



**MEO – SERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES E MULTIMÉDIA, S.A.**

**CONSULTA PÚBLICA DA ANACOM SOBRE AS ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS  
PARA O PLANO PLURIANUAL DE ATIVIDADES 2017-2019**

**3 de junho de 2016**

## ***Resposta da MEO à Consulta Pública da ANACOM sobre as Orientações Estratégicas para o Plano Plurianual de Atividades 2017-2019***

### **I. Considerações Gerais**

A presente consulta pública surge enquadrada no art.º 47º, nº 1, dos Estatutos da ANACOM e tem como objetivo a obtenção de contributos de todos os interessados de modo a que a ANACOM pondere, na definição e planificação do seu plano para o próximo triénio, as preocupações e necessidades sentidas pelo mercado.

Trata-se de uma etapa indispensável à luz dos princípios da Administração aberta e da participação dos particulares, que devem reger a interação do Regulador com os seus administrados, e essencial para o desenvolvimento do quadro regulativo na medida em que vem permitir a participação dos *stakeholders* do sector - em particular, os destinatários dos atos e das medidas adotadas pela ANACOM -, na elaboração do plano plurianual de atividades 2017-2019 do regulador.

Sendo esta já a terceira vez que a ANACOM coloca em consulta pública as suas orientações estratégicas para o triénio seguinte (depois das consultas relativas às orientações estratégicas para os períodos 2015-2017 e 2016-2018, de 2014 e 2015, respetivamente), a MEO considera que se impõe uma reflexão sobre o processo que está instituído.

Em primeiro lugar, é de notar que as Prioridades Estratégicas se mantêm constantes de há muitos anos a esta parte. A última alteração a este nível do plano estratégico da ANACOM deu-se no plano para o triénio 2013-2015, no qual se optou pela não autonomização de uma prioridade estratégica associada ao desenvolvimento do mercado interno da UE, dado essa prioridade ser cada vez mais transversal e se encontrar repartida e materializada nas restantes prioridades estratégicas definidas, e pela inclusão da prioridade estratégica relacionada com a garantia da eficiente gestão dos recursos públicos (como o espectro e a numeração), decorrente da crescente importância atribuída à valorização dos bens escassos.

Este grau de invariância, associado ao consenso generalizado que as últimas consultas revelaram acerca das prioridades estratégicas definidas pela ANACOM e à circunstância de não terem sido acolhidas as (poucas) sugestões que foram feitas para a definição de novas prioridades estratégicas, permitem-nos questionar a real necessidade e eficácia em consultar anualmente os

diversos *stakeholders* sobre esta matéria, nomeadamente quanto à sua concordância com as prioridades estratégicas definidas pela ANACOM e se têm alguma sugestão alternativa.

De facto, da forma como as prioridades estratégicas têm sido entendidas ao longo destes anos, elas correspondem, fundamentalmente, a aglomerados lógicos das competências e atribuições legais e estatutárias da ANACOM, com pouca (ou mesmo nenhuma) flexibilidade para ajustamentos e adaptações em função dos desenvolvimentos que o sector vai fazendo e tem programados para o futuro.

Por exemplo, se fosse outro o entendimento sobre o conceito de prioridade estratégica (mais lato, conforme a MEO defende), poder-se-ia sugerir que a revisão do Quadro Regulamentar — um dossier extremamente complexo, extenso e abrangente — deveria constituir uma prioridade estratégica para os próximos anos, atendendo às múltiplas etapas pelas quais o processo de revisão vai passar, às várias entidades e interesses que vai envolver e ao facto de estar em causa o desenho e implementação de um quadro regulamentar que se pretende adaptado aos desafios da década 2020-2030.

No entanto, na prática, nos planos estratégicos da ANACOM este espaço de flexibilidade para endereçar temas que se projetam para o próximo triénio está reservado para os Eixos de atuação e para as Ações concretas. Nesta medida, a MEO reconhece pouca utilidade à consulta específica sobre as prioridades estratégicas (que não parece produzir quaisquer resultados práticos), pelo que se sugere a revisão deste aspeto nas consultas sobre as orientações estratégicas dos próximos triénios.

Em segundo lugar, e como reflexo da questão anterior, a consulta sobre os Eixos de atuação e sobre o plano de Ações concretas assume, naturalmente, importância redobrada, já que se trata dos planos onde efetivamente existe espaço para ponderar os comentários e sugestões dos *stakeholders*.

A este respeito, a MEO não pode deixar de reiterar os comentários que já apresentou nas consultas anteriores relativamente à necessidade de que todos os interessados se possam pronunciar também sobre as Ações concretas e a calendarização detalhada que ficará estabelecida no Plano Plurianual da ANACOM para o triénio 2017-2019. Não é razoável que um plano de orientações estratégicas para um período de três anos seja apresentado e colocado em discussão pública sem que haja visibilidade sobre a concretização prática dessas orientações ao longo daquele período.

É de sublinhar que esta era uma possibilidade que os interessados tinham anteriormente via Conselho Consultivo (a quem cabia a elaboração de um parecer sobre o plano estratégico da ANACOM) mas que se perdeu com a extinção deste órgão.

É fundamental, por isso, que a ANACOM integre no processo de consulta sobre as orientações estratégicas para o triénio seguinte o plano detalhado das ações concretas que pretende desenvolver (ou que promova um processo subsequente para este efeito), sob pena de se ter de reconhecer que, afinal, os novos estatutos da ANACOM e a extinção do Conselho Consultivo criaram algum retrocesso no que respeita à transparência e participação dos interessados na elaboração do plano plurianual da ANACOM.

A MEO toma nota da posição que a ANACOM assumiu no ano passado sobre a sugestão que a MEO e a NOS fizeram relativamente a este assunto: *“Regista-se a sugestão, a que se gostaria de dar sequência no futuro, mas que é de difícil concretização dadas as restrições do calendário subjacente à realização do plano e do orçamento do regulador - processo que deve estar concluído em julho, uma vez que o orçamento da ANACOM tem que integrar e consolidar no orçamento do Estado. No entanto, de acordo com o referido pela Vodafone, e à semelhança do que fez em 2014, a ANACOM junta ao presente relatório uma tabela com a listagem das ações propostas pelos respondentes à presente consulta e que integrarão o Plano Plurianual de Atividades 2016-2018.”*

Sobre esta posição da ANACOM importa começar por dizer que, naturalmente, a junção da listagem das ações que irão integrar o Plano Plurianual de Atividades ao relatório sobre a consulta relativa às Orientações Estratégicas não responde ao problema que foi focado, isto é, o dos interessados não terem oportunidade de se pronunciarem sobre a lista e a calendarização das várias ações.

Por outro lado, não se compreende exatamente em que medida é que o facto do plano e orçamento da ANACOM ter de estar concluído em julho conflitua com a inclusão, em maio, do plano de Ações na consulta pública sobre as orientações estratégicas. A existir algum constrangimento de calendário, a ANACOM deverá antecipar o lançamento da consulta pública o tempo que for necessário de modo a não impactar no prazo de elaboração do seu orçamento.

Em terceiro lugar, a MEO reitera o que já expressou nas consultas sobre os dois planos plurianuais anteriores, relativamente à necessidade de todos os interessados terem maior controlo e visibilidade sobre o calendário de atividades da ANACOM. É essencial instituir um processo periódico (por exemplo, trimestral) de revisão deste calendário com foco nos 4 trimestres seguintes, refletindo eventuais reordenações de prioridades e/ou atrasos ocorridos, de modo a

permitir aos agentes do sector os correspondentes ajustes das suas expectativas e do planeamento das suas próprias atividades.

Em quarto lugar, a MEO considera que a apresentação das orientações estratégicas para o próximo triénio deve estabelecer um fio condutor de ligação aos planos plurianuais anteriores, que permita compreender melhor as alterações que se vão sucedendo na planificação do regulador, nomeadamente no que respeita a Eixos de atuação que são revistos ou suprimidos.

## **II. Respostas às questões colocadas em sede de Consulta Pública**

A MEO apresenta em seguida os seus comentários específicos a respeito das diferentes prioridades estratégicas definidas pela ANACOM e de alguns dos eixos de atuação propostos, salientando ainda outros aspetos não incluídos no plano proposto pela ANACOM.

### **1. Garantir e proteger os direitos dos utilizadores e dos cidadãos**

A MEO não tem comentários a respeito desta prioridade estratégica.

### **2. Promover mercados abertos e concorrenciais**

#### **a) Supervisionar e analisar/rever os mercados relevantes de comunicações eletrónicas**

Tendo em conta que as análises aos mercados 1, 3a, 3b e 4 serão concluídas ainda este ano e que o mercado 2 foi reanalisado em 2015, a MEO considera que deverá ser dada prioridade à revisão do mercado de originação de chamadas a partir de local fixo, que foi analisado pela última vez em 2014.

Passados dois anos daquela análise sobre o mercado 2, a MEO reitera e reforça a posição de que não existem motivos válidos para manter este mercado regulado, nomeadamente através de obrigações de acesso como a ORLA e a PS. Adicionalmente, nos termos da decisão de 2014 sobre este mercado, a ANACOM propôs-se apresentar no prazo de 6 meses um SPD sobre os serviços de originação de chamadas para números não geográficos, o que até agora não ocorreu, não obstante as várias insistências que a MEO já fez a este respeito.

É também entendimento da MEO que, no âmbito desta prioridade estratégica e já em 2017, existe a necessidade de se estabelecer um quadro regulatório que comporte regras equitativas quer para operadores de rede, quer para fornecedores de serviços e conteúdos digitais OTT (ação a conjugar com a transposição do novo quadro regulamentar que se prevê ser adotado em 2017).

Ainda relativamente às análises de mercado, a MEO apela de novo à ANACOM para que mantenha uma calendarização rigorosa e transparente destas atividades, de modo a evitar a sobreposição de consultas (que têm um nível específico de complexidade e importância) e a conferir aos agentes do sector a necessária previsibilidade sobre estas ações.

**b) Rever, à luz das necessidades, as ofertas grossistas que decorrem de obrigações impostas a empresas com poder de mercado significativo nos diversos mercados relevantes;**

Neste âmbito, a MEO realça a importância e a necessidade de proceder à revisão e atualização periódica da informação quantitativa subjacente à definição de mercados relevantes e à imposição de obrigações grossistas, como é o caso, por exemplo, da delimitação de zonas concorrenciais.

**d) Desenvolver novas obrigações regulatórias (associadas, por exemplo, à *Equivalence of Inputs - Eol*);**

A MEO contesta a inclusão deste Eixo de atuação já que ele parece representar um inaceitável pensamento apriorístico sobre a necessidade de “novas obrigações regulatórias”, quando tal só pode legitimamente resultar de análises de mercado que confirmem a existência de falhas de mercado que não possam ser resolvidas através das obrigações já existentes.

O âmbito dos Eixos *a) Supervisionar e analisar/rever os mercados relevantes de comunicações eletrónicas* e *b) Rever, à luz das necessidades, as ofertas grossistas que decorrem de obrigações impostas a empresas com poder de mercado significativo nos diversos mercados relevantes*, já abrange as situações que podem, eventualmente, levar à imposição/revisão das obrigações pelo que se sugere a eliminação do Eixo d).

**g) Elaborar e apresentar ao Governo o(s) anteprojeto(s) legislativo(s) de transposição do quadro regulamentar aplicável às comunicações eletrónicas**

Pelo exposto anteriormente, a MEO considera que este Eixo diz respeito a um processo cuja relevância justificaria a sua elevação à categoria de prioridade estratégica, que tornasse mais explícita e compreensível a gestão integrada das várias etapas que irão decorrer até à aprovação do novo quadro regulamentar europeu, sua transposição para o quadro nacional e implementação das novas regras.

Estando em causa a revisão das regras pelas quais o sector se irá reger na próxima década, é fundamental que a ANACOM promova o contacto e estimule o debate com os diversos agentes nacionais de modo a garantir que estes se mantêm informados e recolher os seus contributos.

A MEO sugere, para este efeito, a realização de *workshops*, seminários e/ou conferências sobre os diversos aspetos do quadro regulamentar que serão abrangidos pelo processo de revisão.

Atendendo à necessidade do quadro regulamentar se modernizar e adequar à realidade atual (e à que se perspetiva para a próxima década), a ANACOM deverá pugnar para que a transposição dos novos textos legislativos para o quadro de direito nacional seja feita no mais curto espaço de tempo possível.

### **Outros eixos de atuação**

Apesar de não constar no rol de Eixos avançado pela ANACOM, a MEO considera necessária a revisão e adequação sistemática dos diferentes indicadores de natureza estatística relativos à evolução do mercado das Comunicações Eletrónicas, garantindo que são os mais adequados para retratar a situação do mercado sem, no entanto, representarem uma carga excessiva e desproporcional para os agentes, em termos de recolha e processamento de informação.

## **3. Garantir a eficiente gestão dos recursos escassos**

### **b) Avaliar de forma prospetiva o desenvolvimento dos diversos serviços e aplicações de radiocomunicações e as necessidades de espectro associadas à prestação de novos serviços de banda larga móvel**

Na opinião da MEO, este eixo de atuação deve contemplar a avaliação, de forma prospetiva, do desenvolvimento dos diversos serviços e aplicações de radiocomunicações e as necessidades de espectro associadas à prestação de novos serviços de comunicações eletrónicas, e não apenas de banda larga móvel.

A título de exemplo, são necessários estudos adicionais sobre:

- Novas utilizações de serviços de comunicações eletrónicas baseadas em LTE-based M2M (LTE-MTC) e Narrowband M2M (EC-GSM e NB-IoT), em 2017;

- Os requisitos de espectro para os serviços de comunicações eletrónicas 5G, que para além dos serviços de banda larga móvel incluem as comunicações massivas de máquinas (*massive machine-type-communications*) e de alta fiabilidade e baixa latência (*ultra reliable and low latency communications*), em 2017-2019.

**c) Gerir o plano nacional de numeração (PNN), estabelecendo condições adequadas no âmbito da atribuição e utilização de recursos de numeração.**

No que diz respeito à gestão do PNN, é urgente a sua revisão no sentido de contemplar alguns aspetos decorrentes dos desenvolvimentos que se têm operado no mercado das telecomunicações e da conseqüente necessidade de adequação das regras de alocação, de atribuição e de utilização de numeração, nomeadamente no âmbito da mobilidade geográfica, da originação de chamadas a partir de serviços de atendimento ao público e da numeração associada a comunicações M2M.

**4. Promover a cooperação institucional e técnica**

No âmbito da participação no RSPG e da execução do seu *Working Programme*, nomeadamente no que respeita à *work item "Advice to the European Commission on spectrum aspects of the DSM"*, a MEO sugere a definição de melhores práticas nos processos de gestão de espectro a nível europeu.

**5. Promover a eficiência e a eficácia internas**

Nas duas consultas anteriores sobre as orientações estratégicas para os planos plurianuais de 2015-2017 e 2016-2018, a MEO sugeriu que as prioridades estratégicas do regulador passassem a abranger o desenvolvimento de um processo estruturado de avaliação de impactos regulatórios e a alteração cultural necessária para que esta boa prática se integre no normal exercício de funções da ANACOM. Esta sugestão não foi, como se sabe, acolhida.

Por carta de 09.10.2015 (ref.ª S0665), a MEO teve oportunidade de expressar à ANACOM a sua discordância e preocupação sobre as razões invocadas pelo regulador, em 2015, para não acolher a sugestão efetuada pela MEO, que não abriram qualquer perspetiva de evolução positiva a este respeito para se obter um processo regulatório mais transparente, proporcional e seguro.



Retomando aqui o essencial dessa argumentação, recordamos que no relatório sobre a consulta às orientações estratégicas para o plano plurianual 2016-2018 a ANACOM referiu, em síntese, que (i) algumas das suas decisões já envolvem avaliações de impacto regulatório (dando como exemplo o estudo realizado pela Indera relativamente ao impacto da redução do preço da terminação de chamadas em redes móveis), (ii) as decisões regulatórias que resultam das análises de mercado decorrentes das Diretivas Europeias já incluem, em muitos casos, implícita ou explicitamente, uma AIR (realizada pela CE), (iii) a ANACOM realiza, em muitos casos, uma análise adicional e (iv) a AIR deve ser realizada numa base casuística, incidindo sobre as matérias que sejam para o efeito identificadas como relevantes.

No entender da MEO, os argumentos apresentados pela ANACOM não são válidos, por várias razões:

- Apesar do que a ANACOM refere, a realidade é que este processo de AIR não está sistematizado, não existe enquanto boa prática estruturada e transparente na ANACOM, além de que o esforço de quantificação dos impactos e avaliação dos cenários alternativos é muito reduzido, traduzindo-se a maior parte das vezes esta avaliação em considerações e justificações não assentes em evidências empíricas. O exemplo referido pela ANACOM relativamente ao estudo da Indera, com todos os méritos que lhe são atribuíveis e que se saúdam, por constituir uma iniciativa rara da parte da ANACOM de procurar aferir os efeitos reais da regulação imposta, não deixa de ser um caso isolado, demonstrativo do facto de que estas análises não existem enquanto prática sistemática. Adicionalmente, dado o assunto em concreto daquele estudo, o exemplo acaba por não ser feliz: foi realizado tardiamente quanto o valor das terminações móveis já estava a um nível muito próximo do seu custo marginal de longo prazo e segundo uma metodologia que não lhe permitiu alcançar resultados conclusivos, apesar da MEO ter feito, em tempo, precisamente esse alerta (carta com a ref.ª 20377914, de 30.09.2013).
- Também não parece aceitável a justificação de que a CE já realiza, em muitos casos, avaliações de impacto regulatório e que *produz e divulga regularmente estudos e análises sobre os diversos mercados e o impacto das medidas adotadas em cada país, também numa base prospetiva*. As análises de *Impact Assessment* da CE são, necessariamente, conduzidas por referência a dados agregados da UE ou considerando realidades de países distintos, não podendo cada ARN isentar-se da responsabilidade de verificar em que medida é que as conclusões alcançadas pela CE nessas análises são válidas no respetivo mercado nacional.

Por outro lado, os relatórios da CE com informação específica de cada país não constituem análises de impacto regulatório. São documentos com outro propósito, que retratam a evolução de diversos indicadores e da regulação em cada país, e não permitem estabelecer relações entre a evolução observada e as medidas regulatórias adotadas, avaliar a sua eficiência ou ponderar alternativas.

- Por fim, sendo certo que a AIR deve ser realizada numa base casuística, incidindo sobre as matérias que sejam para o efeito identificadas como relevantes, é necessário assegurar transparência neste processo. Importa que todos os *stakeholders* conheçam os critérios a considerar na escolha dos temas que são ou não sujeitos à AIR e qual o calendário previsível para estas análises.

A MEO tomou boa nota do estudo de AIR publicado pela ANACOM a 29.01.2016, concretizando a ação que havia sido prevista no plano plurianual 2015-2017 de apresentar um *estudo sobre análise de impacto regulatório (AIR), com especial enfoque no desenvolvimento de uma análise comparativa das abordagens de diferentes ARN relativamente a programas de AIR.*

Trata-se de um documento importante que veio contribuir e enriquecer o debate sobre este tema, pese embora se lamente a timidez das conclusões alcançadas. De facto, a ANACOM limita-se a concluir que as suas práticas regulatórias *já seguem, de uma certa forma, os princípios da AIR* e que a ANACOM irá continuar a *acompanhar as melhores práticas europeias e internacionais no tocante aos processos e metodologias relacionadas com a AIR e, sempre que relevante, procurará adaptá-las aos seus processos de análise e decisão.*

A MEO aproveita esta ocasião para reiterar tudo o que já disse a este respeito nas consultas sobre as orientações estratégicas dos dois planos plurianuais anteriores e na supracitada carta de 09.10.2015 e para insistir com a ANACOM para que prossiga a análise desta questão, estudando a melhor forma de promover a adoção de um processo estruturado de AIR.

Neste sentido, registando-se com interesse a hipótese referida no estudo publicado pela ANACOM de identificar áreas-piloto apropriadas para a eventual implementação de procedimentos de AIR, a MEO sugere à ANACOM que pondere a criação de um novo Eixo de atuação dentro da prioridade estratégica "Promover a eficiência e a eficácia internas" com o objetivo de testar e avaliar a adoção de processos de AIR nas áreas-piloto que se identifiquem para o efeito.

Quanto ao acompanhamento das *melhores práticas europeias e internacionais no tocante aos processos e metodologias relacionadas com a AIR*, a MEO remete para a sua carta de 09.10.2015,

nomeadamente para a referência que então efetuou às *Better Regulation Guidelines*<sup>1</sup> publicadas pela CE em maio de 2015, que na sua maior parte dizem respeito à AIR e são acompanhadas pela *Better Regulation Toolbox*, um conjunto de instrumentos e metodologias que visa facilitar a adoção e implementação daqueles princípios e linhas de orientação.

Ou seja, a MEO considera que as melhores práticas estão já estabelecidas, incluindo com instrumentos de apoio, pelo que falta agora a decisão *estratégica* de iniciar o processo para a sua implementação e observância, o que a MEO espera poder ocorrer no decurso do próximo triénio.

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index_en.htm)