputs relativamente a anos futuros, fornecendo justificações razoáveis e documentação de suporte para qualquer desvio existente nos valores utilizados.”<sup>4</sup>.

Neste seguimento, nas conclusões da auditoria a AXON retira do perímetro da conformidade dos dados e cálculos do CLSU para o exercício de 2012 os desvios detetados, impedindo assim o reconhecimento total e incondicional da metodologia usada no apuramento do CLSU 2012 face às decisões anteriores adotadas pela ANACOM:

*“Com exceção das situações indicadas acima referentes aos desvios existentes, verificou-se que a resubmissão de novas estimativas de CLSU relativas ao ano de 2012, em particular os resultados e cálculos (Tabela abaixo), preparada pela MEO, está de acordo com os princípios, critérios e condições estipulados pela ANACOM nas suas decisões.”*<sup>5</sup> [sublinhado nosso]. Esta situação traduziu-se na inclusão de uma reserva na Declaração de Conformidade anexa ao SPD.

Frisa-se que recomendação e conclusões idênticas haviam já sido formuladas pela AXON no âmbito da auditoria aos CLSU anteriormente, como é o caso das auditorias relativas aos anos de 2010 e 2011<sup>6</sup>. Porém, a recomendação efetuada previamente pela AXON a este propósito não foi implementada, como demonstram as conclusões da auditoria aos CLSU do ano de 2012 e, conseqüente, reserva na Declaração de Conformidade, acima aludidas,.

---

<sup>3</sup> Página 32 e 33 do Relatório de auditoria às estimativas reformuladas dos custos líquidos da prestação do serviço universal apresentadas pela PT Comunicações, S.A. (exercício de 2012) – versão de 11 junho 2015 e que constitui anexo ao SPD

<sup>5</sup> Página 35 do Relatório de auditoria às estimativas reformuladas dos custos líquidos da prestação do serviço universal apresentadas pela PT Comunicações, S.A. (exercício de 2012) – versão de 11 junho 2015 e que constitui anexo ao SPD

<sup>6</sup> Página 36 do Relatório de auditoria às estimativas reformuladas dos custos líquidos da prestação do serviço universal apresentadas pela PT Comunicações, S.A. (exercícios de 2010 e 2011) e que constitui anexo ao sentido provável de decisão da ANACOM relativo ao apuramento dos CLSU 2010 e 2011 aprovado por deliberação do Conselho de Administração daquela Autoridade de 25 de setembro de 2014



O facto de se antever que os desvios detetados estarão a subvalorizar os CLSU que a ANACOM pretende aprovar não deixa de colocar em causa a exatidão, o rigor, a robustez e determinabilidade dos CLSU.

No entender da NOS, a existência de desvios no apuramento do CLSU e correspondentes reservas no relatório de auditoria às estimativas do CLSU de 2012, é motivo suficiente para impedir a sua aprovação pela ANACOM. Tal posição é ainda reforçada pelo facto de a manutenção de tal reserva na Declaração de Conformidade se dever à não implementação de uma recomendação sobre esta matéria apresentada no âmbito de auditorias prévias.

### 3.2. Evolução do CLSU e comparação com os CLSU pós concurso

O valor dos CLSU para o exercício de 2012 que a ANACOM se propõe aprovar corresponde, inesperadamente, ao valor anual mais elevado desde 2007.

Tabela 1 – Evolução do CLSU (€)

Evolução CLSU (€)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Áreas Não Rentáveis	2 428 449 €	1 454 150 €	1 426 419 €	916 931 €	963 418 €	917 835 €
Clientes Não Rentáveis	8 280 340 €	5 382 632 €	8 610 580 €	8 730 564 €	8 923 835 €	14 005 666 €
Postos Públicos Não Rentáveis	4 558 600 €	3 329 693 €	4 677 892 €	3 788 093 €	4 794 619 €	4 212 990 €
Pensionistas	15 246 547 €	14 309 725 €	12 947 533 €	11 705 510 €	10 345 946 €	8 566 209 €
<b>TOTAL CLSU</b>	<b>30 513 935 €</b>	<b>24 476 201 €</b>	<b>27 662 424 €</b>	<b>25 141 098 €</b>	<b>25 027 818 €</b>	<b>27 702 700 €</b>
<b>Benefícios Indiretos</b>	<b>6 928 958 €</b>	<b>4 307 769 €</b>	<b>4 604 850 €</b>	<b>1 618 116 €</b>	<b>1 500 192 €</b>	<b>1 279 193 €</b>
Reputação da empresa e valorização da marca	6 357 762 €	3 677 293 €	3 717 046 €	914 508 €	649 230 €	393 209 €
Ubiquidade	6 962 €	8 008 €	9 186 €	6 103 €	4 235 €	2 198 €
Publicidade nos Postos Públicos	355 049 €	407 546 €	539 381 €	563 557 €	644 280 €	667 792 €
Mailing	209 185 €	214 922 €	321 053 €	100 248 €	149 707 €	180 150 €
Taxas regulatórias	-	-	18 184 €	33 700 €	52 741 €	35 844 €
<b>TOTAL CLSU APÓS BENEFÍCIOS INDIRETOS</b>	<b>23 584 977 €</b>	<b>20 168 432 €</b>	<b>23 057 574 €</b>	<b>23 522 983 €</b>	<b>23 527 625 €</b>	<b>26 423 507 €</b>

Fonte: ANACOM

Este resultado é inesperado. Pois, era expetável que com o decorrer do tempo se verificasse uma diminuição dos custos, desde logo porque a evolução tecnológica permite a adoção de soluções mais eficientes na prestação dos serviços e respetivo suporte, incluindo no caso do SU, mesmo não se olvidando que em 2012 a prestação do SU não obedecia ao princípio da neutralidade tecnológica.

Acresce que o enquadramento económico recessivo pressionou os operadores para aumentarem a sua eficiência de modo a permitir a redução de custos. Ora, de acordo com o Relatório e Contas Consolidado da Portugal Telecom relativo a 2012<sup>7</sup>, os custos operacionais no negócio de telecomunicações em Portugal

<sup>7</sup> Página 59





diminuíram 5,5% em 2012. Muito se estranha que a prestação do serviço universal não tenha beneficiado deste movimento.

Do ponto de vista das receitas, importa ter presente que em 2012 se verificou um aumento do custo das comunicações quer no tarifário principal, quer no tarifário alternativo do serviço universal.

Adicionalmente, face à concorrência, à diversificação de serviços de comunicações e à evolução natural socio-demográfica seria expetável a diminuição de clientes que recorrem exclusivamente a serviços de telecomunicações no âmbito da prestação do serviço universal, incluindo do universo de reformados e pensionistas a beneficiar do desconto de 50% na respetiva assinatura.

Com efeito, em 2012 verificou-se uma diminuição do número de áreas não rentáveis e uma diminuição do número de beneficiários do tarifário de reformados e pensionistas e respetivos custos com estas duas componentes: -4,73% e -17,2%, respetivamente.

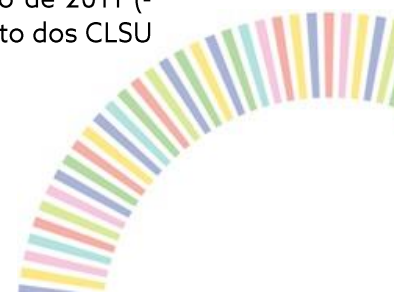
Tabela 2 – Evolução CLSU (%)

Evolução (%)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Áreas Não Rentáveis		-40.12%	-1.91%	-35.72%	5.07%	-4.73%
Clientes Não Rentáveis		-35.00%	59.97%	1.39%	2.21%	56.95%
Postos Públicos Não Rentáveis		-26.96%	40.49%	-19.02%	26.57%	-12.13%
Pensionistas		-6.14%	-9.52%	-9.59%	-11.61%	-17.20%
<b>TOTAL CLSU</b>		<b>-19.79%</b>	<b>13.02%</b>	<b>-9.11%</b>	<b>-0.45%</b>	<b>10.69%</b>
<b>Benefícios Indiretos</b>		<b>-37.83%</b>	<b>6.90%</b>	<b>-64.86%</b>	<b>-7.29%</b>	<b>-14.73%</b>
Reputação da empresa e valorização da marca		-42.16%	1.08%	-75.40%	-29.01%	-39.43%
Ubiquidade		15.02%	14.72%	-33.57%	-30.60%	-48.10%
Publicidade nos Postos Públicos		14.79%	32.35%	4.48%	14.32%	3.65%
Mailing		2.74%	49.38%	-68.78%	49.34%	20.34%
Taxas regulatórias				85.33%	56.50%	-32.04%
<b>TOTAL CLSU APÓS BENEFÍCIOS INDIRETOS</b>		<b>-14.49%</b>	<b>14.33%</b>	<b>2.02%</b>	<b>0.02%</b>	<b>12.31%</b>

Fonte: ANACOM

Todavia, o custo dos clientes não rentáveis em áreas rentáveis agravou-se de forma muito significativa (+57%), determinando, em larga medida, o agravamento dos CLSU<sup>8</sup>. A ANACOM justifica o aumento dos CLSU relativos aos clientes não rentáveis em áreas rentáveis com a *diminuição do número de áreas não rentáveis que potencia o aumento do universo de clientes não rentáveis em áreas rentáveis*

<sup>8</sup> Verificou-se uma diminuição adicional dos benefícios indiretos face ao ano de 2011 (-14,73%), mas do ponto de vista absoluto o maior impacto resulta do aumento dos CLSU relativo a clientes rentáveis em áreas não rentáveis



e da erosão do RMPC (receita média por cliente) e do CMPC (custo médio por cliente) a nível nacional verificada entre 2011 e 2012<sup>9</sup>.

Ora, desde logo se questiona que se considerem como CLSU os custos relativos a clientes não rentáveis em áreas consideradas rentáveis. Quanto à erosão da RMPC e do CMPC, a ANACOM não concretiza estes valores e nos relatórios de auditoria os mesmos surgem como confidenciais, embora, como se vê, sejam fatores determinantes dos CLSU, os quais, em última instância, podem ser imputados aos demais prestadores. Ainda que a NOS não disponha de dados concretos que lhe permitam comentar objetivamente os valores relativos à RMPC e do CMPC em causa, salienta-se que seria exetável que a margem dos clientes do SU (RMPC - CMPC) aumentasse, ao invés de diminuir, porquanto, como já aludido, as alterações ao tarifário do SU em 2012 se traduziram no aumento do preço das comunicações e registou-se uma diminuição geral dos custos de prestação dos serviços de comunicações.

Estas constatações (ou contradições) não podem senão colocar em dúvida a robustez e solidez do procedimento relativo ao apuramento do CLSU 2012, bem como põem em crise a observância do princípio de que o serviço universal deve ser prestado de modo economicamente eficiente, expresso na "Diretiva Serviço Universal" (e traduzido no n.º 4, do artigo 99º da LCE).

A este propósito a NOS relembra que será ressarcida, no máximo, em cerca de €11,9 milhões pela prestação da componente de serviços telefónicos do serviço universal para um período de 5 anos, o que representa, em termos médios, um custo líquido anual inferior a 2,4 milhões de euros. E mesmo acrescentando o CLSU para os próximos 5 anos relativos à componente de postos públicos, atinge-se um CLSU médio anual inferior a 5 milhões de euros. Ou seja, através do presente SPD a ANACOM propõe-se aprovar um custo médio anual para o ano de 2012 que é 428% mais elevado do que o CLSU resultante da designação dos prestadores por via do concurso.

Mais uma vez, atentos os princípios de eficiência e razoabilidade que norteiam a prestação do SU, não se pode deixar de questionar a adequação do procedimento de apuramento dos CLSU em geral e em particular para o exercício de 2012.

### **3.3. Experiência Internacional - *benchmarking***

A estranheza perante o montante apurado para o CLSU nacional e a sua evolução é ainda acentuada pela comparação com a situação verificada noutros (poucos)

---

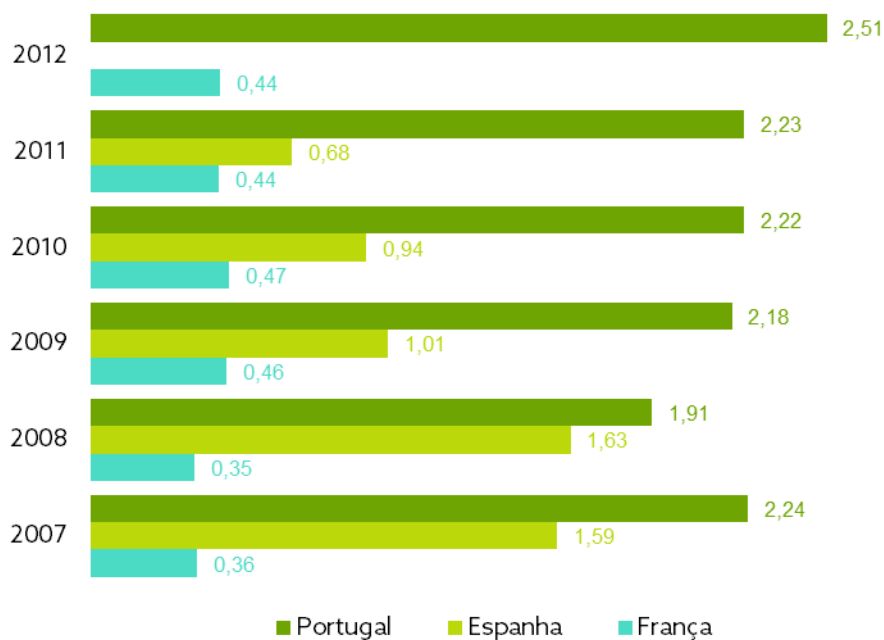
<sup>9</sup> Página 33 do SPD



países que consideraram que a prestação do Serviço Universal implica um encargo excessivo, em concreto, em França e Espanha.

Com efeito, ponderando o CLSU pela população constata-se que os valores apurados em Portugal estão claramente acima dos registados naqueles países.

Gráfico 1 – CLSU por população<sup>10</sup>



Fonte: Cullen, ARNs e Eurostat

Note-se que para o ano de 2012 o valor do CLSU ponderado pela população que a ANACOM se propõe aprovar é 423% mais elevado do que o registado em França.

Ora, também estes factos incitam as dúvidas sobre o procedimento de apuramento do CLSU que está a ser implementado a nível nacional, nomeadamente a sua exatidão e rigor.

#### 4. Conclusão

Atendendo ao exposto, a NOS é de opinião que não estão reunidas as condições para a aprovação dos CLSU para o exercício de 2012.

<sup>10</sup> Considerou-se a população registada em cada ano de acordo com informação do Eurostat



A NOS considera que, no que respeita ao estrito procedimento legal em causa no SPD, e sem prejuízo do que acima se recorda quanto ao alcance do disposto nos artigos 95º e 96º da LCE e nos Estatutos da ANACOM, esta Autoridade deverá reiniciar o processo de apuramento do CLSU 2012 garantindo como condições mínimas do processo que: i) o cálculo do CLSU 2012 assenta em elementos transparentes e auditáveis em conformidade com o exigido no artigo 17º da referida Lei nº35/2012; e ii) os demais operadores têm acesso a todos os dados relevantes para uma pronúncia cabal sobre a proposta da ANACOM relativa ao CLSU 2012.

