

ICP – ANACOM
CONSELHO CONSULTIVO
PARECER SOBRE O NOVO MODELO DE TAXAS DO ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

CONSULTA DO MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

JUNHO DE 2008

[ARTº 37º, ALÍNEA E), DOS ESTATUTOS DO ICP-
ANACOM APROVADOS PELO DECRETO-LEI Nº
309/2001 DE 7 DE DEZEMBRO]

O Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações solicitou o parecer do Conselho Consultivo sobre o denominado **novo modelo de taxas do ICP-ANACOM**.

Com a incumbência de preparar o projecto de parecer solicitado a submeter a apreciação e deliberação do Conselho Consultivo em sessão plenária, reuniu-se a Comissão Especializada nos dias 6, 12 e 27 de Junho de 2008, tendo na reunião inicial feito a primeira leitura do documento submetido a consulta, na segunda ouvido, para esclarecimentos sobre o novo modelo de taxas, o Presidente do Conselho de Administração do ICP-ANACOM e um dos membros do mesmo Conselho de Administração, e na terceira deliberado apresentar ao Conselho Consultivo o seguinte projecto de parecer:

I

Pode ler-se na parte introdutória do documento recebido para consulta que, quando da sua constituição, o ICP-ANACOM usufruía de várias fontes de receita como eram: a gestão do espectro radioeléctrico; o licenciamento e fiscalização dos operadores e prestadores de serviços de comunicações; a homologação de materiais e equipamentos; as participações fixadas aos operadores de telecomunicações de uso público, e outras que não se referem por não interessarem ao objecto do parecer solicitado.

A fonte de receita “participações fixadas aos operadores” destinava-se apenas a financiar o saldo orçamental negativo do ICP-ANACOM, anualmente determinado, e recaía sobre os operadores na proporção dos proveitos destes. Essa fonte de receita secou em 1992 com a aplicação do novo tarifário do espectro radioeléctrico, porque com o tarifário aprovado deixou de haver saldo orçamental negativo, sendo depois eliminada, quando elaboração e aprovação, em 2001, dos actuais Estatutos do Regulador. Os novos Estatutos do ICP-ANACOM definiram outras fontes de receita: a gestão do plano nacional de numeração e a prestação de serviços.

O advento e rápido desenvolvimento das comunicações moveis assim como a necessidade de assegurar um ambiente concorrencial nesse segmento do mercado das comunicações justificariam o modelo de tarifário do espectro radioeléctrico aprovado na

década de 90 do século passado, o qual assentou em duas componentes, a saber: a consistente numa taxa cobrada pelas licenças concedidas; e a geradora de volumosa receita anual, cobrada em função do número de estações base e estações móveis, e referenciada aos cartões SIM vendidos pelos operadores. Rapidamente, o tarifário com referência ao espectro radioelétrico se revelou, e até hoje permanece, como a principal e largamente dominante fonte de financiamento da actividade do ICP-ANACOM, e isso apesar das sucessivas reduções de taxas de espectro radioelétrico operadas nos últimos anos.

O produto das taxas sobre o espectro radioelétrico de acordo com o modelo vigente origina anualmente excedentes económicos expressivos que o ICP-ANACOM tem vindo a entregar ao Estado a título de “aplicação de resultados”, mesmo depois de assegurar o financiamento de despesas que não resultam directamente da actividade de regulação que desenvolve, matéria esta sobre a qual se pronunciou já o Conselho Consultivo em vários pareceres anteriores elaborados a propósito da apreciação dos orçamentos e planos financeiros do Regulador. As restantes taxas aplicadas pelo ICP-ANACOM, de reduzida expressão, não estão a ser determinadas em função dos custos administrativos decorrentes das actividades de regulação que lhes estão associados.

A Lei nº 5/2004 de 10 de Fevereiro (LCE – Lei das Comunicações Electrónicas), ainda por aplicar, veio introduzir uma nova ordem e racionalidade em matéria de receitas da Autoridade Reguladora Nacional (ARN). Hoje, segundo a citada Lei, são fontes de receita do ICP-ANACOM: as declarações comprovativas dos direitos pela ARN; a actividade de fornecedor de redes e serviços, com periodicidade anual; a atribuição de direitos de utilização de frequências; atribuição de direitos de utilização de números e suas reservas; a utilização de números; a utilização de frequências. A mesma Lei, indo mais longe, define o modo de cálculo das taxas considerando-as em dois tipos: (i) as que devem ser determinadas em função dos custos administrativos decorrentes da actividade da ARN que lhes estão associados (ii) e as cujo encargo deve garantir uma utilização óptima dos recursos, caso das fontes de receita utilização dos números e das frequências (*administrative incentive pricing*).

É na consideração do que dispõe a LCE - Lei das Comunicações Electrónicas e de uma correcta percepção da estrutura das contas anualmente apresentadas pelo ICP-ANACOM, na sua expressão quantificada e consequências sobre o mercado, que o Conselho Consultivo deve emitir o parecer solicitado pelo Governo sobre a definição do novo modelo de financiamento da Autoridade Nacional de Comunicações.

Assim,

II

A Lei nº 5/2004 de 10 de Fevereiro tem de ser aplicada com rigor, ou seja, respeitadas os seus princípios e acatadas as suas disposições.

Quer isso dizer que a estrutura de taxas a adoptar pelo ICP-ANACOM, tem de analisar-se em receitas orientadas para os custos administrativos que lhes estão associados - as administrativas ou de regulação - e, ainda outras, que também lhe pertencem, porque é essa a experiência nacional, derivadas da atribuição e utilização dos recursos escassos, (espectro radioelétrico e numeração) que lhes dão origem. Estas últimas devem ter por objectivo final a utilização óptima daqueles recursos e, igualmente por força da citada Lei, como até do regular funcionamento do mercado, ser objectivamente justificadas, transparentes, não discriminatórias e proporcionadas ao fim a que se destinam. E ainda que a estrutura das contas do ICP-ANACOM deve reflectir uma situação de equilíbrio financeiro que importa ao cumprimento integral da sua missão, à regularidade do seu funcionamento, e à sua independência como regulador.

O financiamento de despesas pelo orçamento do ICP-ANACOM que não se enquadram nas suas atribuições e obrigações é matéria de natureza política e nesse âmbito deve ser considerada.

O novo modelo de taxas a aplicar pelo ICP-ANACOM, precisamente com fundamento nas várias disposições atinentes da citada Lei, visa :

- (i) estruturar as suas taxas do seguinte modo:
- **taxas definidas exclusivamente em função dos custos que lhes estão associados, incidentes sobre:**
 - as declarações comprovativas dos direitos das entidades que oferecem redes e serviços de comunicações electrónicas
 - o exercício da actividade de fornecedor de redes e serviços de comunicações electrónicas
 - a atribuição de direitos de frequências
 - a atribuição de direitos de utilização de números e a sua reserva

Para cálculo das taxas definidas em função dos custos incidentes sobre o exercício da actividade de fornecedor de redes e serviços de comunicações electrónicas o ICP-ANACOM toma como base o total dos custos administrativos que suporta com a actividade de regulação do mercado expurgados dos encargos associados ao sector postal, aos excluídos por força da LCE (serviços de audiotexto, sociedade de informação, rádio amador, banda do cidadão e ITED) assim como os associados à atribuição dos direitos de utilização de frequências, números e a sua reserva.

A afectação dos custos de regulação à actividade de fornecedor de redes e serviços é efectuada “com base no nível de actividade das entidades sujeitas ao pagamento das taxas, medido por indicadores financeiros (proveitos relevantes, anualmente determinados), no sentido indicado pela Directiva Autorização [Nº 2002/20/CE de 7 de Março], e cujo resultado é a formação de 3 escalões: de 0 a 100.000 euros, até 1.000.000 de euros e acima desse valor. Ao primeiro escalão é aplicada a taxa zero.

O ICP-ANACOM não considera proveitos relevantes os decorrentes da prestação do Serviço Universal previsto LCE, bem como as compensações directas atribuídas pelo Estado para cobertura de margens negativas decorrentes da prestação do serviço de telex, telegráfico, de televisão, de teledifusão e móvel marítimo.

- **taxas definidas com o objectivo final de garantir uma utilização óptima dos recursos, incidentes sobre:**
 - a utilização dos números
 - a utilização de frequências
 - serviço móvel terrestre
 - serviço móvel de recursos partilhados
 - redes privadas do serviço móvel terrestre
 - serviço móvel aeronáutico e móvel marítimo
 - serviço de radiodifusão sonora
 - serviço de radiodifusão televisiva
 - serviço fixo
 - outros serviços
 - **taxas postais determinadas em função dos custos que estão associados à regulação das comunicações postais, a definir posteriormente,**
 - tendo em consideração os custos de regulação postal deduzidos da contrapartida “dos custos associados ao controlo e fiscalização da concessão”, com base no volume de negócios relevantes dos prestadores de serviços
- (ii) Definir um período de transição de 2 anos para a aplicação do novo modelo justificado pela alteração profunda que comporta, eventualmente ampliado para 5 anos no caso específico da radiodifusão.
- (iii) Reduzir significativamente a contribuição do produto das taxas incidentes sobre a gestão do espectro suportadas pelo serviço móvel terrestre, substituindo o seu contributo para o financiamento dos custos da actividade por taxas regulatórias determinadas em função dos custos que lhes estão associados.
- (iv) Proporcionar um resultado financeiro de cerca de 73,3 milhões de euros, mais 5,3 milhões de euros do que permite a estrutura de taxas em vigor, isto de acordo com uma simulação inserta no documento objecto da presente consulta.
- (v) Manter as obrigações e procedimentos actuais relativamente aos excedentes (resultados líquidos) que, porventura, as contas do ICP-ANACOM revelem em cada ano – a entrega ao Estado desses excedentes apurados – ou aplicá-los sob a forma de contribuição para o financiamento do Serviço Universal, nos termos da LCE.

III

Conceptualmente, o novo modelo jurídico de taxas de regulação e de atribuição e uso do espectro radioelétrico e dos recursos de numeração encontra-se bem construído. Respeita os princípios da Lei das Comunicações Electrónicas, pois separa as taxas de regulação das taxas incidentes sobre a utilização de recursos escassos e permite, mediante a adopção de critérios e formas de cálculo diferentes, orientar aquelas para os custos administrativos que lhes estão associados, assim como estas para uma utilização óptima dos recursos sobre que incidem.

Trata-se do cumprimento de uma imposição legal, mas também corresponde a uma exigência do próprio mercado, pois importa que só sejam suportados os custos administrativos efectivos que fiquem aquém ou iguaem os benefícios globais decorrentes da actividade de regulação. E se se admite que os recursos escassos, por que o são, devam gerar receita para o Estado seu titular, as taxas incidentes sobre o espectro radioelétrico só podem ter como objectivo final e único o uso eficiente dos bens, segundo as regras do mercado e não o financiamento do Orçamento do Estado.

No entanto, quando se analisa, nos seus resultados, o modelo conceptualmente definido de acordo com os enunciados princípios da causalidade, da previsibilidade, da transparência, da proporcionalidade, da justificação e da não discriminação, descobre-se em alguns domínios discrepâncias que se passam a identificar:

- (i) A provável (ou expectável) formação de excedentes (lucros líquidos) nas contas da Autoridade Nacional Reguladora, mesmo que derivados exclusivamente das taxas incidentes sobre recursos escassos e de titularidade do Estado, é susceptível de negar o respeito integral pelos princípios da proporcionalidade ao fim a que se destina, da justificação objectiva;
- (ii) O acréscimo de receitas para O ICP-ANACOM que o novo modelo proporciona não se coaduna com o princípio geral não enunciado, mas que deverá ser tido em conta por força da LCE, e de desejável eficiência geral, ou seja, o princípio de que a Autoridade Reguladora Nacional dever dispor das receitas suficientes para o cumprimento da sua missão e exercício integral das suas atribuições, mas não mais do que isso, sob pena dos consumidores estarem a ser prejudicados;
- (iii) No caso das taxas administrativas o conceito de proveitos relevantes, na suas múltiplas aplicações, *maxime* Serviço Universal, não se encontra objectivamente definido ou explicitado, o que contraria os princípios da transparência, da previsibilidade, da justificação objectiva e poderá conduzir, se persistir a indefinição, à lesão do princípio da não discriminação ou da proporcionalidade.

Assim, o Conselho Consultivo recomenda que da aplicação do novo modelo, aliás, necessário por imperativos de ordem económica e legal:

1. Não resulte, globalmente, agravamento de encargos para a actividade de fornecedores de serviços e de redes, atendendo até à sua eventual repercussão sobre os consumidores.
O prazo de 2 anos previsto para a aplicação do novo modelo seja alterado para 3 anos. No entanto, deverão ser ponderados quando da alteração do prazo recomendada os casos de variação negativa.
2. Seja respeitado o princípio do equilíbrio das contas do ICP-ANACOM, assente em critérios de contenção e de eficiência.
3. Sejam estável e objectivamente definidos (ou explicitados) os denominados proveitos relevantes das entidades que exercem a actividade de fornecedor de redes e serviços, indicador determinante para efeito da aplicação das taxas no caso da actividade em referência. Como sejam estável e objectivamente definidos os proveitos relevantes decorrentes da prestação do Serviço Universal que não serão considerados para efeito “de alocação dos custos que o ICP-ANACOM suporta com a actividade da regulação” e, de igual modo, as compensações directas atribuídas pelo Estado destinadas a cobrir margens negativas decorrentes da prestação dos serviços fixos de telex, telegráfico, de teledifusão e móvel marítimo.

A este propósito ainda, que não sejam considerados proveitos relevantes os que não estejam exclusivamente relacionados com a actividade de fornecedor de serviços ou redes de comunicações (v.g., serviços IT, consultoria), excluídas as transacções “intra-grupo” como consta do documento enviado para parecer.

4. Seja avaliado o impacto concreto da alteração de modelo nas empresas que prestam serviços de radiodifusão e radiotelevisão e efectivamente concedido o período de transição de cinco anos.
5. Não seja adiada a definição das denominadas “taxas postais”.

ADENDA

Entende-se ainda ser de incluir no presente parecer preocupações manifestadas por membros do Conselho Consultivo e solicitar a sua consideração antes da aprovação do novo modelo respeitantes às seguintes matérias:

1. O peso dos novos encargos para os serviços de radiodifusão, apesar da sua aparentemente pouca expressão em termos absolutos.
2. O acréscimo de 19,8 % que se verificará sobre utilização do espectro radioelétrico associado a serviços fixos, que poderá justificar neste particular um prazo mais alongado.
3. Dedução, em proporção a determinar, relativa aos investimentos em info-exclusão.
4. O valor da taxa para o Escalão 2, no caso das taxas referentes ao exercício de actividade, que parece elevada quando comparada com as semelhantes praticadas em vários países europeus.
5. Os preços dos recursos de numeração abrangidos pelo PNN são elevados no contexto europeu “vis a vis” a taxa de penetração dos serviços fixos em Portugal.
6. A incidência de taxas sobre os recursos de numeração fora do PNN, que parece não ter qualquer justificação.
7. A não consideração dos proveitos da actividade grossista (Wholesale carrier).
8. As receitas do Serviço Universal, eventualmente passíveis de não serem consideradas para o cálculo da taxa de regulação, em caso algum deverão ir além das prestações de carácter social devendo sempre ser analisados os potenciais efeitos na dinâmica concorrencial do mercado de tal decisão.
9. As taxas incidentes sobre o espectro radioelétrico no caso das comunicações móveis ainda são elevadas no contexto europeu.

- 10.** No que respeita ao espectro radioelétrico para a exploração de sistemas UMTS para além dos 35 MHz, carece de justificação a oneração da respectiva taxa.

Conselho Consultivo, 11 de Julho de 2008

O Presidente do Conselho Consultivo