

RELATÓRIO

da audiência prévia e do procedimento geral de consulta sobre o sentido provável de decisão relativo aos preços dos circuitos CAM e dos circuitos Inter-ilhas

ANACOM

2020

Índice

1. Enquadramento.....	1
2. Apreciação na generalidade	2
3. Apreciação na especialidade	8
3.1. Metodologia: determinação da capacidade e impacto nas margens	8
3.2. Investimentos e custos prospetivos e impacto nos preços	11
3.3. Economias de escala e preço das ligações de 10 Gbps	13
3.4. Outros assuntos	16
4. Conclusão.....	20

1. Enquadramento

Na decisão final relativa ao mercado de acesso grossista de comunicações eletrónicas de elevada qualidade num local fixo (acesso e segmentos de trânsito)¹, a ANACOM analisou as ligações entre o Continente e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (circuitos CAM) e as ligações em anel entre várias ilhas dos Açores (circuitos Inter-ilhas) suportadas em cabos submarinos que são propriedade da MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO), tendo determinado impor a esta empresa², entre outras, a obrigação de controlo de preços, incluindo a obrigação de orientação dos preços para os custos³.

De modo a verificar o cumprimento desta obrigação, foi igualmente determinado nessa decisão que seria efetuada uma revisão anual dos preços dos circuitos CAM e dos circuitos Inter-ilhas, devendo a MEO, para este efeito, disponibilizar anualmente os dados relativos aos custos e à capacidade contratada por operador beneficiário da oferta de referência de capacidade *Ethernet* (ORCE) ou da oferta de referência de circuitos alugados (ORCA) e à capacidade utilizada e/ou reservada pela própria MEO.

Nesta sequência, a ANACOM procedeu à análise e revisão dos preços dos circuitos CAM e dos circuitos Inter-ilhas praticados pela MEO, com base nos dados de custeio mais recentes, i.e., relativos a 2018, tendo aprovado o sentido provável de decisão (SPD) sobre aqueles preços, por deliberação de 17 de outubro de 2019⁴.

No referido SPD, a ANACOM determinou a redução dos preços (máximos) dos circuitos CAM e dos circuitos Inter-ilhas da ORCE, mantendo os preços destes circuitos no âmbito da ORCA.

Foi decidido submeter o SPD a audiência prévia das entidades interessadas, nos termos dos artigos 121.º e 122.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), bem como ao procedimento geral de consulta, previsto no artigo 8.º da Lei das Comunicações Eletrónicas

¹ Doravante designada por 'análise do mercado 4'.

² A MEO foi designada com poder de mercado significativo (PMS) no mercado de segmentos de trânsito de circuitos alugados.

³ Decisão de 1 de setembro de 2016, disponível em:

https://www.anacom.pt/streaming/DecisaoF1set2016Mercado4.pdf?contentId=1394146&field=ATTACHED_FILE.

⁴ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1485541>.

(LCE)⁵, fixando-se, em ambos os casos, o prazo de 20 dias úteis para os interessados se pronunciarem.

Em resposta aos procedimentos de consulta foram recebidos, dentro do prazo concedido, os comentários da MEO⁶, da NOS, SGPS, S.A. (NOS)⁷, da ONITELECOM – Infocomunicações, S.A. (ONI)⁸ e da VODAFONE Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (VODAFONE)⁹.

Nos termos da alínea d) do n.º 3 dos ‘Procedimentos de Consulta da ANACOM’¹⁰, a ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet as respostas recebidas, salvaguardando qualquer informação de natureza confidencial. Ainda de acordo com a mesma alínea, o presente documento contém referência a todas as respostas recebidas e uma apreciação que reflete o entendimento desta Autoridade sobre as mesmas, constituindo parte integrante da decisão a que respeita. Atendendo ao carácter sintético deste relatório, a sua análise não dispensa a consulta das respostas recebidas.

Salienta-se que os contributos recebidos que extravasam o âmbito dos procedimentos de audiência prévia e de consulta não são objeto de análise neste documento.

2. Apreciação na generalidade

A ONI, a NOS e a Vodafone concordam com a redução dos preços dos circuitos CAM e dos circuitos Inter-ilhas prevista no SPD.

A **ONI** nota que estas reduções de preços, no âmbito da ORCE, são importantes por permitirem uma utilização mais rentável destes circuitos e a disponibilização de ofertas de retalho mais competitivas por parte dos operadores beneficiários, fomentando-se, desta forma, a concorrência nas Regiões Autónomas. A ONI concorda também com a manutenção da metodologia seguida em 2018, nomeadamente a utilização de custos reais do ano em análise e a contabilização da capacidade efetivamente em utilização e/ou

⁵ Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, na sua redação atual.

⁶ Mensagem de correio eletrónico de 19 de novembro de 2019.

⁷ Mensagem de correio eletrónico de 20 de novembro de 2019. A NOS respondeu em nome das suas participadas NOS Comunicações, S.A., NOS Açores Comunicações, S.A. e NOS Madeira Comunicações, S.A.

⁸ Mensagem de correio eletrónico de 19 de novembro de 2019 da ONI, que remeteu resposta conjunta com a NOWO Communications, S.A.

⁹ Mensagem de correio eletrónico de 20 de novembro de 2019.

¹⁰ Aprovados por deliberação de 12 de fevereiro de 2004, e disponíveis em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=406715>.

reservada por cada operador¹¹. Contudo, ressalva que, tendo sido toda a informação financeira da MEO considerada confidencial pela ANACOM, não é possível à ONI pronunciar-se pormenorizadamente sobre os detalhes da análise realizada.

A **NOS**, ainda que manifeste concordar com a redução proposta, considera urgente a definição de uma metodologia de custeio para o sistema de cabos submarinos que permita repercutir, nos preços dos vários débitos disponibilizados pela MEO, as economias de escala que considera subjacentes à contratação de circuitos com débitos mais elevados; para a NOS, tal metodologia deveria ser implementada até 2021, devendo o regulador impor, já para 2020, alterações nos preços de instalação dos circuitos.

A **VODAFONE**, não obstante considerar positivo o exercício de revisão anual dos preços, realçando que o mesmo visa assegurar o cumprimento da obrigação, a que a MEO está vinculada, de orientação dos preços para os custos no âmbito dos mercados em apreço, salienta e reitera que os circuitos CAM e Inter-ilhas, apesar das sucessivas intervenções por parte da ANACOM, continuam a representar “*um verdadeiro bottleneck ao desenvolvimento de um mercado de retalho funcional de comunicações eletrónicas*”¹². Reitera ainda a VODAFONE que as descidas de preços que têm vindo a ser sucessivamente determinadas pela ANACOM, apesar de manifestamente necessárias e positivas, têm-se, contudo, revelado insuficientes e tardias, na medida em que não têm igualado os preços dos circuitos disponibilizados nas Regiões Autónomas e no Continente, com distâncias equivalentes, e por não terem sido adotadas em tempo oportuno¹³.

¹¹ Por outro lado, a ONI manifesta a sua concordância com a não alteração dos preços dos circuitos CAM e circuitos Inter-ilhas no âmbito da ORCA, dado não existir procura para estes circuitos.

¹² A VODAFONE recorda o referido pelo Professor Steffen Hoernig no seu Parecer intitulado “Efeitos Económicos da Regulação dos Circuitos CAM e Inter-ilhas”, circuitos estes que classifica como uma “*essential facility*” (parecer anexado pela VODAFONE à sua pronúncia).

¹³ Segundo a VODAFONE, a prestação de serviços convergentes a clientes residenciais (incluindo a oferta do serviço de televisão por subscrição), nas Regiões Autónomas por aquela empresa, **[Início de informação confidencial – IIC]**,

[Fim de informação confidencial – FIC]. Refere ainda a VODAFONE que, conforme é do conhecimento da ANACOM, **[IIC]**

[FIC].

Adicionalmente, à semelhança do referido no contexto dos seus comentários apresentados em resposta ao procedimento de consulta sobre a revisão de preços realizada em 2018, a VODAFONE lamenta que o SPD agora em consulta contenha bastante informação classificada como confidencial, impedindo, assim, a realização de uma análise completa e totalmente esclarecida quanto à revisão de preços proposta pela ANACOM, ficando-lhe vedada a possibilidade de exercer, de forma integral, o seu direito de audiência prévia¹⁴.

Adicionalmente, para a VODAFONE, a ausência de informação adicional relativa ao ciclo de vida dos atuais cabos submarinos, bem como em relação ao futuro modelo de interligação, constitui uma lacuna relevante no SPD em apreço que impossibilita uma análise rigorosa e assertiva por parte da VODAFONE quanto à revisão de preços propostos pela ANACOM.

Assim, a VODAFONE insta a ANACOM a reconsiderar a análise efetuada no SPD à luz das suas considerações, reiterando este operador, com as devidas alterações, os comentários tecidos nas suas pronúncias relativamente à temática em causa, designadamente nas suas pronúncias aos SPD da ANACOM sobre a análise ao mercado de acesso de elevada qualidade, que foram aprovados nas deliberações de 10 de março de 2016 e de 19 de dezembro de 2014.

Por seu turno, a **MEO** considera totalmente desadequada a redução de preços proposta no SPD, a qual coloca em causa o objetivo de estabilidade e previsibilidade dos preços. Para a MEO, esta desadequação resulta da metodologia da ANACOM no apuramento da capacidade em utilização nos anéis CAM e Inter-ilhas que considera incorreta, da não consideração da capacidade média (em utilização), já que é esta a capacidade que gera o custo incorrido durante a totalidade do ano 2018, bem como da não consideração da quota-parte do investimento contabilizado em 2019 relativo à capacidade que ficou disponível em 2018.

¹⁴ Neste âmbito, a VODAFONE recorda o vertido no n.º 2 do artigo 122.º do CPA, o qual estabelece que a notificação para o exercício do direito de audiência prévia dos interessados deve facultar os elementos necessários para que os interessados possam conhecer todos os aspectos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito. Não obstante o vertido no CPA, refere a VODAFONE que no SPD em consulta todos os custos apresentados pela MEO e elementos complementares necessários à formulação de preços foram classificados pela ANACOM como matéria confidencial, pelo que entende que não pode de facto analisar a correção e adequação dos valores apresentados e, consequentemente, pronunciar-se de forma fundamentada.

A MEO entende que a análise dos custos dos cabos submarinos deve ser feita de forma prospetiva, devendo a ANACOM abster-se de reduzir os preços e outrossim procurar assegurar que os preços a praticar: i) garantem a estabilidade e previsibilidade regulatória, evitando que sejam contagiados pela flutuação dos custos de investimento e/ou de operação e manutenção; e ii) criem incentivos ao investimento em novos sistemas submarinos de ligação às/nas Regiões Autónomas.

Finalmente, a MEO também discorda da definição coincidente da data de entrada em vigor dos novos preços com a data de aprovação do SPD. Segundo a MEO, atendendo aos princípios da previsibilidade e segurança jurídica e da certeza e estabilidade regulatória, a data de entrada em vigor dos novos preços deveria corresponder, quando muito, à data da decisão final da ANACOM, sendo a prática habitual a definição de um período após a decisão final para lhe dar cumprimento.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM assinala a concordância dos principais beneficiários da ORCE com a redução dos preços dos circuitos CAM e Inter-ilhas.

Em relação à questão da classificação como confidencial dos dados de custeio (e da capacidade) da MEO, referida pela ONI e pela VODAFONE, a ANACOM reitera¹⁵ que procurou fornecer uma descrição o mais completa possível da informação reportada pela MEO, identificando, sempre que possível, a ordem de grandeza das variáveis analisadas, e fundamentar a sua análise, de modo a permitir apreender o teor da informação suprimida e a serem perceptíveis as conclusões que sustentam a sua decisão. Contudo, a informação relativa aos custos e à capacidade utilizada/instalada é classificada como confidencial, por constituir segredo comercial e de negócio, suscetível de revelar informações inerentes às atividades e vida interna da MEO¹⁶.

Tendo em conta que a ANACOM está vinculada a garantir e a assegurar o respeito do segredo de negócio relativamente às informações que lhe são transmitidas (por qualquer

¹⁵ Como o fez nos relatórios de audiência prévia e do procedimento geral de consulta relativos ao tema em análise nos dois anos anteriores, disponíveis em:

<https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1408506> e

https://www.anacom.pt/streaming/Relatorio_vpublica.pdf?contentId=1467020&field=ATTACHED_FILE.

¹⁶ Até porque os cabos submarinos suportam não só os circuitos alugados, como os serviços comerciais (grossistas e retalhistas) que a MEO presta a si própria e a terceiros.

entidade), de acordo com o quadro legal aplicável^{17,18}, ponderando os argumentos apresentados e a natureza da informação em causa, mantém-se o entendimento de que esta contém elementos sensíveis, o que possibilitaria aos operadores concorrentes da MEO ter uma visão da evolução dos negócios desta, dotando-os de informação que a MEO não dispõe relativamente àqueles.

Assim, ponderados os interesses em oposição, a ANACOM reitera o seu entendimento de que, à luz do princípio da proporcionalidade, o solicitado direito de acesso à informação cede face àquele direito da MEO.

Relembre-se que o mesmo entendimento foi adotado noutras ocasiões e sobre pronúncias ou reporte de informação por parte de outros operadores/entidades, nomeadamente no caso da presente pronúncia da VODAFONE, que considera ser confidencial parte relevante da mesma, por conter informação de negócio sensível. Também neste caso a ANACOM reconheceu dever salvaguardar essa informação do conhecimento dos seus concorrentes, registando-se, assim, que operadores que lamentam não ter acesso aos referidos dados da MEO também classificam, nas suas pronúncias, parte da sua informação como confidencial.

Relativamente aos argumentos da VODAFONE de que a descida de preços peca por ser manifestamente insuficiente e tardia, a ANACOM entende que essa questão foi amplamente detalhada nos relatórios anteriores, uma vez que igual argumento já tinha sido apresentado por esta empresa, não se justificando, assim, qualquer comentário adicional face aos que já haviam sido veiculados por esta Autoridade, nomeadamente porque não são apresentados nesta sede elementos adicionais que o justifiquem. Acresce que a ANACOM tem cumprido o objetivo de análise anual dos preços destes circuitos tendo em conta os dados de custo e de capacidade do ano imediatamente anterior, pelo que não há atraso(s) na(s) descida(s) de preços.

¹⁷ Informação de natureza procedimental (cfr. artigos 82.º e seguintes do CPA), informação de natureza extra procedimental (cfr. Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que regula o acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos) e ainda normas aplicáveis aos dois tipos de informação (v.g. n.ºs 1 e 2 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, artigo 318.º do Código de Propriedade Industrial e n.º 3 do artigo 108.º da LCE).

¹⁸ As normas que regulam o segredo de negócio visam impedir que o exercício do direito de acesso aos documentos administrativos constitua uma maneira de obter, através da Administração Pública, indicações estratégicas respeitantes a interesses fundamentais de empresas concorrentes, e bem assim, a obtenção de vantagens competitivas que possam conduzir à distorção do normal funcionamento do mercado.

Resumidamente, importa referir que, para além das decisões da ANACOM de 23 de julho de 2015 e de 1 de setembro de 2016, através das quais foram impostas reduções muito significativas nos preços dos circuitos *Ethernet* CAM e dos circuitos *Ethernet* Inter-ilhas¹⁹, por deliberação de 1 de março de 2019, a ANACOM aprovou nova redução dos preços (máximos) dos circuitos CAM em 10% e dos preços (máximos) dos circuitos Inter-ilhas em 6%, no âmbito da ORCE (com entrada em vigor a 7 de novembro de 2018)²⁰.

Atenta a obrigação de orientação dos preços para os custos imposta pela ANACOM, e face às várias reduções impostas desde 2015 aos preços dos circuitos *Ethernet* CAM e dos circuitos *Ethernet* Inter-ilhas, de modo a que aquela obrigação fosse cumprida, não pode ser acolhido o comentário (da VODAFONE) de que a redução de preços é insuficiente e tardia.

Ainda que o princípio da orientação dos preços para os custos não exija que os preços dos circuitos CAM e dos “circuitos disponibilizados nas Regiões Autónomas e no Continente, com distâncias equivalentes” tenham de ser idênticos, como sugere a VODAFONE, a realidade é que os preços dos circuitos CAM são já inferiores aos preços de “circuitos disponibilizados (...) no Continente, com distâncias equivalentes”²¹.

Não é clara a argumentação da VODAFONE sobre “a ausência de informação adicional relativa ao ciclo de vida dos atuais cabos submarinos, bem como em relação ao futuro modelo de interligação”. Do ponto de vista da orientação dos preços para os custos, não há qualquer relação entre os cabos submarinos atuais e quaisquer cabos a instalar, pelo que não se reconhece “lacuna relevante no SPD em apreço” que impossibilite uma “análise rigorosa e assertiva por parte da VODAFONE”.

¹⁹ Por decisão de 23 de julho de 2015, a ANACOM aprovou, com efeitos imediatos, medidas provisórias e urgentes relativas aos circuitos *Ethernet* CAM e Inter-ilhas, que se consubstanciaram: (i) na alteração da metodologia de implementação da obrigação de controlo de preços imposta na ‘análise dos mercados grossistas de circuitos alugados’ aprovada a 28 de setembro de 2010, passando a aplicar-se o princípio da orientação dos preços para os custos, avaliados através do sistema de contabilidade analítica da MEO; (ii) na redução dos preços daqueles circuitos em 50%; e (iii) na introdução de circuitos de 10 Gbps na ORCE. E por deliberação de 1 de setembro de 2016, a ANACOM aprovou a decisão final relativa à análise do mercado 4, na qual determinou reduzir os preços dos: (i) circuitos *Ethernet* CAM em 73% e dos circuitos *Ethernet* Inter-ilhas entre 26% e 48% (dependendo do troço); (ii) circuitos CAM tradicionais até 2 Mbps em, pelo menos, 66%.

²⁰ E a 6 de julho de 2017, a ANACOM, após análise dos custos e da capacidade, decidiu manter os preços máximos dos circuitos CAM e dos circuitos Inter-ilhas, tendo também decidido nessa ocasião que a revisão anual dos preços seria, de futuro, efetuada no segundo semestre do ano.

Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1413776>.

²¹ O preço mensal de um circuito ORCE aplicável às Rotas 3 (tratam-se das rotas terrestres de maior distância) é de 2 300 euros, para circuitos de 10 Mbps, 100 Mbps e 1 Gbps, e de 23 000 euros, para circuitos de 10 Gbps.

Finalmente, os comentários específicos dos operadores sobre a capacidade considerada e a metodologia adotada pela ANACOM, sobre os investimentos (em curso e futuros), e sobre os preços dos circuitos de 10 Gbps (economias de escala), serão tratados mais adiante, em subsecções autónomas.

3. Apreciação na especialidade

3.1. Metodologia: determinação da capacidade e impacto nas margens

A **ONI** concorda com a manutenção da aproximação seguida em 2018, nomeadamente relativamente à contabilização da capacidade.

A **MEO** reitera a sua discordância relativamente à metodologia adotada pela ANACOM para a determinação da capacidade em utilização nos anéis CAM e Inter-ilhas, já que aborda as redes de forma distinta consoante a tecnologia.

Regista a MEO que, para o apuramento da capacidade em utilização na rede SDH/DWDM, a ANACOM considera apenas a capacidade que se encontra efetivamente em utilização, enquanto na rede MPLS considera a totalidade da capacidade instalada (que está ligada/afeta a esta rede). Para a MEO, o exercício da ANACOM (com o objetivo de apurar o custo unitário associado a uma determinada infraestrutura), de forma a estabelecer um preço orientado aos custos que possibilite a recuperação da totalidade dos investimentos e dos custos incorridos, terá sempre de refletir no denominador da equação o consumo efetivo dessa infraestrutura, pois caso assim não seja poderá comprometer os investimentos futuros na mesma. Segundo a MEO, a capacidade ligada para a rede MPLS não traduz o consumo efetivo, mas sim a capacidade potencial de consumo. E no entender deste operador, pouco ou nada releva se esta rede pode ou não ser partilhada pelos outros operadores ou se a MEO pode ou não utilizar a capacidade desta rede para outros fins, sendo determinante o apuramento da utilização efetiva da rede e consequentemente do respetivo custo unitário²².

²² Segundo a MEO, acresce que a metodologia da ANACOM não tem em devida conta as migrações de circuitos *Ethernet* N2 suportados na rede MPLS, para circuitos *Ethernet* N1 suportados na rede SDH/DWDM, que se traduzem num aumento fictício da capacidade utilizada (da rede SDH/DWDM, mantendo-se inalterada a capacidade da rede MPLS), quando, em bom rigor, se trata da mesma capacidade suportada numa rede distinta.

A MEO discorda assim da metodologia do SPD que, apesar dos fundamentos repetidamente apresentados em anteriores análises de preços destes circuitos, considera um erro do regulador que se perpetua, apenas porque lhe permite manter a certeza e previsibilidade regulatórias.

Adicionalmente, a MEO sustenta que no cálculo do custo por Gbps deverão ser consideradas as capacidades médias utilizadas no ano de 2018 (tendo por base o número de meses que cada ligação se encontrou ao serviço), e não as do final do período, uma vez que são aquelas que suscitam os custos incorridos durante a totalidade do ano 2018.

No cenário atual, em que as capacidades em utilização têm vindo a aumentar ao longo dos anos, o que se reflete num aumento dos investimentos e dos custos operacionais, calcular valores unitários sem que se tenha em consideração uma correta correlação entre os custos e as capacidades dará origem, segundo a MEO, a custos unitários desajustados, que colocam em risco a recuperação da totalidade dos custos, com os consequentes prejuízos para a MEO.

Neste sentido, tendo por base os custos apurados para 2018 e os preços atuais, e considerando a capacidade média que se encontra efetivamente em utilização em cada uma das suas redes, calcula a MEO que, no caso do anel CAM, a margem bruta por Gbps e por troço, tendo por base os custos apurados para 2018, é negativa, de **[IIC]** **[FIC]**%, em vez da margem positiva calculada pela ANACOM, de **[IIC]** **[FIC]**%, e cai para uma margem ainda mais negativa, de **[IIC]** **[FIC]**% com a redução de preços de 10% proposta no SPD²³, em vez de cair para **[IIC]** **[FIC]**%, conforme as estimativas da ANACOM apresentadas no SPD.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM regista a concordância da ONI com a metodologia utilizada pela ANACOM desde 2015.

A MEO reitera os mesmos argumentos que já havia apresentado nas anteriores análises relativamente ao apuramento da capacidade na rede MPLS. Neste contexto, e não

²³ A MEO refere que os preços mensais máximos por troço/circuito CAM não securizado apresentados na tabela 1 do SPD, consideram, certamente por lapso, uma redução de 1% face aos atuais, e não de 10%.

havendo novos elementos a ponderar, a ANACOM entende que não se justifica repetir os argumentos e fundamentos que sustentam a metodologia adotada.

Não obstante, note-se que tanto a rede SDH, como a rede DWDM, não estarão, à partida, configuradas da mesma forma que a rede MPLS, que é, afinal, uma rede que permite a utilização de capacidade de forma (muito) mais dinâmica, e conseqüentemente, uma reserva também dinâmica, que permite à MEO alocar/utilizar mais capacidade em horas de pico, ou sempre que se justifique, sem que haja disrupção na qualidade de serviço (QoS) extremo-a-extremo, nem custos operacionais acrescidos. Ora essa diferente dinâmica de alocação da capacidade na rede MPLS (por contraponto com as redes SDH e DWDM) justifica um tratamento diferenciado no apuramento da capacidade em utilização pela MEO na rede MPLS e não decorre de uma alegada quebra do princípio da neutralidade tecnológica.

Finalmente, realça-se também que parece existir um “conflito” nos argumentos apresentados pela MEO, ao defender que:

- a capacidade efetivamente em utilização a considerar, para efeitos de cálculo do custo por Gbps, deve ser muito inferior àquela que foi considerada pela ANACOM; e
- há necessidade de investir no aumento da capacidade disponível nos anéis CAM e Inter-ilhas (tendo a MEO praticamente triplicado a capacidade total destes sistemas nos últimos anos), quando, na verdade, a capacidade efetivamente em utilização é muito reduzida face à capacidade total existente nos mesmos sistemas.

Face ao exposto, e não havendo novos argumentos, a ANACOM entende manter a metodologia de contabilização da capacidade.

Quanto à utilização da capacidade no final do ano, em vez da capacidade média, a ANACOM entende dever, naturalmente, usar aquela que mais se aproxima dos valores atuais da capacidade e da real capacidade permitida pelo parque de circuitos contratados.

Por fim, corrige-se o lapso identificado pela MEO na referência aos preços mensais máximos por troço/circuito CAM não securizado apresentados na Tabela 1 do SPD. Sendo a redução de preços a aplicar aos circuitos *Ethernet* CAM de 10%, na Tabela 1 do projeto de decisão deverão constar os seguintes valores:

Débito	Preço (euros)
10 Mbps	283
100 Mbps	622
1 Gbps	2 053
10 Gbps	20 523

3.2. Investimentos e custos prospetivos e impacto nos preços

A **ONI** considera, como já afirmado na resposta à consulta de 2018, que o investimento da MEO no aumento de capacidade dos anéis CAM e Inter-ilhas, realizada em 2018, não deve ser tido em conta pela ANACOM para contabilização de custos dos respetivos circuitos.

Com efeito, segundo a ONI, tal aumento de capacidade não foi motivado por uma procura efetiva por parte dos operadores beneficiários, como comprovado pelo próprio Regulador, que confirma que não houve aumento da procura em 2018, apesar da redução de preços em vigor para esse ano. Assim, embora não tenha forma de comprovar os detalhes da análise realizada, por os dados serem confidenciais, a ONI tem sérias dúvidas de que o aumento de capacidade se possa considerar eficiente para efeitos da análise em curso. Assim, insta a ANACOM a rever a sua análise e a só incluir tais investimentos na análise quando se vier a verificar um aumento efetivo da procura, por parte dos beneficiários, que implique a utilização da nova capacidade instalada.

A **MEO** reitera²⁴ que o registo contabilístico do investimento nas ampliações (de capacidade nos anéis) realizadas em 2018 repartiu-se durante os anos de 2018 e 2019. Com efeito, refere que do investimento total com a ampliação do anel CAM realizada em 2018 **[IIC]**

[FIC] euros impacto somente nas contas de 2019. No que respeita ao investimento com a ampliação do anel Inter-ilhas realizada em 2018 **[IIC]**

[FIC], a MEO refere que o seu impacto contabilístico e financeiro se repercutiu exclusivamente em 2019.

Segundo a MEO, o apuramento do custo dos circuitos CAM e Inter-ilhas, tendo por base a capacidade disponibilizada/utilizada nestes sistemas em 2018, terá obrigatoriamente de ter

²⁴ Esta matéria já havia sido referida pela MEO na sua carta de 30 de agosto de 2019 (com a ref.ª S2082019DRJ).

em consideração a totalidade do investimento realizado e não apenas o montante contabilizado em 2018.

A MEO refere que, por outro lado, já por diversas vezes ao longo dos anos efetuou ampliações ao anel Inter-ilhas nos quais foram utilizados *transponders* da rede terrestre, não tendo o respetivo custo sido afeto ao anel Inter-ilhas. Ou seja, segundo a MEO, os investimentos afetos até hoje a este anel dizem apenas respeito aos efetuados especificamente para o mesmo e que envolveram projetos específicos para o efeito, pois, caso contrário, não foram identificados no âmbito do anel Inter-ilhas. A MEO procurará efetuar as devidas reclassificações e corrigir esta situação no modelo de custeio relativo ao ano 2019, o que poderá resultar num aumento do custo anual relativo ao anel Inter-ilhas.

Finalmente, a MEO estima que venha a ocorrer em 2020 a ampliação do troço **[IIC]** **[FIC]**, pelo que entende que, numa análise dos custos dos cabos submarinos a ser realizada de forma prospetiva, a ANACOM se deve abster de proceder a estas reduções dos preços, devendo assegurar que os preços a praticar não sejam contagiados pela flutuação dos custos de investimento e/ou de operação e manutenção, nem desincentivem o investimento em novos sistemas submarinos de ligação às/nas Regiões Autónomas.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM reitera o exposto no SPD, que perspetiva, a médio-longo prazo, um aumento da procura de capacidade por parte dos operadores, incluindo pela própria MEO, capacidade essa que poderá ser disponibilizada de imediato pela MEO, sem que seja necessário efetuar ampliações futuras ao nível da rede.

Neste contexto, relembre-se que a principal componente do investimento realizado pela MEO foi nas “partes comuns” do sistema (bastidor, matriz, agregados, entre outros) que seriam sempre necessárias, independentemente da capacidade instalada²⁵.

Relativamente à consideração do investimento contabilizado em 2019 ainda no ano de 2018, a ANACOM relembra que decidiu, na análise de 2017, considerar que a análise dos

²⁵ Componente com um peso superior a 50% dos custos totais associados a esse investimento.

preços a ser realizada em cada ano ('ano n') deve ser suportada nos dados de custeio finais relativos ao ano imediatamente anterior ('ano n-1') disponibilizados pela MEO.

Os custos de investimento totais em que alegadamente a MEO incorreu em 2018 e que, por opção da própria empresa, foram objeto de diferimento em termos contabilísticos, não poderão ser considerados no cálculo dos custos totais em 2018, não só pela razão acabada de enunciar, como porque a MEO é totalmente omissa relativamente ao motivo subjacente a tal decisão, nem apresenta qualquer documentação que fundamente a realização desse investimento total no ano de 2018.

Não obstante, não sendo o único objetivo a prosseguir na sua ação regulatória garantir a estabilidade e previsibilidade, a ANACOM terá em conta a totalidade do investimento registado no sistema de contabilidade analítica da MEO, o que permite assegurar a estabilidade e previsibilidade dos preços. Note-se, aliás, que nos últimos anos a MEO tem alegado que a metodologia adotada põe em causa o objetivo de estabilidade e previsibilidade dos preços, podendo comprometer o investimento nestes sistemas. Contudo, tem-se assistido precisamente ao seu oposto: a metodologia tem mostrado que havia necessidade de um ajustamento dos preços praticados pela MEO, por um lado, e que o ajuste feito tem sido adequado e ponderado, pois tem permitido que a MEO invista, ano após ano, no aumento da capacidade destes sistemas, recuperando os respetivos custos.

Relativamente à consideração *ex ante* de custos, seja na sequência de investimentos que se perspetivam (no 'ano n' para ocorrerem no ano seguinte ou em anos posteriores), seja por se entender que há a necessidade de se proceder a reclassificações e/ou correções no modelo de custeio, a ANACOM realça que a metodologia de controlo de preços e de contabilização de custos contempla, na sua revisão anual dos preços, que os custos prospetivos, como quaisquer outros custos, serão oportunamente ponderados e considerados para apuramento dos custos totais e dos respetivos preços, se documentados de forma fundamentada.

3.3. Economias de escala e preço das ligações de 10 Gbps

A **NOS** considera ser urgente a definição de uma metodologia de custeio para o sistema de cabos submarinos que permita repercutir nos preços dos vários débitos disponibilizados

pela MEO as economias de escala subjacentes à contratação de circuitos de capacidade mais elevada.

Esta ausência de um sistema de custeio que viabilize a apresentação de um tarifário que repercuta na estrutura de preços as economias de escala que a NOS considera subjacentes às diferentes capacidades contratadas já se arrasta, segundo este operador, há demasiado tempo, não havendo justificação para que o mesmo não tenha sido implementado. Refere a NOS que, até nos custos de instalação, onde a repercussão destas economias de escala é, naturalmente, relativamente simples e próxima do que já é usado nos demais circuitos, o tarifário da MEO não reflete as diferenças de custo (diretamente associadas aos equipamentos necessários instalar nas “pontas” dos circuitos) existentes, o que, a seu ver, é particularmente injustificado.

A **VODAFONE** reitera que as descidas de preços dos circuitos (de 10 Gbps) sucessivamente propostas pela ANACOM não refletem as economias de escala que estão subjacentes à utilização de circuitos de elevada capacidade.

A VODAFONE reafirma que não lhe é possível confirmar os fundamentos da ANACOM²⁶, mas refere que nas negociações comerciais anteriormente realizadas com a MEO, para efeitos da expansão da capacidade utilizada nos três troços do anel CAM, esta empresa reconheceu, de forma implícita, que a evolução dos custos inerentes aos circuitos CAM não cresce de forma linear com o aumento de capacidade dos mesmos, existindo ganhos de escala inerentes a uma contratação de maiores níveis de capacidade²⁷.

Salienta ainda a VODAFONE não ver razões que justifiquem que o preço dos circuitos CAM seja superior aos preços aplicáveis a circuitos ORCE com comprimento idêntico, disponibilizados no Continente. A este respeito, recorda o preço (alvo) que considera adequado para os circuitos de 10 Gbps, [IIC] [FIC], incluindo os acessos locais terrestres de ligação aos pontos terminais. Afirma que, tendo em conta os dados do quadro que inclui na sua pronúncia, este preço (alvo) defendido pela VODAFONE é [IIC] [IIC]% inferior ao valor atualmente em vigor na ORCE para um anel CAM de 10 Gbps²⁸.

²⁶ Apresentados no referido Relatório da audiência prévia e do procedimento geral de consulta de 2018.

²⁷ Cfr. informação constante dos Anexos I e II à pronúncia da VODAFONE.

²⁸ A VODAFONE recorda que o preço-alvo indicado tem por base duas premissas principais:

Finalmente, realça a VODAFONE que este desfasamento entre os preços constitui um impedimento crucial à disponibilização de serviços convergentes (que incluem o serviço de televisão por subscrição) por parte de operadores, como a própria, nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, e leva a que se perpetue a atual situação de duopólio no mercado residencial, com efeitos altamente nefastos ao nível dos preços e da qualidade dos serviços fixos de comunicações eletrónicas ali disponibilizados.

Entendimento da ANACOM

Como referido pela ANACOM nas anteriores análises dos preços destes circuitos, a capacidade total utilizada para estimar o preço unitário por Gbps foi, na prática, baseada em múltiplos de 10 Gbps, correspondendo em grande parte à capacidade do principal operador contratante de circuitos naqueles sistemas e à capacidade fornecida internamente (aos seus próprios serviços) pela própria MEO²⁹, já que os custos em que a MEO incorre nas ligações CAM (e Inter-ilhas) decorrem de uma utilização de capacidade essencialmente em múltiplos de 10 Gbps. E uma vez que os proveitos a auferir pela MEO têm de cobrir estes custos, refletir eventuais economias de escala significaria que, tudo o resto constante, a redução adicional (face à redução de 10% prevista no SPD) dos preços dos circuitos de 10 Gbps seria residual, não se aplicando qualquer redução aos preços dos circuitos com capacidade inferior, o que não seria razoável nem proporcional. Tal também não promove a entrada e/ou expansão de outros operadores (nomeadamente de menor dimensão) nas Regiões Autónomas.

Adicionalmente, tendo em conta que na presente análise se pretende avaliar a conformidade dos preços dos circuitos CAM e Inter-ilhas praticados pela MEO de acordo com o referido princípio de orientação dos preços para os custos, não se entende o

-
- por um lado, considera que os preços dos circuitos CAM **[IIC]**
[FIC]; e
 - por outro lado, atendendo aos níveis de serviço e disponibilidade consagrados na ORCE, para a VODAFONE é evidente que **[IIC]**
[FIC].

²⁹ Que reconhece nomeadamente que, até 2018, os seus equipamentos DWDM só suportavam circuitos de (múltiplos de) 10 Gbps.

comentário da VODAFONE de que os preços destes circuitos não são idênticos aos preços dos circuitos no Continente com distâncias idênticas.

Com efeito, trata-se de infraestruturas de rede muito diferentes nomeadamente quanto ao suporte físico (cabo submarino no caso dos CAM) e que têm diferentes componentes de custo, o que não permite uma comparação tão simplista assim (de custo/preço) com base na distância, como a VODAFONE quer fazer crer.

Se assim não fosse, tendo a VODAFONE instalado circuitos próprios no Continente, não teria também dificuldades em instalar circuitos (em cabos submarinos) entre o Continente e as Regiões Autónomas, o que não aconteceu.

Note-se que os preços dos circuitos “terrestres” da ORCE também foram objeto de redução em todas as rotas por parte da MEO, em outubro de 2016³⁰, na sequência da decisão da ANACOM de 1 de setembro de 2016 relativa à análise dos mercados de comunicações eletrónicas de elevada qualidade num local fixo (acessos e segmentos de trânsito), e que estes preços são também regulados de acordo com o mesmo princípio de orientação para os custos. Reitera-se ainda, a este propósito, que os preços dos circuitos CAM são atualmente inferiores aos preços aplicáveis às Rotas 3 (aquelas cujo comprimento se aproxima mais, mas ainda assim, a uma longa distância, do comprimento dos circuitos CAM), pelo que o argumento da VODAFONE não colhe.

A ANACOM tem procurado criar condições do ponto de vista da regulação, ao nível grossista, para que os vários operadores possam concorrer no mercado retalhista, em qualquer região, apresentando aos seus clientes ofertas atrativas ao nível dos preços e da qualidade. É neste contexto que se inserem as reduções significativas que os preços dos circuitos CAM e dos circuitos Inter-ilhas têm registado nos últimos anos, criando-se, desde modo, condições para que os operadores, incluindo a VODAFONE, invistam nestas Regiões.

3.4. Outros assuntos

A **VODAFONE** considera relevante o papel que o sistema submarino irá assumir no âmbito da implementação da tecnologia 5G, afigurando-se como um veículo privilegiado de

³⁰ Por exemplo, o preço dos circuitos de 10 Gbps de uma Rota 3 (distâncias mais longas) passou de 60 000 euros para 23 000 euros.

transmissão de informação, o qual, pelo seu potencial de capacidade, assumirá um papel relevantíssimo nesta sede.

Não obstante esta essencialidade, o sistema submarino encontra-se no fim da sua vida útil (que se estima que venha a ocorrer em 2024/2025) sem que, até ao momento, sejam conhecidos pela VODAFONE os planos de substituição do mesmo, nomeadamente no que respeita ao período de transição e de possível coexistência de infraestruturas, e ao modelo de financiamento e de gestão operacional. Segundo a VODAFONE, esta ausência de previsibilidade afeta inexoravelmente os operadores em particular e o sector como um todo.

Com efeito, atendendo ao desenvolvimento da tecnologia 5G e à inerente necessidade de maior capacidade de transmissão de dados, urge adotar medidas sobre esta temática, nomeadamente a adoção de uma decisão que assegure novas ligações para as Regiões Autónomas, sob pena de os residentes dessas Regiões se verem privados da oferta de serviços suportados na tecnologia 5G. Assim, para a VODAFONE, afigura-se essencial que sejam asseguradas condições de acesso aos circuitos CAM e circuitos Inter-ilhas que permitam não só a oferta de serviços suportados na tecnologia 5G como a possibilidade de todos os operadores poderem fornecer serviços convergentes de forma concorrencial.

Releva a VODAFONE que o próprio desenvolvimento e implementação da tecnologia 5G nas Regiões Autónomas ficará comprometido, na medida em que sem um novo sistema de cabos submarinos não será possível a tecnologia 5G ser implementada por forma a chegar a todas as ilhas e a todos os clientes com todas as suas potencialidades.

Segundo a VODAFONE, esta situação verifica-se na medida em que, para efeitos de transmissão de informação por esta via, será necessária uma capacidade de transporte de dados muito superior que apenas será possível com a introdução de um novo sistema. Contudo, releva este operador que a implementação e a oferta de serviços suportados na tecnologia 5G avizinham-se a largos passos sem que seja conhecido um plano concreto para o futuro dos sistemas submarinos³¹.

³¹ A este respeito, a VODAFONE lamenta a ausência de informação quanto ao modelo de substituição do sistema de cabos submarinos, designadamente, o progresso dos trabalhos já conduzidos pelo grupo de trabalho criado pelo Governo para o efeito. Recorda aquela empresa que este grupo tem como objetivo analisar, estudar e preparar a substituição dos cabos submarinos em causa, conforme previsto no Despacho n.º 4805/2019, de 13 de maio, nomeadamente para a configuração técnica e financeira adequada, incluindo a elaboração de um relatório contendo as conclusões alcançadas e que deverá ser concluído até ao final de 2019. Para a VODAFONE, que se caracteriza como um investidor relevante no panorama nacional, toda a informação relativa ao processo de substituição dos atuais cabos submarinos (nomeadamente quanto ao período de transição e possível coexistência de infraestruturas, ao modelo de financiamento e de gestão

Adicionalmente, a VODAFONE reitera³² a necessidade e a urgência de a ANACOM proceder à implementação de uma obrigação robusta de preços da securização de circuitos, nomeadamente por via da introdução da obrigação de orientação dos preços para os custos.

Com efeito, menciona que nas situações em que o operador que solicita acesso aos referidos circuitos não contratualiza, *a priori*, o fornecimento de circuitos securizados, as propostas de soluções de securização à medida que a MEO apresenta, no âmbito [IIC]

[REDACTED]

[REDACTED] [FIC].

Para a VODAFONE, os orçamentos apresentados pela MEO para a solução de restauro traduzem-se assim, manifestamente, [IIC]

[REDACTED] [FIC]³³.

A este respeito, a VODAFONE recorda que, da análise ao 'Mercado 4' e das obrigações impostas à MEO no âmbito da ORCE, resulta a imposição à MEO do princípio da orientação dos preços para os custos, mas apenas relativamente aos circuitos não securizados, sendo mencionado que, relativamente à securização (quando solicitada pelos operadores), a

operacional), é fundamental e não negligenciável para a planificação de eventuais investimentos futuros. A seu ver, é, aliás, essencial para a planificação do investimento conhecer, por um lado, as condições de continuidade do atual sistema e, por outro, as condições de exploração do que vier a ser construído, bem como os moldes em que deverá ser assegurada a coexistência e transição das infraestruturas (e tendo em conta o impacto que quaisquer avarias e intervenções têm ao nível da prestação dos serviços que sobre os mesmos cursam, nomeadamente em termos de interrupção). Tanto mais que os atuais planos de investimento são concebidos para um horizonte temporal de 3 a 5 anos. Ora, o desconhecimento quanto ao futuro reservado para o atual sistema submarino, constitui um fator de incerteza relevante para a VODAFONE e acrescenta imprevisibilidade que em nada beneficia a ponderação de eventuais futuros investimentos.

³² Recuperando um tema já abordado no âmbito da resposta submetida ao procedimento de consulta pública sobre o Plano Plurianual de Atividades 2020-2022 da ANACOM.

³³ A VODAFONE salienta que não está sequer habilitada para escrutinar as propostas apresentadas pela MEO, na medida em que, neste âmbito, não dispõe de qualquer detalhe de custo que lhe permita fazer tal análise.

MEO deve propor uma solução adequada, sem que os preços estejam, portanto, fixados^{34,35}.

É assim imperativo, para a VODAFONE, que a ANACOM imponha um princípio de orientação dos preços para os custos no que à securização respeita (quando está em causa a contratação destes serviços *a posteriori*, i.e., quando o operador não contrata este tipo de serviços *a priori*)³⁶.

Entendimento da ANACOM

Os comentários da VODAFONE sobre a evolução do sistema de cabos submarinos e sobre a securização dizem respeito a matérias que estão fora do âmbito da presente análise, que tem como único objetivo a avaliação dos preços (máximos) dos circuitos CAM e dos circuitos Inter-ilhas fornecidos (sem securização) atualmente pela MEO, face aos princípios a que os mesmos devem obedecer.

Assim, aquelas matérias serão analisadas em sede própria, nomeadamente no contexto do Grupo de Trabalho criado pelo Governo com o objetivo de proceder ao estudo e à análise da configuração técnica e financeira mais adequada para a substituição atempada dos cabos submarinos que asseguram as ligações de comunicações CAM e da próxima revisão da análise dos mercados grossistas de elevada qualidade num local fixo (acesso e segmentos de trânsito de circuitos alugados).

³⁴ Não podendo o preço ultrapassar, em qualquer caso, três vezes o preço pago pelos troços/circuitos contratados não securizados (ponto 5.222 da análise de mercado).

³⁵ Apenas quanto à componente internacional de acesso dos circuitos *Ethernet backhaul* existem preços definidos na ORCE para este efeito. Para os demais, os preços não estão definidos na Oferta, sendo, aliás, por defeito, os serviços configurados sem securização e sempre que o operador o pretenda terá de o solicitar à MEO. Por sua vez, a MEO, desde que tecnicamente possível, apresentará uma proposta comercial (esta avaliação é feita caso a caso).

³⁶ Para a VODAFONE não é menos relevante o facto de, atendendo às próprias características e configuração do anel CAM, **[IIC]**

[FIC].

4. Conclusão

Analisados os contributos recebidos no âmbito dos procedimentos de consulta, a ANACOM considera ser de manter na generalidade, na decisão final, o previsto no SPD aprovado por deliberação de 17 de outubro de 2019, concretamente³⁷: manter os preços (máximos) dos circuitos CAM e dos circuitos Inter-ilhas no âmbito da oferta regulada ORCA e reduzir o preço dos circuitos *Ethernet* CAM em 10%, bem como reduzir o preço dos circuitos *Ethernet* Inter-ilhas em 4%, preços que entram em vigor à data do referido SPD e se manterão em vigor até à próxima revisão anual.

³⁷ Sem prejuízo da referência aos próprios procedimentos de consulta, da correção da Tabela 1 e ajustamentos editoriais.