

RELATÓRIO DE AUDIÊNCIA PRÉVIA E DA CONSULTA PÚBLICA

relativo ao Sentido Provável de Decisão de 21 de março de 2014

**RESULTADOS DA AUDITORIA AOS CUSTOS LÍQUIDOS DO SERVIÇO UNIVERSAL (CLSU) DA PT
COMUNICAÇÕES, S.A. (PTC) RELATIVOS AOS EXERCÍCIOS DE 2010 E 2011**

Junho 2014

ÍNDICE

1. Introdução	3
2. Apreciação na generalidade	4
2.1. Comentários gerais	4
2.2. Informação disponibilizada	15
3. Apreciação na especialidade	19
3.1. Aspetos genéricos relativos à auditoria e principais conclusões	19
3.2. Princípios gerais	24
3.2.1. Determinação dos serviços relevantes para apuramento dos CLSU	24
3.3. Ligação à rede telefónica pública num local fixo e acesso aos serviços telefónicos acessíveis ao público	27
3.3.1. Apuramento dos custos evitáveis e rácios de evitabilidade	27
3.3.2. Áreas não rentáveis	31
3.3.3. Clientes não rentáveis em áreas rentáveis	34
3.3.3.1. Distribuição do custo de acesso pelos clientes	34
3.3.3.2. Tratamento dos custos e receitas não recorrentes no cálculo dos CLSU dos clientes não rentáveis (<i>one-off</i>)	35
3.4. Benefícios indiretos	37
3.5. Reconciliação com os valores constantes do SCA	40
4. Conclusão	41

1. Introdução

O Conselho de Administração do ICP-Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) aprovou por deliberação de 21.03.2014 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 2010 e 2011.

Cumprindo o disposto no artigo 8.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro¹ (LCE), o Conselho de Administração do ICP-ANACOM deliberou que o supra mencionado SPD fosse submetido a consulta pública por um período de 20 dias úteis. Paralelamente, e em aplicação do previsto nos artigos 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), os interessados foram notificados para, em igual prazo, se pronunciarem sobre o referido SPD.

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 10.04.2014, aprovou a prorrogação do citado prazo por mais cinco dias úteis, pelo que o procedimento geral de consulta terminou a 02.05.2014.

A 02.05.2014, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM indeferiu, por deliberação, o pedido apresentado por uma entidade para a obtenção de alegada informação adicional e para uma nova prorrogação do prazo da consulta pública e da audiência prévia aos interessados.

Foram recebidas dentro do prazo as respostas das seguintes entidades, às quais se agradece os comentários enviados:

- Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO);
- Cabovisão – Televisão por Cabo, S.A. (CABOVISÃO) e Onitelecom – Infocomunicações, S.A. (ONI), resposta conjunta doravante referida como CABOVISÃO/ONI;
- PT Comunicações, S. A. (PTC);
- Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (VODAFONE);

¹ Alterada e republicada pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro, e posteriormente alterada pela Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro, pela Lei n.º 42/2013, de 3 de julho e pelo Decreto-Lei n.º 35/2014, de 7 de março.

- Zon Optimus, S.G.P.S. S.A. (ZON OPTIMUS), em representação das suas participadas OPTIMUS – Comunicações S.A., ZON TV Cabo Portugal, S.A.², ZON TV Cabo Açoreana, S.A. e ZON TV Cabo Madeirense, S.A..

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 2010 e 2011.

2. Apreciação na generalidade

2.1. Comentários gerais

a. Respostas recebidas

CABOVISÃO/ONI

A CABOVISÃO/ONI entende que estão em causa valores de CLSU muitíssimo relevantes e até aparentemente excessivos quando comparados com outras jurisdições, referindo reiterar as posições públicas que tem defendido quanto à questão do financiamento dos CLSU no período prévio à designação de prestador de serviço universal (PSU) por concurso.

Deste modo, refere que a designação da PTC enquanto PSU é ilegal, por incumprir a Diretiva do Serviço Universal (Diretiva 2002/22/CE, alterada pela Diretiva 2009/136/CE),

² No passado dia 16.05.2014 foi concretizado o registo comercial da fusão por incorporação da ZON TV Cabo Portugal, S.A. na Optimus Comunicações S.A., tendo esta adotado a designação social de NOS Comunicações, S.A.

declarada ilegal também pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) no âmbito do processo C-154/09. De acordo com estas empresas, tal facto acarreta a nulidade do contrato de concessão celebrado entre o Estado Português e a PTC e inviabiliza o financiamento dos CLSU prestados no âmbito desse contrato.

Assim, entende que o regulador devia respeitar e cumprir integralmente o Acórdão do TJUE, privando-se de aplicar ou de conferir quaisquer efeitos práticos à situação nacional, isto é, abstando-se de promover a compensação dos CLSU com recurso a um mecanismo de repartição dos custos por todos os operadores.

A este respeito, a CABOVISÃO/ONI menciona que não podem os demais operadores, que refere terem sido ilegalmente excluídos da possibilidade de prestar o SU, ser onerados e chamados a suportar os alegados encargos excessivos da prestação deste serviço, atendendo ao carácter ilegal da designação do PSU e também à ausência de garantias de que o PSU esteja a prestar o SU de modo economicamente mais eficiente.

Adicionalmente, refere que a PTC beneficia desde 2009 da 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 e que tal *«Ihe concedeu de alguma forma uma “compensação” pelo SU»*. Para a CABOVISÃO/ONI tal circunstância acarreta o aumento da taxa devida pelos demais operadores que têm sido *“obrigados a suprir o montante que, por esse motivo, a PTC não tem sido obrigada a pagar”*.

Deste modo, conclui ser ilegal a pretensão de impor aos demais operadores o financiamento dos custos do SU prestado por um operador que considera ter sido ilegalmente designado para tal - *“especialmente tendo em conta que esses operadores já estão a ser obrigados – ilegalmente – a suportar um benefício indireto que visa compensar a PTC pela prestação do SU.”*

A CABOVISÃO/ONI reitera as preocupações que a CABOVISÃO já tinha manifestado no âmbito da auditoria aos resultados dos CLSU 2007-2009 relativamente ao impacto que a obrigação de ter de suportar contribuições para o financiamento dos CLSU terá na sua capacidade de inovar e concorrer, nomeadamente na atual estrutura de mercado e conjuntura financeira.

Alega que a imposição do financiamento dos CLSU: (i) é ilegal ao abrigo do Direito da União Europeia; (ii) viola a segurança jurídica e regulamentar na medida em que as

contribuições para o ressarcimento de CLSU são referentes a um período em que as regras não estava definidas e (iii) é discriminatório, desproporcional e tem efeitos anticoncorrenciais por impor a certas classes específicas de empresas um encargo financeiro com um impacto desproporcional nas suas contas.

Neste contexto, salienta o considerando 25 da Diretiva do SU sublinhando que não deve ser imposto um encargo financeiro desproporcionado às empresas do sector colocando em causa a evolução do mercado e a inovação. Refere a este propósito o caso espanhol em que o custo do SU recai unicamente sobre os maiores operadores do mercado – aqueles que juntos representam cerca de 85% do total das receitas declaradas no mercado.

Refere também que a informação constante no relatório de auditoria é insuficiente, prejudicando o comentário em sede de audiência prévia, por não lhes permitir comentar de forma cabal a matéria em apreço. Neste sentido, defende que o processo de cálculo dos CLSU carece de maior transparência para garantir o cumprimento do direito da UE, designadamente do previsto na Diretiva do Serviço Universal, em particular o considerando 19.

Por fim, conclui que o SPD não pode ser viabilizado por encerrar um número de ilegalidades gravosas que no entender destas empresas minam a sua subsistência. Como tal, entende que o ICP-ANACOM deve atender aos seus comentários no que respeita à ilegalidade da imposição aos operadores do financiamento retroativo dos CLSU, considerando que deve ser prevista a necessidade de isenção de contribuição de certas classes específicas de empresas.

DECO

A DECO refere que não dispõe de elementos suficientes para a elaboração da sua pronúncia aos resultados da auditoria aos CLSU, lamentando o expurgo que o ICP-ANACOM efetuou aos documentos que integram o processo de consulta.

Adicionalmente, refere que o que considera ser mais relevante são as metodologias de cálculo e a forma como os custos são suportados e o impacto que, por essa via, podem ter no consumidor. A este respeito, menciona que estas matérias não são sequer objeto de discussão na presente consulta, referindo que “*tudo já se encontra determinado*” e conclui que o projeto de decisão trata sobretudo de transferências de valores entre operadores.

PTC

A PTC refere registar o facto do SPD e do relatório de auditoria darem conta do muito elevado grau de conformidade e robustez dos cálculos e das abordagens metodológicas por si desenvolvidas no âmbito da metodologia definida pelo ICP-ANACOM para cálculo dos CLSU. Menciona, ainda, que tal facto evidencia o empenho significativo com que se dedicou a este assunto e a seriedade das abordagens metodológicas seguidas que, refere, se revelaram, em muitos casos, bastante conservadoras.

Sem prejuízo, menciona existir um conjunto de decisões do ICP-ANACOM com as quais não concorda e que, a seu ver, restringem indevidamente o seu direito à compensação dos CLSU ao conduzirem à subestimação dos valores finais.

Neste âmbito, remete para os comentários que efetuou ao SPD sobre os resultados finais da auditoria aos CLSU por si ressubmetidos relativos aos exercícios de 2007 a 2009. Transcreve-se aqui, de forma resumida, o conjunto de decisões a que este operador alude e os comentários apresentados em relação a essas decisões: “ (...) (i) a 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) a definição da metodologia de cálculo dos CLSU com valorização dos ativos a custos históricos; (iii) a inclusão de um fator de elasticidade no apuramento dos CLSU dos reformados e pensionistas e o não reconhecimento dos encargos financeiros decorrentes do atraso no ressarcimento destes custos; e (iv) a inclusão do conceito de custos de acesso anormalmente elevados no cálculo dos CLSU dos clientes não rentáveis em áreas rentáveis e sua concretização como correspondendo aos acessos que se situam no último terço dos acessos com custos mais elevados.” (ver páginas 7 e 8 do relatório de auditoria prévia e da consulta pública relativo ao SPD de 1 de agosto de 2013).

VODAFONE

A VODAFONE considera que o presente SPD se encontra alicerçado sobre os mesmos factos e vicissitudes jurídicas que entendia já existirem no ato administrativo que aprovou os CLSU de 2007-2009 reproduzindo assim, nesta sede, toda a fundamentação que apresentou no âmbito da audiência prévia e da consulta pública àquele procedimento. Assim, a VODAFONE refere:

- Ser inadmissível o reconhecimento de qualquer encargo excessivo de que deva ser compensado o atual PSU, o que justifica: (i) pela não promoção pelo Estado Português de um procedimento eficaz, objetivo, transparente e não discriminatório para a designação do PSU; (ii) pela decisão posterior de transferir estes encargos para o sector das comunicações eletrónicas; (iii) pela desadequação das obrigações do SU face ao contexto tecnológico e económico; e (iv) pela determinação da metodologia de cálculo dos CLSU e definição do conceito de encargo excessivo ter ocorrido em momento posterior à seleção do PSU, o que determina a seu ver a aplicação retroativa da metodologia e, conseqüentemente, a sua ilegalidade;
- Não poder ser reconhecida a validade de qualquer decisão que aprove o pagamento pelos operadores do sector dos “pretensos” CLSU;
- Que qualquer pagamento efetuado a este título deve ser, a seu ver, considerado um auxílio de Estado, o que menciona ser ilegal à luz do Direito da UE;
- Ter impugnado judicialmente a decisão do ICP-ANACOM relativa à metodologia de cálculo dos CLSU e que tal determinará, a ser declarada a invalidade de tal decisão, a nulidade do presente procedimento (nulidade conseqüente, nos termos do disposto na alínea i) do n.º 2 do artigo 133.º do CPA);
- Não terem sido submetidas a audiência prévia dos interessados alterações à metodologia aprovadas na decisão de 20.06.2013, referindo em particular o caso do critério de seleção de serviços relevantes, o que diz constituir um vício determinante da anulabilidade dessa decisão;
- Que a compensação dos alegados CLSU criarão distorções no mercado e entraves à verdadeira liberalização e evolução do sector;
- Que a adoção de uma decisão equivalente ao SPD em apreço se consubstanciará num ato administrativo inválido, nomeadamente por não estarem reunidas as condições para que os interessados se possam pronunciar adequadamente sobre a auditoria realizada.
- Entender que a inclusão de custos e receitas referentes a anos anteriores a 2007, face ao conceito de encargo excessivo, não são elegíveis para apuramento dos

CLSU dos anos 2007 a 2009, constituindo, a seu ver, uma violação da Lei (artigo 96.º da LCE).

A VODAFONE refere ter apresentado dois pedidos para prorrogação do prazo da consulta e de audiência aos interessados (o segundo dos quais inclui também um pedido de informação adicional) não lhe tendo sido dada resposta ao último pedido.

Por fim, a VODAFONE entende que a presente consulta deverá ser repetida após o apuramento dos resultados do SCA para os anos 2010 e 2011, questionando o carácter oportuno do presente SPD e defendendo que a pronúncia dos interessados deve ocorrer quando os valores de CLSU tiverem um carácter definitivo. Na sua opinião esta consulta deve ocorrer independentemente do apuramento dos resultados do SCA terem impacto ou não no valor dos CLSU, e que tal impacto deve ser refletido no relatório de auditoria e os valores submetidos a consulta.

ZON OPTIMUS

A ZON OPTIMUS reitera os comentários que efetuou ao procedimento de apuramento dos CLSU relativos aos exercícios de 2007 a 2009 sobre o enquadramento legal do procedimento. Menciona que a prestação do SU pela PTC assenta num ato jurídico de nulo efeito e refere considerar que “ (...) a PTC não tem direito a receber qualquer compensação pelos CLSU incorridos, 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 ZON OPTIMUS.”

A ZON OPTIMUS 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 respetivo artigo 17.º”.

Neste contexto, menciona que a 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”.

Refere também que o «*ICP-ANACOM está impedido de invocar o disposto nos artigos 95.º e 96.º da LCE para exercer a competência para “aprovar (...) o ponto 1 da Deliberação constante do SPD – pág. 30), porque aquelas disposições legais supõem que o prestador do serviço universal foi designado mediante concurso público. A este propósito a ZON OPTIMUS nota que das atribuições previstas nas alíneas b) e d) do n.1 do artigo 6.º dos Estatutos do ICP-ANACOM que decorrem, por si só, poderes para aprovar aqueles mesmos CLSU».*

Considera a ZON OPTIMUS que o ICP-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.

Deste modo, a ZON OPTIMUS conclui que a prestação do SU pela PTC assenta num ato jurídico de nulo efeito e refere que a manter-se o SPD irá recorrer aos mecanismos administrativos e judiciais adequados para impedir o pagamento de eventuais CLSU.

Assim, a ZON OPTIMUS menciona que os seus comentários têm exclusivamente por objeto a matéria especificamente tratada no SPD não prejudicando de forma alguma a sua posição sobre o enquadramento legal do SPD.

Sobre o SPD propriamente dito, a ZON OPTIMUS considera que existe uma assimetria de informação e omissão de dados relevantes para a elaboração da sua pronúncia, entendendo ainda que a utilização de estimativas e aproximações no cálculo dos CLSU impede a auditabilidade dos dados.

Em síntese, a ZON OPTIMUS entende que o SPD deve ser revisto no sentido de: (i) determinar a utilização de um procedimento completamente transparente com recurso a dados auditáveis conforme exigido pela lei; (ii) permitir o acesso aos demais operadores de todos os dados relevantes, de modo a que estes se possam pronunciar de forma cabal; e (iii) eliminar a possibilidade de recuperação de custos da prestação do SU anteriores a 2007.

b. Entendimento ICP-ANACOM

Nota-se que a generalidade dos operadores reiteraram comentários que já haviam apresentado em sede de audiência prévia e consulta pública aos dois SPD sobre os resultados de auditoria aos CLSU para os anos 2007 a 2009, nomeadamente no que respeita: (i) ao processo de designação do PSU no período anterior à designação do PSU

por concurso e ao Acórdão do TJUE que declarou o incumprimento pelo Estado Português de disposições da Diretiva 2002/22/CE quanto a essa designação; (ii) ao financiamento dos CLSU e ao seu impacto no sector; (iii) à necessidade de isentar certas classes específicas de empresas de contribuírem para o fundo de compensação do SU de comunicações eletrónicas; e (iv) à consideração de que a compensação dos CLSU determina a presença de um auxílio de Estado.

Quanto às questões relacionadas com designação da PTC como prestadora de serviço universal no período anterior à designação do PSU por concurso e com o Acórdão do TJUE, reitera-se a posição de que se trata de matérias que extravasam o âmbito da deliberação ora em causa, pelo que não são analisadas nesta sede.

De igual modo, e pelas mesmas razões também não se analisam as questões associadas ao financiamento dos CLSU, ao mecanismo de compensação dos mesmos, previsto na Lei n.º 35/2012, de 23 de agosto e ao respetivo impacto nos operadores.

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, para além de que, desde sempre, a LCE indicou, de forma clara, as prestações que integram o SU, em que termos podem ser avaliados os custos decorrentes dessas prestações e através de que soluções pode ser promovida a sua compensação, quando se conclua que as mesmas constituam um encargo excessivo para o PSU.

E 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, veio proceder à criação do fundo de compensação do SU de comunicações eletrónicas, fixando apenas os termos do funcionamento deste mecanismo de financiamento dos CLSU.

Assim, a presente deliberação versa sobre o cálculo e apuramento do montante dos CLSU relativos aos anos de 2010 e 2011, debruçando-se em particular sobre os resultados da auditoria aos valores apurados para esses anos, pelo que 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 relativos aos anos de 2010 e 2011, tal como fixado no n.º 4 do artigo 96.º da LCE.

Esta decisão final constitui depois 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, 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 97º, nº 1 da LCE. Relativamente às dúvidas sobre o SU estar a ser prestado de modo economicamente eficiente, reitera-se o entendimento do ICP-ANACOM proferido no âmbito da auditoria aos resultados dos CLSU 2007-2009, nomeadamente no que se refere aos incentivos que o PSU tem para prestar o SU de forma eficiente e que compreendem, entre outros: (i) a necessidade de garantir a acessibilidade dos respetivos preços para os utilizadores finais do serviço – destacando-se neste contexto a obrigação de disponibilizar um tarifário que cumpra um *price cap* anual não superior a IPC³-2,75%; (ii) o facto de o PSU estar sujeito a diversas obrigações de orientação para os custos grossistas em vários mercados relevantes, estando ainda sujeito à pressão concorrencial ao nível do retalho, que necessariamente o obriga a uma eficiência acrescida; e (iii) também o facto de o próprio mecanismo de repartição consagrado na Lei n.º 35/2012, de 23 de agosto conduzir a que o grupo em que se integra o PSU vir a ter de suportar uma parcela bem relevante, de cerca de 50%, do total de CLSU objeto de financiamento.

Quanto ao comentário da Cabovisão/ONI relativo à taxa devida pelo exercício da atividade de fornecedor de redes e serviços de comunicações eletrónicas, remete-se igualmente para o entendimento que esta Autoridade proferiu no âmbito do processo de auditoria aos resultados dos CLSU 2007-2009, e que aqui se reproduz:

«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

³ IPC – índice de preços no consumidor.

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.» (ver página 71 do relatório de auditoria prévia e consulta aos interessados à auditoria aos resultados dos CLSU 2007-2009 de 20.06.2013).

As questões relacionadas com a transparência - quantidade de informação considerada confidencial - e com o rigor - utilização de estimativas e aproximações - no cálculo dos CLSU, bem como as alegações de que os valores dos CLSU são muito relevantes e expressivos quando comparados com outras jurisdições serão analisadas mais adiante neste relatório, assim como as questões relativas aos custos ocorridos no período anterior a 2007. Sem prejuízo, releva-se desde já que estes aspetos já foram na sua generalidade objeto de resposta detalhada em anteriores decisões do ICP-ANACOM sobre os CLSU, bem como nos respetivos relatórios de audiência prévia e de consulta pública, tendo esta Autoridade refutado cada um desses aspetos de forma fundamentada.

O ICP-ANACOM não se revê na afirmação da DECO de que *“tudo já se encontra determinado”* e que a presente deliberação visa unicamente discutir a transferência de valores entre operadores. Efetivamente as metodologias aplicáveis já foram objeto de decisões anteriores, as quais foram oportunamente submetidas a consulta pública e audiência prévia dos interessados. O presente SPD, por seu lado, visa analisar a auditoria aos resultados dos CLSU 2010 e 2011 e a sua relevância decorre de o procedimento em causa ser fundamental para atestar a validade das estimativas apresentadas pela PTC e a sua conformidade com a metodologia definida. Ao contrário de que alega a DECO, o SPD não trata da *“transferência entre operadores”*, já que as questões relativas ao financiamento dos CLSU serão objeto de procedimento próprio e autónomo, a desencadear posteriormente, nos termos da Lei n.º 35/2012, de 23 de agosto.

O ICP-ANACOM considera que a alegação da VODAFONE de que não foram submetidas a consulta pública as alterações à metodologia aprovadas na deliberação de 20.06.2013, nomeadamente em relação ao critério de seleção dos serviços relevantes, não é correto. Em concreto sobre o critério de seleção dos serviços relevantes o SPD de 11.04.2013

menciona no número 2, ponto a que: “A PTC deve incluir como serviços relevantes prestados fora do SU, aqueles que permanecem como serviços rentáveis desde 2007 e até ao ano a que se refere a estimativa dos CLSU” tendo sido determinado na decisão final de 20.06.2013 que: “A PTC deve incluir como serviços relevantes prestados fora do SU, aqueles que permanecem como serviços rentáveis desde 2007 e até ao ano a que se refere a estimativa dos CLSU, devendo adicionalmente apresentar uma análise feita numa base anual e, caso necessário, justificação, que será adequadamente ponderada, 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”. Assim, entende-se que foi submetida à consulta dos interessados a aplicação do critério de seleção dos serviços relevantes e que, na sequência das preocupações manifestadas pelos operadores, a decisão final sobre esta temática foi adaptada de forma a refletir as preocupações manifestadas durante a consulta pública.

Quanto às questões enunciadas pela PTC sobre a admissibilidade de um encargo excessivo apenas a partir de 2007, com a valorização dos ativos, a inclusão de um fator de elasticidade no apuramento dos CLSU relativos a reformados e pensionistas e sobre a aplicação do conceito de custos de acesso anormalmente elevados, entende-se que, por se tratarem de questões já analisadas em decisões anteriores desta Autoridade⁴ em relação às quais não foram apresentados novos argumentos nos comentários desta empresa, estas matérias já foram devidamente ponderadas e decididas.

No que respeita aos pedidos de prorrogação apresentados pela VODAFONE, vide o entendimento do ICP-ANACOM no capítulo seguinte.

Relativamente à promoção de um novo procedimento de consulta pública e de audiência prévia dos interessados quando os valores de CLSU tiverem um carácter definitivo, refira-se que o SPD prevê que caso venham a ser determinadas alterações ao SCA (o que entretanto já foi decidido) deve a PTC resubmeter novas estimativas dos CLSU 2010-2011, as quais serão sujeitas a novo procedimento de auditoria. Refira-se também que a decisão de 20.06.2013, sobre os resultados da auditoria aos CLSU 2007-2009, determinou

⁴ Deliberação sobre a metodologia a aplicar no cálculo dos custos líquidos decorrentes da prestação do serviço universal (SU) de comunicações eletrónicas (09.06.2011) e deliberação relativa à concretização do conceito de custos de acesso anormalmente elevados (12.10.2012).

medidas semelhantes, tendo o ICP-ANACOM posteriormente lançado novo procedimento de consulta aos resultados definitivos de CLSU 2007-2009, pelo que, após o recálculo dos valores dos CLSU para os exercícios de 2010 e 2011, por via da apresentação de novos resultados do SCA, será igualmente dada oportunidade aos interessados de se pronunciarem.

Por fim e quanto à compatibilidade da presente decisão com a eventual execução da decisão anulatória ou revogatória da decisão do ICP-ANACOM sobre a metodologia de cálculo dos CLSU, invocada pela VODAFONE, reitera-se o entendimento desta Autoridade de que, não existindo decisão judicial sobre a impugnação da deliberação de 29.08.2011 promovida pela VODAFONE, não há razão para não prosseguir com o procedimento conducente à tomada de decisão final sobre os CLSU nos termos da lei.

2.2. Informação disponibilizada

a. Respostas recebidas

CABOVISÃO/ONI

A CABOVISÃO/ONI considera que a informação constante do relatório de auditoria anexo ao SPD é insuficiente para permitir às empresas comentarem de forma cabal a decisão em apreço, que refere ter um impacto muito significativo no sector, já que *“(...) o Regulador apenas valida os resultados finais duma auditoria sem apresentar dados que permitam compreender esses valores”*.

Neste sentido, critica a quantidade de informação que é classificada como confidencial, o que na opinião da CABOVISÃO/ONI impossibilita avaliar os dados de custos apresentados no referido relatório, não lhe permitindo compreender como é que os CLSU dos exercícios em causa totalizam cerca de 50 milhões de euros. Assim, defende que o processo carece de maior transparência, princípio que refere dever nortear o cálculo dos CLSU, e que está consagrado na Diretiva do SU (em particular no considerando 19).

DECO

A DECO refere ser lamentável não estarem disponíveis elementos suficientes que lhe permita pronunciar-se sobre os resultados da auditoria aos CLSU, dada a existência de informação de natureza económico-financeira (como as margens acumuladas e a

indicação das rubricas de custos relevantes) classificada como confidencial e expurgada da versão pública.

Nestas circunstâncias, considera que a ausência de informação e acesso unicamente à versão pública do relatório de auditoria, não lhe permite aferir se a redução de cerca de 1% nos valores dos CLSU como resultado da auditoria deveria, ou não, ser superior.

VODAFONE

A VODAFONE critica o que considera ser a ausência de condições para que os interessados se possam pronunciar adequadamente sobre a auditoria realizada. Neste contexto, menciona que solicitou, inicialmente, um pedido de prorrogação de prazo de resposta ao presente SPD e, em momento posterior, efetuou um pedido de informação e documentação adicional, referindo que considera o acesso a tais elementos fundamental para o cabal exercício do seu direito de contraditório e que a não disponibilização dessa informação constitui, a seu ver, uma violação do disposto nos artigos 101.º, n.º 2 e 124.º do CPA, padecendo assim o ato administrativo que venha a ser praticado de vício gerador de anulabilidade. Por fim, menciona que não obteve resposta ao seu requerimento de acesso a informação adicional.

A VODAFONE critica ainda a ausência de informação relevante sobre os cálculos efetuados, a classificação de dados históricos como informação confidencial e a não apresentação de análises custos/benefícios que justifiquem a adoção de abordagem alternativas. Refere esta empresa que tal limita séria e injustificadamente a pronúncia plena e eficiente dos interessados, situação esta que considera ser agravada pela magnitude dos valores em causa.

No tocante à classificação de dados históricos como informação confidencial este operador entende que estes por serem históricos são inócuos para a aferição de futuras estratégias comerciais da PTC.

ZON OPTIMUS

A ZON OPTIMUS salienta a omissão de informação no SPD mediante a sua classificação como confidencial e destaca o elevado grau de assimetria na informação, dando como exemplos a definição das áreas rentáveis e não rentáveis, os custos e receitas associados aos clientes não rentáveis em áreas rentáveis e os elementos do sistema de custeio da

PTC (SCA). Tal limita, no entender da ZON OPTIMUS, a concretização de uma apreciação e juízos cabais do exercício da auditoria e correspondentes resultados e a capacidade dos interessados em aferir ou questionar a razoabilidade e validade dos dados utilizados, assim como a sua correspondente evolução.

Face ao exposto, este operador entende que se encontra limitado o exercício de apreciação da proposta de decisão do ICP-ANACOM e *“frisa a necessidade de uma efetiva ponderação entre os direitos do prestador do serviço universal (PSU) e os interesses de terceiros em obter a informação necessária para que possam pronunciar-se cabalmente sobre todos os aspetos relevantes do procedimento que culmina no SPD em apreço.”* Salaria, em particular, a especificidade do procedimento em causa pela possível imputação de responsabilidades sobre entidades concorrentes da PTC enquanto potenciais financiadores do SU.

b. Entendimento ICP-ANACOM

Em primeiro lugar, o ICP-ANACOM entende que o prazo concedido para a apreciação do SPD, inicialmente de 20 dias úteis, posteriormente prorrogado por mais 5 dias úteis, foi adequado para permitir o escrutínio por parte dos interessados das matérias em análise. Relativamente ao segundo pedido efetuado pela VODAFONE, enviado 4 dias úteis antes do final do prazo da consulta, para acesso a informação e documentação adicional, bem como, para nova prorrogação do prazo de resposta, releva-se que a empresa foi notificada em 2.05.2014 da deliberação do Conselho de Administração do ICP-ANACOM aprovada nessa mesma data que indeferiu este requerimento. Note-se que, tal como se explicita naquela deliberação, os elementos solicitados constituíam, na sua generalidade, informação de natureza confidencial, sendo que a classificação destes elementos como confidencial foi devidamente ponderada pelo ICP-ANACOM. Igualmente foi tido em conta o facto de as justificações solicitadas pela VODAFONE, em relação a algumas matérias estarem devidamente explicadas no relatório de auditoria, sendo que apenas são confidenciais os valores que as acompanham.

Note-se em todo o caso que o processo administrativo com toda a informação relevante esteve sempre disponível para consulta dos interessados no serviço de atendimento ao público do ICP-ANACOM, conforme transmitido na notificação da deliberação que aprovou o SPD.

A respeito da informação veiculada neste processo, releva-se que o relatório de auditoria às estimativas dos CLSU para os exercícios de 2010 e 2011 apresenta informação 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, foi disponibilizada informação detalhada sobre a forma como a PTC implementou a metodologia de cálculo dos CLSU relativamente a cada uma das rubricas que integram a referida metodologia, o trabalho desenvolvido de verificação dos cálculos, o tratamento e conciliação dos *inputs*. Acresce que foram ainda identificadas e analisadas, ao longo do relatório de auditoria, todas as questões que foram suscitadas no decurso dos trabalhos de auditoria, sendo transmitida informação sobre as correções efetuadas e o impacto global dessas correções.

Deste modo, entende-se que foi facultado o acesso a toda a informação relevante, sendo que o SPD e o relatório de auditoria na sua versão pública, bem como o processo administrativo disponibilizado para consulta, contêm todos os elementos necessários e essenciais, com um nível de detalhe considerado suficiente, para que os interessados se possam pronunciar sobre todos os aspetos em apreço.

Relativamente ao respeito do princípio de transparência, refira-se que no âmbito da deliberação relativa à metodologia de cálculo dos CLSU de 09.06.2011, o ICP-ANACOM determinou que “(...) *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*”, informação esta que foi remetida pela PTC e analisada no âmbito do procedimento de auditoria.

Deste modo, os elementos confidenciais foram disponibilizados pela PTC ao ICP-ANACOM e aos auditores possibilitando a realização do trabalho de auditoria, notando-se que a PTC pediu a confidencialidade de parte da informação transmitida e, como tal, a sua não disponibilização a terceiros. Recorde-se que o ICP-ANACOM se encontra vinculado nos

termos do artigo 108.º, nº 3 da LCE, a garantir e a assegurar o respeito do segredo de negócio relativamente às informações que lhe sejam transmitidas independentemente do operador em causa.

Adicionalmente é de relevar 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 de concorrentes, distorcendo, dessa forma, o funcionamento do mercado.

Por fim, sobre a alegação de que o acesso a dados históricos não compromete o segredo de negócio, por serem, segundo a VODAFONE, inócuos para a aferição de futuras estratégias comerciais da PTC, entende-se que o acesso a informação histórica com 4 ou 5 anos pode permitir aferir as estratégias comerciais em curso, na medida em que possibilita o acesso a informação sobre políticas implementadas a 5 anos (recorde-se que no âmbito da metodologia dos CLSU, para efeitos da anualização dos custos/receitas de instalação, e do apuramento do benefício indireto relativo à ubiquidade, considerou-se que a vida útil do cliente é de 5 anos) com reflexos ainda no presente. Acresce que o acesso a informação histórica é relevante no desenvolvimento das estratégias futuras da empresa.

3. Apreciação na especialidade

Neste ponto é apresentado um resumo das respostas recebidas e respetivo entendimento do ICP-ANACOM, seguindo uma estrutura próxima da seguida no SPD.

3.1. Aspetos genéricos relativos à auditoria e principais conclusões

a. Respostas recebidas

VODAFONE

A VODAFONE refere considerar incompreensível o facto de os custos de CLSU 2007 a 2011 estarem a aumentar, afirmando haver uma discrepância nos valores apurados face aos resultantes do processo de designação de novos PSU por concurso público. A este respeito, salienta que para um período idêntico de 5 anos os valores de CLSU dos novos PSU são de cerca de 1/5 dos valores de CLSU apurados e em consulta para os anos 2007-2011. Refere igualmente que os vencedores do concurso, como é o caso da ZON

OPTIMUS, não beneficiam de posição de dominância no mercado do serviço fixo de telefone, contrariamente à PTC, e por conseguinte terão menor capacidade de endogeneizar os encargos excessivos relativos à prestação do SU.

Refere também que não é apresentada uma análise rigorosa sobre a evolução dos CLSU, afirmando que não são fornecidas justificações claras e inequívocas dessa evolução, nem justificação para o contributo individual de cada componente de custo do CLSU.

Este operador considera que deve ser justificada a razão para se adotarem no cálculo dos CLSU 2010-2011 as mesmas abordagens alternativas utilizadas no processo de apuramento dos CLSU 2007-2009, quando, a seu ver, poderiam ter sido desenvolvidos complementarmente os mecanismos necessários para a aplicação plena e exata da metodologia de cálculo dos CLSU para o cálculo relativo a 2010-2011, contribuindo para uma maior precisão, exatidão e rigor no cálculo dos CLSU.

ZON OPTIMUS

A ZON OPTIMUS manifesta-se surpresa com o aumento do custo médio anual dos CLSU (25 milhões de euros no período 2010-2011 face a cerca de 22,3 milhões de euros no período de 2007-2009) e menciona que tal põe em causa a observância do princípio de que o SU deve ser prestado de modo economicamente eficiente – princípio consagrado na Diretiva do SU e no n.º 4 do artigo 99.º da LCE. Neste contexto, questiona a adequação do procedimento de apuramento dos valores dos CLSU, em particular, para o período 2010-2011.

A propósito desta matéria relembra os valores que resultaram da designação da ZON OPTIMUS como PSU – custo líquido anual inferior a 2,4 milhões de euros, sendo que mesmo que se considere a componente dos postos públicos os CLSU médio anual para os próximos 5 anos decorrentes dos concursos seria inferior a 5 milhões de euros, ou seja, menos 415% que o custo médio anual para os anos de 2010 e 2011.

A ZON OPTIMUS apresenta ainda um *benchmark* para fundamentar a sua estranheza perante os valores apurados para os CLSU, bem como pela sua evolução, e para suscitar dúvidas sobre o procedimento de apuramento desses valores, nomeadamente a sua exatidão e rigor.

De acordo com a informação apresentada na resposta desta entidade, os valores dos CLSU por população são em Portugal superiores aos valores registados em França e em Espanha, países em que a prestação do SU implica um encargo excessivo.

Adicionalmente, defende a ZON OPTIMUS que a utilização de estimativas e aproximações no cálculo dos CLSU suscita sérias reservas quanto à observância do princípio do rigor, robustez e exatidão que deve nortear o apuramento dos CLSU, contribuindo para a sua subjetividade e impedindo a auditabilidade dos dados, e que tal é, no seu entender, contrário ao previsto no n.º 3 do artigo 17.º da Lei n.º 35/2012, de 23 de agosto.

b. Entendimento ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM refuta a alegação de que o procedimento para apuramento dos valores dos CLSU é desadequado. De notar que a evolução dos valores de CLSU resulta maioritariamente da variação registada no valor dos benefícios indiretos, que efetivamente decresceu significativamente entre 2009 e 2010, com impacto no valor dos CLSU. Já os valores de custos líquidos antes de benefícios indiretos registaram um decréscimo entre 2007 e 2011 na ordem dos 12%, bem como um decréscimo de 5% entre 2009 e 2010, ainda que tenham registado um ligeiro aumento, na ordem de 2%, entre 2010 e 2011.

Note-se ainda, conforme apresentado no relatório de auditoria, que a variação ocorrida nos benefícios indiretos decorre particularmente da redução muito significativa do valor relativo ao benefício indireto referente à reputação empresarial e reforço da marca, pelo que registando-se uma diminuição acentuada no valor global dos benefícios indiretos, só uma diminuição muito significativa a nível dos custos líquidos antes de benefícios indiretos é que poderia atenuar as diferenças observadas nos valores finais dos CLSU de ano para ano.

Contesta-se igualmente o referido pela ZON OPTIMUS quanto ao aumento do custo médio anual da prestação do CLSU colocar em causa o princípio de que o SU deve ser prestado de modo economicamente eficiente. Por um lado, não é verdade que em todo o período considerado tenha havido um aumento do custo médio anual da prestação do CLSU, por outro lado, a variação do montante do CLSU não reflete necessariamente uma prestação do SU com maior ou menor eficiência, tendo presente que esse montante depende nomeadamente de alterações no imobilizado líquido e nas receitas e custos, sendo que estes têm uma componente fixa e uma componente variável.

Contesta-se também a utilização de *benchmark* comparativo do valor dos CLSU anuais por habitante para suscitar dúvidas sobre o procedimento para o apuramento dos valores dos CLSU. Os valores dos CLSU para os exercícios 2010 e 2011 apresentados pela PTC estão associados a uma operação comercial concreta, que se suportou em determinados recursos e teve subjacente um conjunto de opções tecnológicas que espelham as decisões adotadas aquando da construção da rede, rede essa que teve em conta a demografia e as características geográficas do País, fatores estes que por si só dificultam a comparação entre países. De referir ainda que os valores dos CLSU foram calculados de acordo com a metodologia de cálculo estabelecida nos termos do artigo 96.º da LCE, que foi aprovada pelo ICP-ANACOM após o devido escrutínio ao mercado sendo que a metodologia e o peso das componentes do SU nos países referidos pela ZON OPTIMUS são diferentes de país para país, nomeadamente no que respeita a tarifários para grupos sociais específicos.

Relativamente à diferença entre os valores de CLSU em apreço e os valores apresentados no âmbito dos concursos de designação de PSU, reiteram-se os argumentos apresentados pelo ICP-ANACOM no âmbito da auditoria aos CLSU 2007-2009, nomeadamente a conclusão de que *“Os valores apresentados pelos concorrentes aos concursos de designação de PSU, seriam 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, 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.”*

De notar ainda neste contexto, conforme referido no âmbito da decisão relativa ao conceito de encargo excessivo, que posteriormente a 2006 se considera que a PTC já não apresenta capacidade para endogeneizar os custos que decorrem da prestação do SU, razão pela qual se admite o financiamento dos CLSU existentes em 2007 e nos anos seguintes. Não há assim uma maior (ou menor) capacidade de endogeneização de custos, já que a partir do momento em que se considera poder existir um encargo excessivo, permite-se ao prestador do SU a apresentação dos custos e receitas consideradas relevantes no âmbito dessa prestação (bem como dos eventuais benefícios que resultem dessa prestação). Recorde-se também, conforme já referido acima, que os CLSU apresentados pela PTC são os que resultam da metodologia definida pelo ICP-ANACOM, os quais estão associados à operação comercial desenvolvida pela PTC à data de construção da rede e

que necessariamente refletem as opções tomadas nesse momento; e que os preços base do concurso para a designação do PSU foram determinados com base em estimativas de CLSU apresentadas pela PTC e no *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.

Quanto à questão das abordagens alternativas, a metodologia de cálculo dos CLSU aprovada pelo ICP-ANACOM, nos termos da LCE, admitia, desde logo, a utilização dessas abordagens, nomeadamente para cálculo dos custos evitáveis do acesso, desde que tal não colocasse em causa o objetivo final do exercício, garantindo aderência à realidade.

Noutros casos, em que as abordagens alternativas não estavam inicialmente previstas, como é o caso da substituição do critério do enclave pelo novo critério de plausibilidade associado à rentabilidade plurianual, essas novas abordagens foram aceites porque asseguram maior coerência e robustez do modelo de cálculo, garantindo ainda que origina um menor número de áreas não rentáveis. Também a abordagem desenvolvida para a anualização dos custos/receitas de instalação não recorrentes conduziu a uma redução dos custos líquidos afetos a clientes não rentáveis em áreas rentáveis. Refira-se também que estas abordagens já foram sujeitas ao escrutínio dos interessados no âmbito da auditoria aos CLSU 2007-2009, tendo como tal sido incorporadas na metodologia de cálculo dos CLSU.

De ressaltar que o recurso a estimativas foi exaustivamente analisado, quer em termos de necessidade de recurso a abordagens alternativas, quer em termos dos resultados obtidos e sua razoabilidade/adequabilidade. Salienta-se também a este respeito que os auditores reconhecem que as mesmas são razoáveis e aceitáveis, sendo que naturalmente a sua aceitação também decorre de serem auditáveis.

Tendo em consideração o exposto, o ICP-ANACOM não se revê na afirmação da ZON OPTMUS de que a utilização de estimativas e aproximações é contrária ao disposto no n.º 3 do art.º 17.º da Lei n.º 35/2012, de 23 de agosto.

Relativamente ao desenvolvimento dos mecanismos necessários para o que a VODAFONE considera ser a aplicação plena e exata da metodologia de cálculo do CLSU, reiteram-se os comentários acima apresentados e remete-se, no que respeita ao desenvolvimento de um modelo LRIC, para o referido no capítulo 3.3.1.

Nota-se ainda que, também para garantir a coerência do exercício de cálculo dos CLSU, é de toda a conveniência assegurar que a metodologia aplicada se mantém consistente ao longo de tempo. Tal inclui a manutenção no cálculo dos CLSU 2010-2011 das abordagens alternativas usadas pela PTC no cálculo dos CLSU 2007-2009, designadamente por se ter considerado que essas abordagens eram adequadas para o exercício em causa e garantiam a aderência à realidade.

3.2. Princípios gerais

3.2.1. Determinação dos serviços relevantes para apuramento dos CLSU

a. Respostas recebidas

VODAFONE

A VODAFONE manifesta preocupações sobre a forma de apuramento dos serviços relevantes fora do âmbito do SU para efeitos de cálculo dos CLSU. Por um lado, considera não ser clara a forma como é calculada a margem dos serviços, criticando a ausência de disponibilização de informação sobre a natureza dos custos considerados (custos fixos? custos variáveis? custos comuns? etc.), por outro lado, refere reprovar a utilização de uma abordagem plurianual, considerando que a análise deve ser efetuada numa base anual. Deste modo, refere entender que devem ser considerados todos os serviços relevantes que apresentem margem líquida positiva no ano considerado e que deve ser disponibilizada informação detalhada sobre as receitas e custos que contribuem para o apuramento dessa margem. Além disso, considera que deve ser disponibilizada a lista dos serviços relevantes e informação sobre a proporção em que os seus resultados individuais afetam os valores finais apurados dos CLSU. Em particular, sobre a lista de serviços relevantes menciona ser incompreensível a sua classificação como confidencial.

Ainda no âmbito do apuramento dos serviços relevantes, este operador pretende conhecer o tratamento dado a ofertas comerciais de serviços em pacote (*bundles*) sobre acessos do SU. Em concreto, refere que devem ser excluídos os custos anormalmente elevados de servir clientes que subscrevem ofertas em pacote, ainda que o *bundle* inclua a prestação do serviço telefónico em local fixo, na medida em que, a seu ver, os custos de prestação do SU se confinam à disponibilização de uma ligação a uma rede de comunicações pública num local fixo e à prestação de um serviço telefónico através dessa ligação.

A VODAFONE relembra que abordou esta questão na sua resposta ao SPD de 1.04.2013, mas considera que o entendimento do ICP-ANACOM de então não foi suficiente para demonstrar que os custos relativos a serviços prestados na oferta de *bundle* que não o serviço de voz não são considerados no cálculo dos CLSU e, portanto, não estão sujeitos a financiamento.

Por fim, esta empresa entende que deveriam existir mecanismos robustos e auditáveis para que o financiamento do SU não incentive comportamentos menos íntegros, com objetivo de evitar que sejam financiados clientes com custos de acesso anormalmente elevados, que pouco tempo depois, subscrevam serviços adicionais da PTC. Deste modo, propõe que seja verificado o período de permanência desses clientes na oferta tarifária do SU, afim de não considerar custos de acesso para efeitos de cálculo dos CLSU dos anos afetados caso o cliente subscreva outros serviços relevantes fora do âmbito do SU no prazo de 24 meses após a instalação do acesso.

b. Entendimento ICP-ANACOM

Relativamente à questão relacionada com o cálculo da margem para apuramentos dos serviços relevantes fora do âmbito do SU a serem considerados no cálculo do SU, tal é efetuado, conforme referido no relatório de auditoria, com base nas receitas e nos custos relevantes. Para a determinação dos custos, e respondendo diretamente à Vodafone, são considerados todos os custos originados pelos serviços com exceção dos custos de *curtailment*. Os custos são extraídos do SCA da PTC, sendo assim considerados custos diretos, conjuntos e parte dos custos comuns (já que são excluídos os custos de *curtailment*).

A utilização de uma abordagem plurianual em detrimento de uma análise anual para apuramento dos serviços relevantes foi analisada no âmbito da auditoria aos CLSU 2007-2009, pelo que o ICP-ANACOM entende que esta matéria se encontra devidamente justificada. Salienta-se, no entanto, que o ICP-ANACOM determinou, no âmbito dessa auditoria, a apresentação pela PTC de “(...) *uma análise feita numa base anual e, caso necessário, justificação, que será adequadamente ponderada, 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*”. Esta questão foi analisada no contexto da auditoria aos CLSU 2010-2011 e, neste âmbito, o relatório de auditoria refere que “(...) *a PTC ao usar as margens*

acumuladas não está a excluir nenhum serviço que apresente margens positivas numa base anual. Conclui-se pois, que para os CLSU 2010-2011 a aplicação da abordagem plurianual ou anual seria irrelevante em termos do apuramento dos serviços relevantes.

Relativamente à disponibilização da lista dos serviços relevantes, tendo em consideração que a sua publicação permitiria o acesso a informação relativa à rentabilidade positiva ou negativa desses serviços, entende-se que a mesma tem carácter confidencial, por se tratar de elementos suscetíveis de relevar segredo de negócio e comercial.

Em relação ao comentário da VODAFONE relativamente à proporção em que os serviços relevantes de forma individual afetam o valor final dos CLSU, salienta-se que, para os serviços que fazem parte do SU, não é relevante para o apuramento dos CLSU aferir a sua proporção em termos individuais, pois naturalmente e conforme a metodologia de cálculo esses serviços teriam de ser considerados no cálculo.

Já no que se refere ao impacto dos serviços relevantes fora do âmbito do SU considerados para efeitos de cálculo dos CLSU esclarece-se que o modelo de apuramento dos CLSU incorporou desde logo os serviços rentáveis não integrados no SU, mas suportados em pares de cobre, pelo que não foi calculado o impacto no resultado da desconsideração desses serviços. Em todo o caso, o seu efeito é naturalmente o de reduzir os CLSU, tendo presente que só foram integrados os serviços fora do SU com margem global positiva, ou seja com receitas superiores aos custos. Nesses casos são considerados tanto as suas receitas, como os custos relevantes que lhes estão subjacentes. Nesta conformidade, não se justifica excluir do apuramento dos CLSU esses serviços, relevando-se que o racional para a incorporação no cálculo dos CLSU decorre do facto de o PSU poder retirar da prestação desses serviços margens positivas que só existirão porque os serviços em causa são prestados sobre acessos de SU. Igualmente não se justifica considerar esses serviços para efeitos do cálculo dos CLSU quando os mesmos gerem margens negativas, dado que a sua prestação não resulta de uma obrigação imposta ao prestador, e conseqüentemente não haveria justificação para que os mesmos fossem considerados (sendo que a sua consideração contribuiria para o aumento dos CLSU).

Nota-se ainda, no que respeita aos serviços fora do SU, que a desconsideração dos seus custos teria necessariamente como corolário a desconsideração das receitas que são obtidas com os serviços em causa, o que inevitavelmente levaria ao aumento dos CLSU,

dado que só foram integrados no cálculo os serviços prestados fora do SU que apresentam margem positiva.

No tocante às ofertas comerciais em *bundle*, o que o ICP-ANACOM referiu anteriormente sobre esta matéria respeitava exclusivamente aos serviços relevantes prestados fora do SU, sendo que no caso desses serviços se estiverem em causa ofertas em pacote, dadas as suas características “(...) a identificação das respetivas receitas e custos é feita de forma agregada para o conjunto de serviços que as integram” (ver página 39 do relatório de audiência aos CLSU 2007-2009 de 20.06.2013).

Sem prejuízo do referido quanto aos serviços prestados fora do SU, releva-se que por um lado, no apuramento dos CLSU só são considerados os clientes que têm o serviço telefónico em local fixo de forma isolada, ou seja não integrado num pacote de serviços, e por outro lado, no apuramento dos custos de acesso, com vista à determinação dos custos de acesso anormalmente elevados dos clientes do SU, só são considerados os custos associados à prestação do SU, e naturalmente de entre estes custos, só são considerados os custos evitáveis – custos que o operador não teria de suportar se não tivesse a obrigação de prestar os serviços do SU. Assim, tendo presente que os custos de acesso considerados são exclusivamente os relativos à prestação do SU e que seriam evitados caso a PTC não tivesse a obrigação de prestar o SU, e que os custos líquidos apurados são os que decorrem da prestação do serviço num determinado ano, não se justifica excluir do apuramento dos CLSU os clientes que tendo custos de acesso anormalmente elevados venham a aderir a serviços adicionais ao SU em anos posteriores.

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

3.3.1. Apuramento dos custos evitáveis e rácios de evitabilidade

a. Respostas recebidas

VODAFONE

A VODAFONE defende o desenvolvimento do modelo LRIC feita à medida para cálculo de rácios de evitabilidade, referindo discordar que a sua implementação se consubstancie numa obrigação onerosa e desproporcional, lembrando que será aplicado a um período

de 7 anos e meio, o que, a seu ver, permitiria mitigar os custos decorrentes do seu desenvolvimento.

Para este operador a implementação desse modelo contribuirá para conferir maior rigor, robustez e transparência ao cálculo dos CLSU e tal mitigará, na sua opinião, “a *litigância que a presente abordagem de apuramento poderá acarretar aquando da efetivação da contribuição dos diferentes operadores de comunicações eletrónicas para o fundo de compensação do SU*”.

A VODAFONE, à semelhança do que referiu no âmbito do processo de auditoria aos CLSU 2007-2009 também menciona que os custos comerciais devem ser excluídos do cálculo do CLSU. Refere que o seu entendimento não foi então acolhido e menciona que nesta circunstância é, a seu ver, imprescindível a descrição detalhada das atividades incluídas nestes custos. Por fim, salienta, que as atividades associadas à atividade de angariação de clientes não devem ser consideradas para o apuramento dos CLSU e solicita que o Regulador confirme essa exclusão.

Relativamente aos custos comuns, este operador reitera defender a sua exclusão no cálculo dos CLSU, referindo, em todo o caso, não entender como se poderá considerar razoável um rácio de evitabilidade de 70% para estes custos, nem como se aceita que a justificação deste valor seja feita por comparação com as análises estatísticas da *Federal Communications Commission*, em detrimento de um modelo LRIC próprio.

Neste contexto, da manutenção do rácio de evitabilidade de 70% para os custos comuns, solicita um esclarecimento sobre qual a base de incidência do rácio. Acrescenta também que dada a ausência de informação no SPD poderá especular-se se o rácio se aplica sobre: (i) toda a base de custos de estrutura da PTC ou (ii) os custos de equipas específicas que de alguma forma estão relacionadas com a prestação de serviço do SU. Rematando que, a seu ver, no contexto de apuramento dos CLSU apenas a segunda abordagem poderá ser adotada.

Neste âmbito, também refere que deve ser apresentado o racional para se assumir um rácio de evitabilidade para os custos comuns idêntico para os custos evitáveis de áreas não rentáveis e para os custos evitáveis dos clientes não rentáveis em áreas rentáveis, uma vez que considera que a natureza dos custos comuns destas componentes do SU é distinta, atendendo nomeadamente ao carácter regional.

ZON OPTIMUS

A ZON OPTIMUS entende que deve ser desenvolvido um modelo de custos incrementais de longo prazo (LRIC) próprio da PTC. Adicionalmente, menciona discordar da utilização de estimativas e questiona em que medida os países/operadores utilizados como referência apresentam características que os tornam comparáveis à realidade nacional.

b. Entendimento ICP-ANACOM

No relatório de audiência prévia e consulta pública aos resultados da auditoria dos CLSU 2007-2009, de 20.06.2013, analisou-se a questão relativa ao desenvolvimento de um modelo LRIC próprio da PTC para aplicação ao cálculo dos CLSU em exercícios subsequentes, nos quais se incluem os exercícios agora em análise. Considera-se que a generalidade dos argumentos então apresentados, e que justificaram não ser razoável solicitar o desenvolvimento de tal modelo, se mantêm, nomeadamente: *“(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.”* (página 48 e 49 do relatório de audiência prévia e consulta aos interessados à auditoria aos resultados dos CLSU 2007-2009 de 20.06.2013).

Note-se que não tendo sido desenvolvido um modelo no âmbito dos CLSU 2007-2009, entende-se que o desenvolvimento posterior do modelo para os CLSU 2010-2011 não faria muito sentido atento o já referido e a disrupção em termos de consistência no modelo de

apuramento dos CLSU que tal originaria. Sem prejuízo, nota-se ainda que a sua adoção para os CLSU 2010 em diante não teria impacto num período de 7 anos, mas muito inferior (4 anos).

Além disso, é necessário ter em consideração que as decisões sobre os CLSU estão condicionadas pelo cumprimento de um calendário legal, que decorre nomeadamente da Lei n.º 35/2012, de 23 de agosto, e que o desenvolvimento e implementação de um modelo LRIC é um processo que dada a sua complexidade é extremamente moroso e acarreta custos que não são negligenciáveis.

Relativamente às fontes utilizadas para obtenção dos rácios de evitabilidade e a sua aderência à realidade nacional, salienta-se que os auditores aceitaram as fontes em causa por entenderem que se tratava da melhor informação disponível e por considerarem que as entidades em questão são representativas da indústria de telecomunicações.

Sobre a questão relativa aos custos comerciais, reitera-se o referido pelo ICP-ANACOM no relatório de auditoria aos CLSU 2007-2009 de 20.06.2013. No âmbito do SCA estes custos são, na sua generalidade, classificados como custos diretos da instalação de serviços. A percentagem de evitabilidade de 90% associada a esta categoria de custos foi determinada de acordo com a abordagem seguida para apuramento dos custos evitáveis, a qual se considerou, então pelos auditores e pelo ICP-ANACOM, e se continua a considerar, razoável e aceitável.

Importa ainda clarificar que o SCA discrimina as atividades orientadas para o cliente que incluem, entre outras, a comercialização e venda, angariação de clientes, facturação e cobrança e custos associados ao desenvolvimento do produto, os quais são considerados por via dos rácios de evitabilidade no cálculo dos CLSU.

No tocante aos custos comuns, o ICP-ANACOM mantém o seu entendimento de que foi demonstrado que estes custos são influenciados pela descontinuação da prestação dos serviços do SU, sendo por conseguinte parcialmente evitáveis, e como tal, conforme previsto na deliberação de 09.06.2011, devem ser tidos em conta no cálculo dos CLSU. Relativamente à utilização de relatórios da *Federal Communications Commission*, como referência para cálculo do rácio de evitabilidade destes custos, ao invés de um modelo LRIC próprio remete-se para o comentário já efetuado sobre o desenvolvimento deste modelo. A propósito da razoabilidade do rácio de evitabilidade de 70% refira-se que a

abordagem seguida para apuramento dos custos evitáveis foi considerada pelos auditores, e pelo ICP-ANACOM, como razoável e aceitável.

Relativamente à base de incidência do rácio de evitabilidade para os custos comuns esclarece-se que é considerada a totalidade dos custos comuns com exceção dos custos associados ao *curtailment* – política de redução de efetivos. Importa ainda clarificar que no contexto do SCA os custos comuns são distribuídos pelos produtos/serviços e que, conforme decorre da metodologia de cálculo dos CLSU, só os serviços relevantes são considerados no apuramento dos CLSU, pelo que só parte dos custos comuns afetos a esses serviços são considerados.

Sobre o invocado pela VODAFONE relativamente ao racional que sustenta um único rácio de evitabilidade para os custos comuns, importa referir que estes custos estão associados a processos para os quais não é possível identificar de forma distinta e inequívoca as atividades a que dizem respeito, e não estando diretamente associados a um produto, são distribuídos por produtos através de *drivers*. Atendendo assim a que a natureza dos custos comuns é semelhante entre áreas não rentáveis e clientes não rentáveis em áreas rentáveis, é razoável e expetável que o rácio de evitabilidade seja idêntico, sendo que os auditores aceitaram o rácio usado. Quanto às preocupações da VODAFONE ao nível das especificidades entre as áreas rentáveis e clientes não rentáveis, designadamente as que decorrem de particularidades regionais, esclarece-se que o modelo de cálculo de CLSU ao efetuar o apuramento das áreas rentáveis e não rentáveis tem em conta essas especificidades ao atender aos custos de acesso por área.

3.3.2. Áreas não rentáveis

a. Respostas recebidas

VODAFONE

A VODAFONE entende que deve ser melhor explicado o aumento do número de áreas não rentáveis ocorrido na sequência da implementação das recomendações da AXON, referindo que a justificação apresentada é exígua e que existe uma ausência de dados relevantes, o que entende conferir um carácter gravoso a este acréscimo.

Deste modo, solicita detalhes sobre: (i) as recomendações que contribuíram para uma alteração do número de áreas não rentáveis, (ii) a quantificação do impacto (efeito positivo

ou negativo e montantes) da implementação dessas recomendações nas receitas e nos custos; (iii) a rentabilidade das áreas MDF relevantes antes e após a aplicação dessas recomendações.

Por fim, refere que devem ser revistas as áreas não rentáveis que resultaram do apuramento do CLSU de 2007 a 2009 à luz da rentabilidade plurianual verificada nos anos 2010 e 2011. Para justificar o seu posicionamento menciona que áreas previamente classificadas como não rentáveis podem deixar de o ser quando se considera a rentabilidade dessas áreas nos anos 2010 e 2011, entendendo que também aqui deve ser aplicado um horizonte temporal de 5 anos – prazo considerado razoável para o ciclo de vida do cliente e utilizado na distribuição de custos e receitas não recorrentes.

b. Entendimento ICP-ANACOM

No que respeita às recomendações que contribuíram para um aumento do número de áreas não rentáveis, em primeiro lugar importa esclarecer que na sequência do procedimento de auditoria aos CLSU 2010-2011 não houve nenhum aumento de áreas não rentáveis face ao total de áreas não rentáveis identificadas no âmbito do apuramento dos CLSU 2007-2009. Aliás, a metodologia aprovada pelo ICP-ANACOM e adotada pela PTC no apuramento dessas áreas, designadamente a aplicação dos critérios de plausibilidade, não permite que haja um aumento do número de áreas não rentáveis ao longo dos anos, mas tão-somente a sua manutenção, caso continuem a registar uma rentabilidade negativa, ou a sua redução, relativamente àquelas áreas em que a rentabilidade é positiva no ano em causa, ainda que tenha sido negativa nos anos anteriores.

Sem prejuízo do referido, no decurso da auditoria foram identificadas algumas discrepâncias e inconsistências, designadamente no modelo de áreas, que era necessário corrigir, tendo os auditores formulado recomendações para esse efeito. Da necessária correção, que já foi efetuada pela PTC, resultou efetivamente um acréscimo das áreas não rentáveis, em número de duas, face ao número inicial de áreas não rentáveis que tinha sido apresentado pela PTC, sendo que o impacto final dessa alteração é praticamente negligenciável, e globalmente resultou numa redução dos CLSU. Em todo o caso, tratam-se de alterações que independentemente do seu impacto teriam de ser feitas, já que decorriam de erros que foram detetados pelos auditores.

Ao longo do relatório de auditoria aos CLSU são identificados os impactos das recomendações dos auditores, que variam entre impactos materialmente relevantes, por exemplo a recomendação 9, impactos não materialmente relevantes – a título de exemplo as recomendações número 8, 10, 11 - e impactos nulos – veja-se o caso das recomendações número 1, 2, 15. Nalguns casos o impacto é quantificado, tome-se como exemplo a recomendação 10. Assim, entende-se que a leitura do relatório de auditoria permite avaliar de forma geral o impacto de cada recomendação efetuada pelos auditores, salientando-se que é apresentado o impacto agregado de todas as recomendações, que recorde-se originaram um decréscimo no valor dos CLSU de cerca de 0,5 milhões de euros face aos valores inicialmente apresentados para o biénio em análise.

No que respeita à divulgação de informação relativa à rentabilidade das áreas MDF antes e após a aplicação das recomendações, esta informação é disponibilizada, no relatório de auditoria aos CLSU, de forma agregada para todas às áreas MDF não rentáveis – tabela 0.1 e tabela 9.1. A margem relativa a todas as áreas MDF foi classificada como informação de carácter confidencial pelas razões já apresentadas ao longo deste relatório, designadamente por poder relevar estratégias de negócio.

Relativamente à aplicação de um horizonte temporal de 5 anos para aferir o critério de plausibilidade associado à rentabilidade plurianual, entende-se que o pretendido pela VODAFONE - recálculo dos CLSU dos anos 2007-2009 - não é por um lado compatível com o procedimento determinado para cálculo dos CLSU, nem com o calendário associado ao cálculo dos CLSU. Por outro lado acarretaria um elevado grau de incerteza e não permitiria concluir o processo de apuramento dos CLSU no momento em que é realizada a auditoria, obrigando a novos procedimentos de auditoria para todos os anos sempre que fossem apresentadas novas estimativas para um ano em particular.

3.3.3. Clientes não rentáveis em áreas rentáveis.

3.3.3.1. Distribuição do custo de acesso pelos clientes

a. Respostas recebidas

ZON OPTIMUS

A ZON OPTIMUS reitera estranhar a ausência de informação sobre o comprimento do lacete cliente a cliente e sobre as suas características técnicas, e conseqüentemente a aproximação seguida para distribuição do custo de acesso pelos clientes.

b. Entendimento ICP-ANACOM

Conforme referido no relatório de auditoria aos CLSU a identificação individual de cada cliente não é viável dada a existência de limitações nos sistemas de informação da PTC – a informação sobre o comprimento do lacete não está disponível para toda a base de acessos. Face a este facto, os auditores efetuaram teste de razoabilidade com base na informação disponível e concluíram que “os valores refletem a evolução normal da rede e do custo dos materiais e verifica-se uma aproximação dos valores à base histórica de 2012 relativamente à informação operacional disponibilizada pela PTC. Não foram detetados assuntos relevantes que indiquem que os valores usados para efeitos de cálculo do CLSU não reflitam adequadamente a realidade da rede.” Deste modo, os trabalhos de auditoria permitiram confirmar que a informação utilizada para o cálculo dos CLSU reflete uma elevada aderência à realidade.

Por outro lado, a abordagem seguida pela PTC para cálculo do custo de acesso por cliente foi analisada pelos auditores, que concluíram que é consistente com a metodologia definida pelo ICP-ANACOM. Em particular é de referir que foi analisada a informação relativa ao número de linhas retalhistas e grossistas e os seus comprimentos médios, na sequência da determinação do ICP-ANACOM de 20.06.2013 que definiu a obrigatoriedade da PTC demonstrar 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 retalhista e grossistas são negligenciáveis. Os auditores concluíram que a informação apresentada era suficiente para explicar a razoabilidade de serem utilizadas unicamente as linhas de retalho.

Tendo em consideração o exposto, entende-se que foram analisados todos os aspetos relevantes que poderiam afetar a exatidão e a representatividade dos cálculos, não tendo os auditores detetado qualquer questão que coloque em causa estes princípios.

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

a. Respostas recebidas

PTC

A PTC refere reiterar “*considerar mais adequado a utilização apenas dos valores referentes ao ano 2010 para apuramento da relação entre o custo unitário dos clientes de 2010 com e sem os valores de instalação diferidos*”.

Refere este operador, tal como já tinha mencionado nos seus comentários ao relatório preliminar de auditoria, que a implementação da recomendação dos auditores, relativa à anualização dos custos e receitas do valor de instalação do ano 2006, resulta num valor de CLSU apurado no modelo de clientes não rentáveis em áreas rentáveis inferior ao valor que seria obtido caso se considerasse unicamente a anualização dos custos e instalação de quatro anos (2007 a 2010), quando, a seu ver, esse valor deveria ser superior dado que se está a considerar mais um ano de diferimento de valores de instalação.

Refere ainda, a este propósito, que este ajustamento tem como objetivo incorporar o efeito do diferimento do valor das instalações do ano 2006, cujos dados não foi possível obter, pelo que o valor de CLSU deveria traduzir-se num valor superior, uma vez que a margem líquida destas instalações constitui um custo para a PTC.

Não se verificando esta relação, entende esta empresa, que “*os pressupostos assumidos nesta abordagem estão obrigatoriamente colocados em causa*”.

ZON OPTIMUS

A ZON OPTIMUS não concorda com a forma de cálculo estabelecida para o apuramento da anualização dos custos e receitas não recorrentes, nomeadamente menciona discordar da incorporação dos custos/receitas de instalação em anos anteriores a 2007. Reitera que a consideração de custos não recorrentes relativos a instalações anteriores a 2007 é, a seu ver, contrária à decisão do ICP-ANACOM sobre o conceito de encargo excessivo, que

estabeleceu que a prestação do SU pela PTC até ao final do ano de 2006 não constituiu um encargo excessivo.

b. Entendimento ICP-ANACOM

A abordagem seguida para anualização dos custos e receitas não recorrentes, ao invés do que refere a ZON OPTIMUS, não é contrária ao conceito de encargo excessivo. A consideração de custos e receitas não recorrentes relativos a instalações ocorridas em anos anteriores, anualizados de acordo com a vida útil média dos clientes da PTC – 5 anos -, não equivale à incorporação de custos anteriores a 2007 no cálculo dos CLSU de 2010. O que existe é a consideração do valor da anualização de instalações ocorridas antes de 2010 (1/5 do valor das instalações ocorridas em 2006, 1/5 do valor das instalações ocorridas em 2007, 1/5 do valor instalações ocorridas em 2008, 1/5 do valor instalações ocorridas em 2009), para além de 1/5 do valor instalações ocorridas em 2010, num tratamento em tudo semelhante ao efetuado para os restantes investimentos realizados pela PTC.

A nível dos investimentos, tais como por exemplo, os associados à construção de uma linha de acesso, são considerados para o apuramento dos CLSU as amortizações efetuadas no ano, independentemente do ano em que os investimentos foram realizados. De facto as instalações são aqui equiparadas a investimentos uma vez que se considera que têm efeitos ao longo do período de vida útil do cliente, correspondendo a anualização às amortizações efetuadas referentes a esse investimento durante o período definido para a sua recuperação, ou seja 5 anos.

Relativamente ao comentário da PTC, recorde-se que esta empresa efetuou a mesma observação ao relatório preliminar de auditoria aos CLSU 2010-2011 e que o ICP-ANACOM analisou esta questão no SPD em apreço. Em concreto, entendeu-se que, para manter a consistência da abordagem aplicada para cálculo da anualização dos custos e receitas não recorrentes, não deve a PTC alterar a abordagem que adotou no apuramento dos CLSU 2007-2009. Releva-se, em particular, o entendimento do ICP-ANACOM então expresso: *“A metodologia aprovada para incorporação do efeito da anualização dos custos/receitas de instalação no período anterior a 2007 constitui necessariamente uma aproximação à determinação dos custos/receitas de instalação, face à ausência de informação detalhada que permita a identificação inequívoca dos clientes a quem foram efetuadas instalações e dos respetivos custos e receitas. A este respeito,*

importa ainda realçar que, em teoria, pelo facto de se considerar mais um ano de custos/receitas de instalação (ou seja considerar 1/5 das instalações de cada ano entre 2006 a 2010 face a considerar apenas os anos de 2007 a 2010) tal não tem necessariamente de implicar que ocorra um aumento dos CLSU, facto que dependerá da relação entre custos e receitas de instalação.”

Face ao exposto, o ICP-ANACOM considera que a PTC não deve alterar a abordagem já adotada, relevando-se que os auditores também referiram que se deveria manter a consistência face aos CLSU 2007-2009 na anualização dos custos e receitas não recorrentes. Salienta-se ainda que em resultado da abordagem adotada no apuramento dos CLSU 2007-2009, os CLSU 2010-2011 são inferiores aos que resultariam da alteração proposta pela empresa, e que estava espelhada nas estimativas que inicialmente foram objeto de auditoria. Estas estimativas foram posteriormente modificadas, com a apresentação por parte da PTC de novos valores em janeiro de 2014, já durante o processo de auditoria, de forma a ir ao encontro da recomendação dos auditores constante do relatório preliminar de auditoria, de não alterar a metodologia que tinha sido definida pelo ICP-ANACOM e já adotada pela PTC no apuramento dos CLSU 2007-2009.

3.4. Benefícios indiretos

a. Respostas recebidas

VODAFONE

A VODAFONE entende que a oscilação do valor do benefício indireto associado à reputação empresarial e valor da marca na sequência da alteração do estudo considerado para o seu apuramento – estudo da *European Brand Institute (EBI)* substituído pelo estudo da *Brand Finance (BF)* - não confere a credibilidade necessária ao processo de apuramento dos CLSU e afeta a consistência e coerência de todo este processo.

Tendo em conta a evolução do valor da marca da “Portugal Telecom”, este operador questiona se os estudos em causa avaliam a mesma realidade. Acresce que, de acordo com a informação que recolheu, o estudo da EBI tende a avaliar o Grupo PT e o BF tende a valorizar as marcas individuais. Este operador tende a concluir, com base na análise que efetua ao relatório de auditoria, que apesar do estudo da BF apurar o valor da marca “MEO” este não terá sido englobado no cálculo do benefício indireto relevante.

Entende a VODAFONE que deve ser reavaliada e justificada pelo ICP-ANACOM a opção pelo estudo BF por comparação com outros estudos independentes que possam existir questionando também em que medida a opção pelo estudo BF garante a consistência da aplicação da metodologia definida pela deliberação de 09.06.2013.

Na opinião deste operador a marca “MEO” deve ser considerada no apuramento do valor deste benefício, o que justifica pelo facto de esta marca pertencer ao Grupo PT e de os serviços por ele prestados englobarem as obrigações do serviço universal. Tal é, a seu ver, por demais evidente e demonstrado no próprio tarifário de serviço universal apresentado pela “Portugal Telecom” que evidencia o logotipo da marca “MEO”.

Face ao exposto, a VODAFONE solicita a disponibilização de informação detalhada sobre o apuramento do benefício indireto associado à reputação empresarial e valor da marca, em particular os valores de referência utilizados pelos referidos estudos e forma como com base nestes se apurou o valor final considerado no cálculo dos CLSU. Acrescenta também que o valor da marca deve ser recalculado e apresenta valores ajustados para o estudo BF (906 milhões de euros para 2010 e 747 milhões de euros para 2011).

Por fim, reitera defender a aplicação de um ponderador ao valor da marca determinado pelo estudo da EBI com a variação que o estudo do BF apresenta para o valor conjunto da marca “Portugal Telecom” e “MEO” para os anos 2010 e 2011, apresentando estimativa da aplicação desta abordagem.

ZON OPTIMUS

A ZON OPTIMUS releva o facto de entre 2009 e 2010 se registar uma diminuição de 64% dos benefícios indiretos, decorrente essencialmente da alteração da valorização do benefício indireto relativo à reputação empresarial e reforço da marca.

Deste modo, e compreendendo que não seria possível manter a utilização da fonte usada em anos anteriores para apuramento deste benefício, considera que deveria ser utilizado um ponderador que evitasse uma evolução tão abrupta e disruptiva do valor da componente deste benefício indireto.

b. Entendimento ICP-ANACOM

No que respeita à proposta da ZON OPTMUS de introduzir um ponderador no âmbito do cálculo do benefício indireto associado à reputação empresarial e valor da marca, remete-se para o entendimento já expresso por esta Autoridade no relatório de audiência prévia e da consulta pública referente ao SPD de 11.04.2013 relativamente a uma proposta semelhante então efetuada pela Vodafone: *“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”*. Refira-se que a VODAFONE propunha a 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 apresentasse para o valor da marca PT em 2011 face a 2010.

Sobre a alegada falta de coerência e consistência resultante da alteração do estudo base utilizado para cálculo do valor da marca, refira-se que tal substituição ocorreu por inexistência do estudo anteriormente considerado. Entende-se que tal não afeta a consistência da abordagem utilizada, na medida em que a fórmula de cálculo permanece igual, tendo ocorrido unicamente a alteração de uma das fontes. Refira-se, mais uma vez, que tanto os estudos da EBI como os da BF são reconhecidos pela sua independência e reputação.

O *ranking* publicado pela BF – Portugal 50, disponível a partir de 2011 – inclui três marcas do Grupo PT – a marca “Portugal Telecom”, a marca “TMN” e a marca “MEO”. Ao contrário do que refere a VODAFONE esse facto não evidencia a preferência do estudo da BF para a valorização de marcas individuais, a própria marca Portugal Telecom está associada a um grupo, exemplo disso são também os valores de outras marcas publicadas neste estudo, como a marca “Grupo Portucel – Soporcel”, “Semapa”, “Grupo Mota-Engil”, entre outras.

A VODAFONE defende a adição do valor da marca “Portugal Telecom” com o da “MEO”. Em primeiro lugar, é importante referir que a metodologia de cálculo dos CLSU utiliza o valor da marca da “Portugal Telecom” e, a ser considerada uma eventual alteração da marca, tal teria necessariamente impacto nos restantes passos da fórmula aprovada pelo

ICP-ANACOM, a título de exemplo, não seria coerente utilizar a marca “MEO”, ou mesmo a soma da marca “MEO” com a marca “Portugal Telecom”, e utilizar o peso das receitas dos serviços incluídos no âmbito do SU face às receitas do Grupo PT. Em segundo lugar, as marcas são ativos intangíveis, o valor da marca do grupo de empresas não resulta da simples adição das marcas individuais que integram esse grupo.

Relativamente à opção do estudo da BF em detrimento de outros estudos independentes que possam existir, tanto quanto é do conhecimento do ICP-ANACOM, atualmente o estudo da BF é o único estudo, publicamente disponível e com reputação, que inclui o valor da marca Portugal Telecom. A Interbrand, uma outra empresa de referência nesta área, que no passado disponibilizava o valor de algumas marcas portuguesas no *ranking* as “Melhores marcas Portuguesas” não tem em anos mais recentes divulgado esse *ranking*.

Quanto à forma como foi apurado o benefício da reputação empresarial e reforço da marca e os valores de referência dos estudos, trata-se de matéria que está devidamente explicada no relatório de auditoria aos CLSU (ver em particular o ponto 8.2 do relatório de auditoria aos CLSU de 2010-2011), embora alguns valores dos parâmetros da fórmula de cálculo não sejam apresentados por se tratar de informação confidencial, nomeadamente os parâmetros relativos ao peso das receitas dos serviços incluídos no âmbito do SU face às receitas do Grupo PT e à percentagem de acessos das PTC que geram custos líquidos.

3.5. Reconciliação com os valores constantes do SCA

a. Respostas recebidas

VODAFONE

A VODAFONE manifesta preocupações com o exercício efetuado para a conciliação do “número de linhas de acesso”. Em concreto menciona, depois de referir a ausência de informação mais detalhada, não compreender “*como é que são utilizados dados relativos às linhas de fibra no modelo utilizado para o cálculo do CLSU, este confinado apenas a pares de cobre, e a comparação dos mesmos com os utilizados no SCA*”.

Este operador considera que a referência aos acessos fibra é uma incorreção – na medida em que o cálculo dos CLSU se circunscreve aos serviços prestados sobre o cobre – que deve ser corrigida na versão final do relatório da AXON. Acrescenta, no entanto, que caso

não se trate de um erro deve ser apresentada fundamentação para que tais acessos sejam considerados no âmbito da reconciliação efetuada.

ZON OPTIMUS

A ZON OPTIMUS entende que, não obstante os problemas de reconciliação entre os valores provenientes do SCA e os considerados no cálculo dos CLSU apontarem para uma subvalorização dos valores de CLSU, esta situação coloca em causa o rigor e a exatidão que deve nortear o cálculo dos CLSU. Refere também que “*não se pode afastar a existência de situações em que a utilização de dados não auditáveis e não conciliáveis com o SCA resultem na sobrevalorização do CLSU*”.

b. Entendimento ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM considera que o trabalho de auditoria desenvolvido foi rigoroso. Aliás foi na sequência desse trabalho que se detetaram divergências entre os valores utilizados no modelo de cálculo dos CLSU e os constantes no SCA, e que foi possível aos auditores concluir que essa situação contribui para a subavaliação dos CLSU.

No tocante às preocupações da ZON OPTIMUS sobre a eventual existência de situações em que a não reconciliação de *inputs* resultem na sobrevalorização dos CLSU, salienta-se que foi levado a cabo um extenso trabalho de auditoria não tendo sido identificada nenhuma situação em que tal tenha ocorrido.

Relativamente à preocupação da VODAFONE sobre a possível consideração de linhas suportadas em fibra no cálculo dos CLSU, importa clarificar que no modelo de cálculo dos CLSU não foram consideradas quaisquer linhas suportadas em fibra.

4. Conclusão

Na sequência da análise efetuada aos contributos recebidos no âmbito do procedimento de consulta pública e de audiência prévia dos interessados, o ICP-ANACOM considera que as alterações a introduzir na decisão final sobre os resultados da auditoria aos CLSU da PTC relativos aos exercícios de 2010 e 2011 face ao disposto no SPD de 21 de março de 2014 se limitam às referências ao procedimento de consulta e de audiência prévia e aos

contributos recebidos nesse âmbito, assim como a alguns ajustamentos de natureza editorial.

Anexo I

Lista de acrónimos e abreviaturas

CCP	Código dos Contratos Públicos
CLSU	Custos líquidos do serviço universal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
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
SU	Serviço Universal

Anexo II

Lista de operadores

CABOVISÃO	Cabovisão, Televisão por Cabo, S.A
ONITELECOM	OniTelecom – Infocomunicações, S. A.
PTC	PT Comunicações, S. A.
VODAFONE	Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A.
ZON OPTIMUS	ZON OPTIMUS, S.G.P.S. S.A., engloba a NOS Comunicações, S.A. (anteriormente a TV Cabo Portugal, S.A, a Optimus – Telecomunicações, S. A.), ZON TV Cabo Açoreana e a ZON TV Cabo Madeirense, S.A.

Anexo III

Lista de outras entidades/organizações

ARN	Autoridade Reguladora Nacional
Axon	Axon Partners Group Consulting, S.L.
DECO	Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor
CE	Comissão Europeia
ICP-ANACOM	ICP - Autoridade Nacional de Comunicações
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UE	União Europeia