

## **RELATÓRIO DA AUDIÊNCIA PRÉVIA E CONSULTA PÚBLICA**

**sobre a**

**Renovação dos direitos de utilização de frequências atribuídos à VODAFONE Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. e à MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. nas faixas de frequências dos 900 MHz e dos 1800 MHz para serviços de comunicações eletrónicas terrestres**

**VERSÃO PÚBLICA**

Página deixada intencionalmente em branco

## **ÍNDICE**

|  |            |
|--|------------|
| <b>1. Introdução</b> .....   | <b>1</b>   |
| <b>2. Apreciação na generalidade</b> .....                                     | <b>2</b>   |
| <b>3. Apreciação na especialidade</b> .....                                    | <b>5</b>   |
| 3.1. Enquadramento .....   | 5          |
| 3.2. Os mercados de comunicações móveis .....                                  | 8          |
| 3.2.1. Caracterização do mercado retalhista .....                              | 13         |
| 3.2.1.1. Barreiras à entrada e expansão .....                                  | 13         |
| 3.2.1.2. Quotas de mercado e concentração.....                                 | 21         |
| 3.2.1.3. Penetração e utilizadores .....                                       | 26         |
| 3.2.1.4. Tráfego de voz, SMS e dados .....                                     | 27         |
| 3.2.1.5. Ofertas e pacotes convergentes.....                                   | 29         |
| 3.2.1.6. Mobilidade de prestador .....   | 34         |
| 3.2.1.7. Evolução de preços .....  | 43         |
| 3.2.1.8. Receitas e Margens.....   | 51         |
| 3.2.1.9. Investimento nas redes e cobertura .....                              | 61         |
| 3.2.2. Mercado do espectro .....   | 68         |
| 3.3. Prazo .....   | 70         |
| 3.4. Obrigações de cobertura .....   | 95         |
| 3.5. Averbamento dos DUF .....   | 107        |
| <b>4. Conclusão</b> .....  | <b>109</b> |
| <b>Anexo 1: Listagem de entidades que responderam à consulta pública</b> ..... | <b>111</b> |

Página deixada intencionalmente em branco

## **1. Introdução**

O Conselho de Administração da ANACOM, por deliberação de 29 de abril de 2021<sup>1</sup>, aprovou o sentido provável de decisão (“SPD”) relativo à renovação dos Direitos de Utilização de Frequências (DUF) atribuídos à Vodafone Portugal - Comunicações Pessoais (**VODAFONE**) e à **MEO** - Serviços de Comunicações e Multimédia (**MEO**) nas faixas de frequências dos 900 MHz e dos 1800 MHz para serviços de comunicações eletrónicas terrestres, o qual foi submetido a audiência prévia dos interessados de acordo com o disposto nos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e ao procedimento geral de consulta nos termos previstos nos artigos 8.º e 33.º, n.º 3 da Lei n.º 5/2004, de 10 fevereiro, na redação atual (doravante “Lei das Comunicações Eletrónicas” ou, abreviadamente, “LCE”), em ambos os casos por um prazo de vinte dias úteis.

Foram recebidos dentro do prazo as pronúncias da **MEO**, da **NOS** Comunicações, S.A. (**NOS**) e da **VODAFONE**. Dentro do prazo foram igualmente rececionados contributos de três cidadãos, da associação de consumidores **IUS OMNIBUS**, de nove Juntas de Freguesia e da **APRITEL**, conforme listagem em Anexo 1. Foi ainda recebido o contributo de três Municípios, que, por terem chegado fora do prazo, não serão considerados neste relatório.

Nos termos da alínea d) do n.º 3 da decisão relativa aos procedimentos de consulta da ANACOM, aprovada por deliberação do Conselho de Administração de 12.02.2004<sup>2</sup>, esta Autoridade disponibiliza no seu sítio da Internet todas as respostas recebidas, salvaguardando a informação que a ANACOM considera confidencial, bem como a classificada com essa natureza pelos respondentes e que esta Autoridade 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 da ANACOM sobre as mesmas. Atendendo ao carácter sintético do mesmo, tal não dispensa a consulta das respostas recebidas.

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1623361>.

<sup>2</sup> Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=406715#.Vp-TTk8iu70>.

O presente relatório constitui parte integrante da decisão relativa à renovação dos direitos de utilização de frequências atribuídos à **VODAFONE** e à **MEO** nas faixas de frequências dos 900 MHz e dos 1800 MHz para serviços de comunicações eletrónicas terrestres.

## **2. Apreciação na generalidade**

### **a) Respostas recebidas**

A **VODAFONE** assinala o esforço de fundamentação efetuado pela ANACOM na apreciação dos pedidos de renovação, através da promoção da análise de diversos indicadores de mercado, enaltecendo a mudança de postura com vista a procurar fundamentar as suas posições em dados concretos do mercado e da sua evolução prevista. No entanto, este operador considera que a caracterização do mercado padece de “graves imprecisões”. Considera também que não existem barreiras à entrada e à expansão no mercado português de comunicações eletrónicas.

Relativamente ao prazo de renovação, a **VODAFONE** considera premente que a ANACOM o reveja no sentido de os direitos serem renovados por um prazo mínimo de 20 anos, conforme foi solicitado, e “em linha com as disposições estruturais” do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas<sup>3</sup> (doravante, abreviadamente, “CECE”), de modo a permitir que os operadores portugueses possam manter os seus níveis de investimento. Relativamente ao prazo de cumprimento das obrigações de cobertura, a **VODAFONE** propõe que a ANACOM o estenda por um período de 2 anos após a homologação do acordo.

A **MEO** discorda do SPD, que considera mal fundamentado e incorreto face aos objetivos que norteiam a atuação da ANACOM, por 5 motivos principais:

- i) não se revê na caracterização que a ANACOM faz dos mercados móveis;
- ii) o SPD não tem qualquer reflexão prospetiva, focada no longo prazo, como é exigível;
- iii) ao propor a renovação dos DUF por apenas 11 anos, o SPD lança uma incerteza desnecessária e prejudicial para a previsibilidade regulatória e, logo,

---

<sup>3</sup> Aprovado pela Diretiva (UE) 2018/1972, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, acessível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1464926>.

para o investimento, [IIC]<sup>4</sup>

[FIC]<sup>5</sup>;

- iv) não concorda com a proposta de renovação por apenas 11 anos e considera que a justificação da ANACOM assenta em fundamentos incorretos, não satisfazendo os requisitos da atual LCE, e remete para uma leitura do CECE que não é admissível;
- v) e considera que as obrigações de cobertura adicionais comportam um nível de exigência demasiado elevado.

No entender da **MEO**, considerando o enquadramento trazido pelo CECE e a duração prevista no Regulamento n.º 987-A/2020, de 5 de novembro<sup>6</sup>, que aprova o Regulamento do Leilão para a Atribuição de Direitos de Utilização de Frequências nas faixas dos 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz e 3,6 GHz (de ora em diante “Regulamento do Leilão 5G e outras faixas relevantes” ou “Leilão 5G e outras faixas relevantes”), a ANACOM deve decidir a renovação destes DUF pelo período necessário para que a sua caducidade coincida com a dos DUF a atribuir na sequência do Leilão 5G e outras faixas relevantes. Adicionalmente, o prazo de cumprimento das obrigações de cobertura deve ser estendido até 2025.

A **NOS** discorda da análise e diagnóstico apresentado pela ANACOM relativamente ao mercado português de comunicações, pois considera que exhibe indicadores de elevada concorrência, investimento elevado e contínuo, redes com cobertura alargada e qualidade que se destacam a nível internacional, elevadas taxas de penetração e crescimento dos consumos nos diversos serviços, e tendência de descida de receitas e taxas de rentabilidade baixas.

Sobre a proposta de renovação dos DUF, a **NOS** considera que, caso o termo do “DUF equivalente” da **NOS** seja também 2033, tal colocará em causa o tratamento igual e não discriminatório de todos os operadores, considerando que a convergência num único momento do termo de validade e renovação dos DUF de todas as faixas de frequências e

---

<sup>4</sup> Início de Informação Confidencial.

<sup>5</sup> Fim de Informação Confidencial.

<sup>6</sup> Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/147782899/details/maximized>.

de todos os operadores não deve ser um objetivo prioritário, podendo mesmo gerar uma disrupção indesejável no mercado. Entende assim que a ANACOM deve privilegiar prazos suficientemente longos para promover condições favoráveis ao investimento.

A **APRITEL** não acompanha a avaliação que a ANACOM faz sobre a falta de dinamismo concorrencial no mercado móvel em Portugal. Concorde que o processo de renovação de DUF já deve ser enquadrado com os artigos 50.º e 52.º do CECE, mas considera que a ANACOM falha completamente a ponderação dos fatores que são já hoje perfeitamente antecipáveis e que não podem deixar de ser tidos em conta na abordagem prospetiva que é exigida.

Genericamente, e como se desenvolverá adiante, a **IUS OMNIBUS**, as nove **Juntas de Freguesia** e os três **cidadãos**, concordam com o SPD, congratulando a ANACOM pela proteção dos interesses dos consumidores de freguesias com menor densidade populacional, através da imposição das obrigações de cobertura adicionais.

#### **b) Entendimento da ANACOM**

A ANACOM regista a concordância genérica com o entendimento desta Autoridade quanto ao regime jurídico aplicável à renovação dos DUF e com a importância da análise dos indicadores de mercado, sem embargo das posições da **VODAFONE**, da **MEO**, da **NOS** e da **APRITEL** sobre a caracterização do mercado, bem como sobre a duração dos DUF e a imposição de obrigações de cobertura, que serão descritas e analisadas por esta Autoridade nos pontos seguintes.

A ANACOM regista as respostas da associação de consumidores **IUS OMNIBUS**, das nove **Juntas de Freguesia**, e dos **cidadãos** e considera que estes contributos corroboram o entendimento exposto no SPD relativamente à necessidade de o país ser coberto de modo o mais igual possível, dotando os cidadãos e consumidores nacionais dos meios de comunicações adequados para a sua inserção na vida social, económica e laboral (*vide* pág. 95 do SPD). Neste sentido, essas respostas vêm reforçar a proporcionalidade e a adequação da imposição das obrigações de cobertura constantes do SPD.

Genericamente, a ANACOM não acolhe as observações dos respondentes que criticaram a caracterização do mercado efetuada no SPD, e mantém o entendimento de que existem barreiras à entrada e à expansão, que os consumidores enfrentam fortes restrições à mobilidade, que o mercado tende para um equilíbrio relativamente estável entre os



operadores instalados com um grau de concorrência limitado e que existem vários indicadores desfavoráveis, quando comparados com outros mercados europeus.

Esta caracterização do mercado continua a suscitar preocupações com o nível de concorrência e de contestabilidade e justifica a decisão da ANACOM de renovar os DUF da **VODAFONE** e da **MEO** até 21 de abril de 2033, permitindo que, nessa data, se adote uma abordagem mais global considerando o mercado como um todo e que permita um maior alcance no cumprimento dos objetivos de interesse público que devem ser prosseguidos. Com esta decisão são favorecidas as condições adequadas para que o investimento corrente e planeado não só não seja prejudicado, como seja incrementado e orientado de modo mais eficiente, evitando-se também simultaneamente distorções da concorrência.

Tendo em conta o objetivo de suprimir deficiências ao nível das coberturas e da capacidade das redes móveis, a ANACOM entende que devem ser impostas obrigações adicionais de cobertura para que os serviços de comunicações eletrónicas sejam disponibilizados na generalidade do território, dotando os cidadãos, consumidores, empresas e outras organizações nacionais dos meios adequados para a sua integração na vida social, económica e laboral.

### **3. Apreciação na especialidade**

#### **3.1. Enquadramento**

##### **a) Respostas recebidas**

A **MEO (pág.7)** concorda com o entendimento da ANACOM sobre o regime jurídico aplicável à atribuição, alteração e renovação de DUF, em particular a subordinação ao disposto nos artigos 50.º e 52.º do CECE, apesar desta Diretiva ainda não ter sido transposta para o quadro legal nacional.

Este operador salienta também que já tinha defendido na sua pronúncia sobre o projeto de Regulamento do Leilão 5G e outras faixas relevantes a necessidade de a ANACOM realizar uma análise de mercado que tivesse em conta o disposto no artigo 67.º, n.º 2, do CECE, o que não foi feito. Assim, considera que “(...) existem diferenças procedimentais e de análise evidentes (...) entre o procedimento observado pela ANACOM na elaboração e

aprovação do referido Regulamento do Leilão 5G (...)” e o agora adotado no quadro da renovação dos DUF de que é titular, o que reforça a sua convicção de que a ANACOM não respeitou, no primeiro caso, o enquadramento que a empresa “considera aplicável (e bem) ao atual SPD”.

Já a **VODAFONE (pág. 3)** refere, na mesma linha, que a ANACOM promoveu, agora, uma análise de diversos indicadores de mercado, não o tendo feito aquando da preparação do Regulamento do Leilão 5G e outras faixas relevantes, análise essa que era legalmente exigível.

#### **b) Entendimento da ANACOM**

A **MEO** alega que a ANACOM considerou necessário promover, em sede de renovação dos DUF, uma análise de mercado que tivesse em conta o disposto no artigo 67.º, n.º 2 do CECE, o que não se verificou por ocasião da preparação do Regulamento do Leilão 5G. Na mesma linha, a **VODAFONE** refere que a ANACOM promoveu, agora, uma análise de diversos indicadores de mercado, não o tendo feito aquando da preparação do referido Regulamento, ainda que tal fosse legalmente exigível. Muito embora a discussão não releve sobremaneira para o SPD em apreço, até porque ambas as empresas referem que a ANACOM “andou bem” neste caso, importa desde já esclarecer que esta Autoridade não concorda com tal caracterização.

Em primeiro lugar, importa lembrar que quer no presente procedimento, quer no âmbito do procedimento de elaboração do mencionado Regulamento, a ANACOM referiu que o CECE ainda não estava – e ainda não está – transposto. Ora, não sendo esta Diretiva (e as disposições que agora nos ocupam) diretamente aplicável e estando esta Autoridade adstrita ao princípio da legalidade, o regime habilitante dos atos administrativo e regulamentar em questão reside na LCE. Assim, estando o CECE em vigor, a ANACOM não deve adotar decisões que contrariem o disposto naquele instrumento legislativo da UE.

É, assim, neste estrito contexto – reforçado no caso do presente procedimento por já se ter esgotado o prazo de transposição do CECE, o que ainda não tinha acontecido aquando da aprovação do Regulamento do Leilão 5G e outras faixas relevantes, ocorrida a 30 de outubro de 2020 – que a ANACOM referiu que *“Apesar de o CECE, no momento da aprovação do presente projeto de decisão, não estar ainda transposto para a ordem jurídica interna, as decisões da ANACOM nesta matéria têm em conta as regras constantes da*

*Diretiva aplicáveis, neste caso, à renovação dos DUF da VODAFONE e da MEO.” (vd. pág. 8 do SPD) e que “Apesar do CECE ainda não estar transposto para a legislação nacional, as decisões da ANACOM devem atender às regras nele constantes. Como referido anteriormente, no capítulo 1.2, o artigo 50.º do CECE prevê que as ARN, ao tomarem decisões sobre renovação dos DUF, devem ter em conta a necessidade de promover a concorrência, ou de evitar qualquer distorção da mesma, nos termos do artigo 52.º.” (vd. pág. 11 do SPD).*

Ou seja, ao promover essa análise, esta Autoridade fê-lo para atender ao disposto no artigo 50.º, n.º 2, alínea d) do CECE – que remete para o artigo 52.º – e não em sua aplicação direta, como parece fazer crer a **MEO**.

Sem embargo do que antecede, e em segundo lugar, importa esclarecer que no âmbito do procedimento que conduziu à adoção do Regulamento do Leilão 5G e outras faixas relevantes, a ANACOM deu a conhecer aos interessados a sua reflexão sobre as condições a associar ao acesso e utilização do espectro que seria disponibilizado no leilão, sublinhando o entendimento de que deviam ser promovidas condições para uma maior contestabilidade do mercado móvel e, em simultâneo, para que fossem empreendidos esforços para melhorar as condições de vida da população em geral e do tecido económico do país, tornando mais atingível e próximo o acesso digital, com expectáveis benefícios para a coesão económica e social e do território nacional, suportando tal reflexão em elementos concretos sobre a caracterização do mercado móvel, abrangendo as ofertas disponibilizadas, a taxa de penetração, os preços e a dinâmica competitiva.

Na referida caracterização do mercado móvel, a ANACOM teceu várias considerações sobre o mesmo, designadamente que (i) se trata de um mercado concentrado, (ii) caracterizado pela persistência de barreiras à entrada, que têm dificultado ou impedido a entrada de novos entrantes ou até a sua permanência e (iii) por preços elevados das ofertas retalhistas.

Tal como já clarificou, a apreciação que a ANACOM teria de realizar – e realizou –, no quadro da LCE e, em especial para efeitos do disposto no seu artigo 30.º, n.º 8, para que o regulamento do procedimento de atribuição de DUF pudesse ser configurado por forma a criar condições para possibilitar a entrada de novos operadores, era uma análise ou caracterização do mercado para efeitos de definição dos elementos concorrenciais relevantes.

E foi o que fez, procedendo a uma avaliação da dinâmica concorrencial do mercado, da evolução do número de operadores e das quotas de mercado, dos principais entraves e distorções à concorrência e dos efeitos daí decorrentes em termos de preço, qualidade e diversidade das ofertas de serviços de comunicações.

Concluindo quanto a este aspeto, ainda que a **MEO** tente inculcar a perceção de que “(...) existem diferenças procedimentais e de análise evidentes (...) entre o procedimento observado pela ANACOM na elaboração e aprovação do referido Regulamento do Leilão 5G (...)” e o agora adotado no quadro da renovação dos DUF de que é titular, o que reforça a sua convicção de que a ANACOM não respeitou, no primeiro caso, o enquadramento que a empresa considera aplicável (e bem) ao atual SPD, a ANACOM considera que materialmente a abordagem adotada em ambos os procedimentos, cumpre o enquadramento legal aplicável, tendo também em conta – e não contrariando – o enquadramento oferecido pelo CECE que ainda não está transposto para a ordem jurídica interna.

### **3.2. Os mercados de comunicações móveis**

#### **a) Respostas recebidas**

A **APRITEL (págs. 2 e 3)** e a **MEO (págs. 8 e 9)** consideram que a “análise de mercado” efetuada pela ANACOM não contém, como deveria, uma análise prospetiva (de acordo com o artigo 67.º, n.º 2 do CECE), o que constitui uma falha metodológica desta análise. No seu entender, a ANACOM deveria ter considerado os efeitos das medidas impostas no Regulamento do Leilão 5G e outras faixas relevantes, os efeitos das alterações legislativas que serão introduzidas proximamente, a ponderação sobre a previsível disponibilização de novas faixas de frequências no longo prazo, e ainda o impacto das pressões concorrenciais no poder de mercado dos operadores móveis (quer no presente, quer em termos prospetivos).

A **APRITEL (págs. 4 e 5)** não acompanha o retrato do sector apresentado no SPD por várias razões: (i) período de análise reduzido e desajustado face à dimensão e dinâmica dos ciclos que pautam a evolução do sector em Portugal; (ii) não releva adequadamente o contexto socioeconómico português, nem a importância do modelo prevalecente de competição entre infraestruturas; e (iii) recorre a indicadores “inadequados, incompletos ou

mesmo errados”, o que coloca em questão as interpretações que faz e as conclusões a que chega.

Para a **MEO (págs. 11 e 13)**, a ANACOM conclui pela falta de dinamismo concorrencial no mercado móvel em Portugal com base na relativa estabilidade das quotas de mercado, na reduzida importância dos MVNO e na generalização da comercialização de pacotes convergentes. Esta análise é, na sua opinião, alheia às dinâmicas que conduziram aos atuais modelos de negócio no sector, cuja compreensão permitira uma “visão distinta da realidade do mercado”. Tais dinâmicas são: o progresso tecnológico que acabou com o paradigma da correspondência biunívoca entre rede e serviço, e permitiu que cada rede suportasse vários serviços, bem como a aproximação entre as atividades até então separadas, como os mercados de telefonia e televisão. Segundo a **MEO**, estes aspetos potenciaram o aproveitamento das economias de gama geradas no processo produtivo, que são parcialmente transferidos para os consumidores sob a forma de preços mais atrativos nas ofertas em pacote, a que se juntam menores custos de transação.

A **MEO** destaca outra tendência que entende não ser ponderada pela ANACOM: a aposta em redes próprias e a prevalência do modelo de concorrência baseado em infraestruturas em Portugal, cuja importância diz ser reconhecida pelo CECE. Alguns movimentos de consolidação estrutural do mercado, completaram as condições para a existência de três operadores de dimensão nacional, com capacidade para uma oferta abrangente de serviços de comunicações eletrónicas e munidos dos recursos que lhes permitem disputar o mercado da forma mais sustentada, algo que refere constituir uma perspetiva diferente da transmitida pela ANACOM no seu “retrato estático”.

Acresce que, segundo este prestador (**págs. 12 e 13**), a ANACOM norteia a sua atuação suportando-se no princípio de que mais concorrência – ou um maior número de concorrentes – é a melhor forma de promover o investimento e a inovação. Na perspetiva da **MEO**, este princípio deve ser seguido com prudência, mencionando ser necessário atender à dimensão limitada do mercado português, quer em número de clientes, quer em termos de rendimento disponível, e referindo também a existência de literatura económica que mostra que a relação entre investimento (e inovação) e concorrência na indústria móvel não é sempre positiva (e que o investimento só é crescente com a concorrência enquanto as margens dos operadores superam determinados limiares), apresentando a forma de um “U invertido”.

A **NOS (pág. 4)** entende que a “o regulador continua empenhado em desenhar e divulgar uma narrativa negativa sobre o sector”, destacando dados e estudos e orientando a sua leitura para a conclusão de falta de concorrência no sector, ao mesmo tempo que ignora estudos e dados que sustentam que o mercado português é competitivo. Para este prestador, mesmo quando a ANACOM admite a existência de várias explicações possíveis para os resultados ou indicadores menos positivos, opta por salientar as justificações que atribuem culpas aos prestadores, e quando é obrigada a reconhecer os esforços destes relativiza esses mesmos esforços e resultados e destaca as falhas que prevalecem.

Em suma, este prestador refere não concordar com o diagnóstico apresentado no SPD de que o mercado não é competitivo, que apresenta preços elevados e crescentes, que exhibe elevada rentabilidade e baixo investimento. Para a **NOS** o mercado é dinâmico, com taxas de penetração elevadas, utilização crescente dos serviços, nível de investimento contínuo e elevado e marcado por rentabilidade baixas.

A **VODAFONE (pág. 3)** considera que a análise desenvolvida no SPD é parcial, enviesada e imprecisa, padecendo de graves imprecisões e conduzindo a conclusões incorretas sobre o mercado, pelo que se propõe colmatar essas deficiências com a apresentação de indicadores que corroboram que, no seu entender, o mercado é verdadeiramente competitivo, inovador e com um forte contributo para o desenvolvimento do país.

Para este prestador o sector das comunicações eletrónicas em Portugal caracteriza-se por uma elevada contestabilidade, por preços competitivos, elevados volumes de investimento e níveis de inovação crescentes. Menciona também verificar-se: (i) uma adesão crescente da população portuguesa aos diversos serviços prestados pelos operadores; (ii) uma forte variabilidade das quotas dos diferentes operadores nos diferentes serviços; (iii) uma diminuição das receitas globais do sector; (iv) uma receita média por *Revenue Generating Unit* (RGU) decrescente; (v) uma aposta sistemática na inovação nas redes e serviços, com forte investimento nas infraestruturas; (vi) um nível de preços inferior ao nível europeu; (vii) a inexistência de barreiras à mobilidade de clientes; e (viii) a inexistência de barreiras à entrada e à expansão.

## **b) Entendimento da ANACOM**

Ao contrário do defendido pelos operadores que responderam à consulta pública e pela **APRITEL**, o mercado de comunicações móveis continua a caracterizar-se pela existência

de elevadas barreiras à entrada, pela reduzida contestabilidade, pela presença de ofertas pouco diferenciadas entre os operadores, pelo elevado grau de concentração e por preços retalhistas e margens de rendibilidade elevados – o que é demonstrado e corroborado pela análise efetuada pela ANACOM no SPD, sem prejuízo dos entendimentos mais específicos que se apresentam nos pontos seguintes.

Não sendo recentes as lacunas existentes ao nível da dinâmica concorrencial, e atendendo a que um dos objetivos que deve nortear a atuação do regulador é a promoção da concorrência, no quadro do Leilão Multifaixa (em 2011) a ANACOM já tinha adotado medidas que visavam criar condições para proporcionar melhores condições de concorrência e, mais recentemente, no âmbito do Regulamento do Leilão 5G e outras faixas relevantes, adotaram-se medidas para promover a diversidade de operações estabelecendo-se, nomeadamente limites à atribuição do espectro e criando uma reserva de espectro para novos entrantes.

A análise efetuada no SPD atendeu assim a esta realidade e teve também em conta a expectativa desta Autoridade de que prospectivamente as medidas adotadas no leilão, que presentemente decorre, tenham um impacto positivo na concorrência existente no mercado, na medida em que se julga estarem a ser criadas as condições necessárias para incrementar a sua contestabilidade.

Vejam-se, a este propósito, as referências ao aumento da concorrência e contestabilidade resultantes do Leilão 5G e outras faixas relevantes efetuadas no SPD, não só nas conclusões da parte da caracterização do mercado (pág. 82 do SPD), como também no capítulo da apreciação dos pedidos de renovação, onde se refere que aquelas medidas *“criam condições que propiciam novas entradas no mercado e favorecem a emergência de uma estrutura de mercado mais concorrencial”* (págs. 88 e 92).

Este foi o contexto no qual se adotou o SPD. A opção pela renovação dos DUF é baseada, entre vários fatores descritos e explanados no SPD, também na expectativa de que as medidas adotadas no Regulamento do Leilão 5G e outras faixas relevantes tenham um impacto positivo no nível concorrencial destes mercados.

Assim, a apreciação que a ANACOM efetivamente realizou, e na qual baseou a sua decisão, teve em consideração de modo integrado não só a caracterização atual do mercado, a sua evolução tendencial, mas também os desenvolvimentos que se esperam

que ocorram no futuro, pelo que se rejeita a intenção de descrédito da decisão adotada com base na sua falta de visão prospectiva.

Para fundamentar a discordância com as conclusões tecidas sobre a dinâmica concorrencial do mercado, são igualmente apontadas alegadas falhas metodológicas e a incorreta escolha de indicadores, questões que serão retomadas nos pontos seguintes, mas que desde já se rejeitam.

Quanto aos modelos de negócios prevalentes no mercado – a aposta em redes próprias e no modelo de concorrência entre infraestruturas – a análise do SPD não ignora esta realidade. O SPD identifica corretamente a presença de operadores de dimensão nacional que têm acesso a uma variedade de *inputs* que lhes permite oferecer um *portfolio* alargado de serviços, designadamente as ofertas convergentes, e retira daqui as devidas ilações. Ou seja, o reverso das vantagens percebidas pelos consumidores na aquisição destas ofertas – desconto face à compra individualizada de produtos e simplicidade de faturação – traduz-se num mercado onde (i) o acesso a recursos que permitam oferecer serviços móveis torna-se cada vez mais relevante para um prestador de serviços que queira ter sucesso no mercado de comunicações eletrónicas global; (ii) num paradigma comercial que tem vindo a ser progressivamente mais centrado nas ofertas em pacote com fidelização, em detrimento das ofertas de serviços de forma individualizada, o que poderá constituir uma barreira à entrada de novos prestadores no mercado; e (iii) o paralelismo das ofertas entre os prestadores, e o conseqüente padrão de estabilidade entre os operadores instalados, poderá resultar num decréscimo da pressão sobre os preços, a qualidade e a inovação.

A ANACOM regista a posição da **MEO** de que o aproveitamento das economias de gama permitiu benefícios para os consumidores sob a forma de preços mais atrativos nas ofertas convergentes e de menores custos de transação, consideração que será retomada no ponto 3.2.1.5 deste documento.

Toma-se igualmente nota do comentário relativo ao período de análise ser reduzido e desfasado da dimensão e dinâmica dos ciclos que pautam a evolução do sector em Portugal, aspeto que será analisado no ponto 3.2.1.8 *infra*.

Sobre a referência a literatura económica que mostra que a relação entre investimento (e inovação) e concorrência na indústria móvel não é sempre positiva, mas antes que o



investimento só é crescente com a concorrência enquanto as margens dos operadores superam determinados limiares, apresentando a forma de um “U invertido”, importa, desde logo, esclarecer que o trabalho académico que a **MEO** apresenta limita as suas conclusões ao mercado móvel, enquanto os três MNO (*Mobile Network Operators*) nacionais têm operações fixas e móveis, por vezes indistinguíveis pelos seus clientes, sendo as ofertas convergentes subscritas por um número expressivo de clientes.

Ainda assim, não é difícil encontrar estudos académicos que chegam a conclusões distintas. A título meramente exemplificativo, o estudo avançado pela **MEO** faz referência a um outro estudo [Garrone and Zaccagnino (2015)], que analisa redes móveis e fixas, e que conclui “*overall, our results support the view that competition does not depress investments at firm and country levels*”<sup>7</sup>.

Obviamente, podendo este tipo de estudos ser útil na perceção da realidade, estão frequentemente balizados pelas condições concretas em que os modelos que os suportam são desenhados e os dados são obtidos. Sendo um modelo uma simplificação da realidade, haverá sempre a possibilidade de não conseguir captar todas as iterações e nuances que estão presentes na atuação dos gestores das empresas em questão. Genericamente, a ANACOM considera que o reforço da concorrência e da contestabilidade do mercado são as melhores formas de promover o investimento neste mercado e a evidência disponível sobre o mercado nacional – onde, simultaneamente, se verificam níveis relativamente reduzidos de concorrência e de investimento – suporta a referida asserção.

### **3.2.1. Caracterização do mercado retalhista**

#### **3.2.1.1. Barreiras à entrada e expansão**

##### **a) Respostas recebidas**

A **VODAFONE (págs. 12 e 13)** não concorda com o entendimento do regulador sobre a existência, no mercado nacional, de barreiras à entrada e à expansão significativas e elenca diversas opções para que as entidades que queiram entrar no mercado o possam fazer: (i) os acordos comerciais de acesso a MVNO; (ii) as obrigações de acesso definidas no âmbito do Regulamento do Leilão Multifaixa; (iii) o acesso a infraestruturas aptas ao

---

<sup>7</sup> Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2015.03.002>.

alojamento de redes de comunicações eletrónicas proporcionado pelas disposições do Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio, na sua redação atual; (iv) os acordos comerciais de partilha de rede; e (v) as entidades dedicadas exclusivamente à exploração de infraestruturas. Segundo este operador tal permite novas entradas, quer através do acesso às redes dos operadores instalados, quer através do investimento em rede própria. A **VODAFONE** salienta ainda o papel da ANACOM na dinamização destas opções, como por exemplo através do acompanhamento das negociações dos pedidos de acesso no âmbito do Leilão Multifaixa.

Também a **NOS (págs. 13 e 14)** menciona o papel das obrigações de acesso relativas a MVNO impostas em 2011, que preveem um modelo célere de intervenção da ANACOM no caso de as negociações não evoluírem e, por essa razão, menciona que *“não se pode aceitar que a menor presença de MVNO’s em Portugal se deva a uma questão regulatória”*.

A **NOS (pág. 13)** comenta o que considera ser a “narrativa” de existência de um número reduzido de MVNO face a outras áreas geográficas, referindo que em Portugal existem vários operadores virtuais e que já existiram outros que livremente tomaram a opção de deixar o mercado. Ora, para este operador, a avaliação da concorrência no sector das comunicações em Portugal não pode ser penalizada pelo facto de o mercado nacional não apresentar características, nomeadamente em termos de preços e de poder de compra dos portugueses e, conseqüentemente, rentabilidade de operações, que atraiam a presença de mais MVNO.

Acresce que, segundo este prestador, Portugal apresenta um número de prestadores de rede móvel semelhante à maioria dos países e com um número de habitantes por operador muito reduzido. Salienta que a qualidade dos serviços móveis disponibilizados não tem correlação com a quantidade de prestadores e apresenta considerações sobre dois estudos para sustentar essa afirmação.

Prossegue referindo ainda que o facto do mercado nacional não ser atrativo para mais MVNO não pode ser uma responsabilidade atribuída aos prestadores de rede, exceto no que concerne à componente de elevada concorrência no mercado e conseqüente diminuição da atratividade do mesmo, mas sim às características do próprio mercado que geram rentabilidades pouco atrativas.

A **NOS (pág. 14)** refere também entender ser contraditório a ANACOM defender que a proximidade das características das ofertas dos MNO é um aspeto negativo e que, ao mesmo tempo, considere negativo os MVNO terem abordagem diferentes – designadamente de nicho – ao mercado.

A **VODAFONE** menciona que a avaliação não se pode cingir meramente à quota de mercado dos MVNO, devendo atender às suas estratégias comerciais, ao momento da entrada no mercado destas entidades – referindo que a NOWO apenas entrou no mercado em 2016, mas que já tem uma quota de mercado de 3% no 4P/5P – e à evolução histórica do mercado português. Neste ponto, menciona que a ZON saiu do mercado na sequência da incorporação por fusão na **NOS** e não por não reunir as condições necessárias para crescer.

A **MEO (págs. 13 a 16)** entende que os MVNO contornam as barreiras à entrada, nomeadamente o investimento em rede e a aquisição de espectro, mas que, ao contrário dos MNO, não beneficiam de economias de escala, dado que na sua estrutura de custo predominam os custos variáveis, o que poderá explicar a vocação da maioria dos MVNO para endereçarem nichos de mercado, com uma procura específica e uma abrangência limitada. Por essa razão, a **MEO** considera não ser razoável esperar uma concorrência nivelada entre MNO e MVNO, no sentido da disputa da globalidade do mercado, expectativa que entende estar subentendida no SPD.

Neste âmbito, acrescenta também que a inexistência de mais e maiores MVNO no mercado nacional é fruto da competitividade entre os MNO, que endereçam eficazmente os diversos segmentos de mercado (ofertas específicas para segmento jovem ou ofertas *low-cost* - UZO, Rede 4 e Vodafone Direto – em 2006). Na mesma linha de argumentação também a **NOS** menciona que o elevado nível de concorrência tem levado os prestadores a posicionarem-se nos diferentes segmentos com ofertas específicas o que, juntamente com a baixa rentabilidade do mercado, pode diminuir a atratividade do mercado nacional para mais MVNO.

Sobre a afirmação do SPD relativamente à reduzida apetência, por parte dos operadores MNO, em permitir o acesso às suas redes, a **MEO** considera que tal comportamento é legítimo, em particular, num mercado competitivo, maduro e com baixa capacidade de expansão. Para a **MEO**, os MNO não têm incentivo para alugar a sua rede, especialmente a preços que remunerem a mera utilização, ou seja, que tendam para o custo marginal, a

concorrentes que não têm investimento a recuperar, concedendo-lhes desse modo uma vantagem competitiva apta a provocar a erosão da sua base de clientes.

Este operador entende ainda que o SPD é omissivo quanto a uma das principais barreiras à entrada e expansão no mercado nacional que menciona ser o valor relativamente reduzido do mercado português, o que demonstra com recurso ao posicionamento de Portugal na União Europeia no indicador PIB *per capita* 2019 (9.º lugar a contar do fim).

## **b) Entendimento da ANACOM**

A ANACOM não ignora a existência de opções que permitem mitigar as barreiras à entrada e à expansão, até porque algumas resultam de intervenção regulatória, como as obrigações de acesso do Regulamento n.º 560-A/2011, de 19 de outubro. Aliás, no SPD a ANACOM reconhece que o *"acesso a este recurso [o espectro] pode ser efetuado através do uso de uma rede de terceiros"* e que as empresas de torres e antenas de telecomunicações *"possibilitam um acesso mais facilitado ao mercado, diminuindo as barreiras à entrada"* (cfr. págs. 19 e 20).

Mas, como resulta das considerações efetuadas no SPD, o mero facto de existirem essas opções não atesta a sua eficácia. As operações do tipo MVNO (*Mobile Virtual Network Operators*) presentes no mercado português há mais de uma década têm, e sempre tiveram, uma presença limitada no mercado e existe, como a própria **MEO** parece corroborar na sua pronúncia, uma reduzida apetência, por parte dos operadores com rede própria, em permitir o acesso às suas redes. De facto, este prestador menciona *"que os operadores que investem na construção de uma rede móvel poderão, de forma legítima, não ter incentivos, no quadro da sua estratégia comercial, para alugar essa rede..."*. A falta de incentivos para permitir o acesso às redes, existente no atual contexto de proteção das operações existentes no mercado e da sua elevada rentabilidade, foi o que a ANACOM procurou mitigar ao impor obrigações de acesso, no contexto do Regulamento n.º 560-A/2011, de 19 de outubro, e mais recentemente, no Regulamento do Leilão 5G e outras faixas relevantes também as prevê.

No próprio procedimento que conduziu à aprovação desse Regulamento a ANACOM também reconheceu que *"as obrigações de acesso à rede impostas no Regulamento n.º 560-A/2011 não contribuíram para o surgimento de quaisquer operações de MVNO no*

*mercado*<sup>8</sup> pelo que determinou, nesse âmbito, o reforço das obrigações de acesso com o objetivo de promover uma maior contestabilidade do mercado.

Quanto às opções de acesso a infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas (proporcionado pelas disposições do Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio, na sua redação atual) e aos acordos comerciais de partilha de rede, são mecanismos que permitem colmatar barreiras no mercado móvel, mas apenas nos casos em que o prestador detenha espectro radioelétrico, pelo que sendo certamente instrumentos que diluem as barreiras à expansão, apresentam um efeito mais limitado no que concerne às barreiras à entrada.

Em relação às entidades dedicadas exclusivamente à exploração de infraestrutura, o SPD identifica o potencial deste tipo de empresa como instrumento para reduzir as barreiras à entrada. No entanto, o eventual impacto positivo que estas empresas podem ter ao nível da redução das barreiras à entrada está limitado por outra barreira difícil de ultrapassar, o acesso ao espectro radioelétrico. Destas empresas espera-se, ainda assim, um contributo positivo para a mitigação das barreiras à entrada por via das melhores condições para a construção de novas redes móveis e conseqüentemente um contexto mais favorável para a aquisição de espectro. É igualmente expectável o impacto positivo destas operações ao nível da eliminação das barreiras à expansão dos prestadores já instalados.

No que concerne às considerações efetuadas em relação aos MVNO, estas podem subsumir-se a dois tipos: (i) as condições de mercado determinam a inexistência de condições (rentabilidade) para a presença de mais MVNO, quer devido à elevada competitividade do mercado quer devido ao baixo poder de compra dos portugueses; e (ii) a estrutura de custos e modelos de negócio de MVNO.

Quanto ao argumento de que são as condições de mercado que determinam a inexistência de condições para a presença de mais MVNO, nomeadamente a alegada baixa rentabilidade do mercado, e também o elevado nível de concorrência dos MNO ao endereçarem os diversos segmentos do mercado, importa esclarecer que a ANACOM não entende que esses fatores possam explicar a reduzida presença de MVNO em Portugal. Desde logo porque, como resulta das considerações efetuadas no SPD, esta Autoridade

---

<sup>8</sup> Vide consulta pública relativo ao projeto de Regulamento n.º 987-A/2020 disponível em [https://anacom.pt/streaming/RelatorioLeilao30102020VPublica.pdf?contentId=1567541&field=ATTACHED\\_FILE](https://anacom.pt/streaming/RelatorioLeilao30102020VPublica.pdf?contentId=1567541&field=ATTACHED_FILE).

discorda da conclusão de que existe um elevado nível de concorrência no mercado. Sobre a hipotética baixa rentabilidade, como se mostrou ao longo do SPD, as margens de rentabilidade dos operadores nacionais são elevadas, pelo que não deverá ser este um fator limitativo do sucesso dos MVNO. É de notar que vários países com mercados que apresentam rentabilidades e preços retalhistas genericamente inferiores a Portugal, têm um número superior de MVNO a operar. Por exemplo, na Alemanha, em Espanha, nos Países Baixos e na Polónia, países com mais de 25 MVNO presentes no seu mercado<sup>9</sup>, o preço médio mensal de 1 GB de dados móveis é inferior ao registado em Portugal (ver Gráfico 32 do SPD).

A ANACOM também rejeita o argumento aqui apresentado de que o reduzido poder de compra português justifica a falta de atratividade do mercado para os MVNO.

De facto, um reduzido poder de compra não justifica, por si só, uma reduzida disponibilidade para pagar pelos serviços de comunicações eletrónicas. A este título, note-se que, em Portugal, a percentagem da despesa em comunicações no total das despesas das famílias é superior à registada em países como a Bélgica, a Dinamarca, a Áustria e o Luxemburgo<sup>10</sup>. Estes valores indiciam uma relativa inelasticidade da despesa com comunicações, o que, por sua vez, sugere que a riqueza de um país não se correlaciona fortemente com a disponibilidade a pagar pelos serviços de comunicações eletrónicas. Em todo o caso, o argumento aduzido pelos prestadores cai imediatamente quando se tem em conta que vários países com PIB *per capita* semelhante ao português têm mercados onde o número de MVNO é bastante mais elevado que o registado em Portugal. O estudo “Operadores móveis virtuais em Portugal” publicado pela ANACOM em junho de 2021<sup>11</sup> permite confirmar esta conclusão. Segundo o mesmo estudo, a República Checa e a

---

<sup>9</sup> Ver informação publicada no relatório Operadores Móveis Virtuais em Portugal. Disponível em: [https://www.anacom.pt/streaming/MVNO\\_em\\_Portugal\\_maio2021\\_v20210608\\_v2.pdf?contentId=1644333&fileId=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/MVNO_em_Portugal_maio2021_v20210608_v2.pdf?contentId=1644333&fileId=ATTACHED_FILE).

<sup>10</sup> Disponível em

[https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/10321628/Household+expenditures\\_COMMUNICATION.jpg/](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/10321628/Household+expenditures_COMMUNICATION.jpg/).

<sup>11</sup> Disponível em

[https://www.anacom.pt/streaming/MVNO\\_em\\_Portugal\\_maio2021\\_v20210608\\_v2.pdf?contentId=1644333&fileId=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/MVNO_em_Portugal_maio2021_v20210608_v2.pdf?contentId=1644333&fileId=ATTACHED_FILE).

Polónia são países que têm mais de 25 MVNO, tendo um PIB *per capita*<sup>12</sup> inferior ou na mesma ordem de grandeza que o português.

Sobre a diferença na estrutura de custos dos MNO e dos MVNO reconhece-se que, se o MVNO enfrentar uma estrutura de custos, ditada no contrato de acesso à rede celebrado com um operador de rede, baseada em custos variáveis elevados, a sua capacidade competitiva será limitada. No entanto, esta estrutura de custos não é a única possível<sup>13</sup>. Por exemplo, seria possível ao operador de rede prestar ao MVNO um serviço com base num pagamento fixo, sem cobrança de um preço variável, ou com a cobrança de um preço variável reduzido.

Segundo a teoria económica, e do ponto de vista estático, esta abordagem teria vantagens para os dois lados, dado que não distorceria as decisões do MVNO, não reduzindo a sua capacidade de prestar o serviço e, por isso, gerando um maior valor para si e, indiretamente, permitiria ao operador de rede depois extrair este excedente através da cobrança de um pagamento fixo superior. No entanto, poderá não ser do interesse do operador de rede oferecer esta estrutura de custos ao MVNO, porque, apesar de representar um ganho do lado grossista, representa uma perda potencial relevante do lado retalhista, dado que o MVNO teria maior capacidade concorrencial a jusante e isso deprimiria a rentabilidade do operador de rede nesses mercados. No entanto, o facto de o operador de rede desejar defender a sua posição retalhista não pode ser usado como argumento para demonstrar a pouca atratividade dos operadores virtuais – antes, corresponde a mais um argumento para a ANACOM atuar no sentido de a incentivar.

A ANACOM regista a observação da **NOS** de que o número de MNO em Portugal é semelhante ao existente noutras geografias e que a qualidade do serviço prestado não tem correlação com o número de prestadores presentes no mercado. A avaliação que esta Autoridade faz é específica do mercado nacional, e conclui haver um problema concorrencial de convergência nas atuações das empresas instaladas, que deve ser

---

<sup>12</sup> De acordo com dados do PORDATA, em 2019, o PIB per capita (PPS) na República Checa foi de €28 511, na Polónia de €22 922 e em Portugal de €24 387. Disponível em [https://www.pordata.pt/Europa/PIB+per+capita+\(PPS\)-1778](https://www.pordata.pt/Europa/PIB+per+capita+(PPS)-1778) (data de atualização 03.03.2021).

<sup>13</sup> A este propósito veja-se os remédios impostos nas operações de concentração Telefónica DE/E-Plus onde existia o compromisso de vender uma proporção de até 30% da capacidade da entidade que resultar da concentração a um *capacity* MVNO.

Ver apresentação Recent mobile telecommunications mergers disponível em [https://bereg.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/bereg/others/4928-recent-mobile-telecommunications-mergers](https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/others/4928-recent-mobile-telecommunications-mergers).

endereçado, entre outros, através de uma redução adequada das barreiras à entrada no mercado. A avaliação que é feita, e as respetivas conclusões, não são generalizáveis, nem se pretende construir uma teoria geral de que a entrada no mercado seja sempre a solução para problemas concorrenciais em abstrato.

Já sobre os comentários da **NOS** relativos ao número de habitantes por operador ser muito reduzido no nosso país, esclarece-se que, considerando os MVNO dos diversos países, Portugal apresenta um dos rácios mais elevados da Europa. Com efeito, Portugal posiciona-se entre os países da UE com menor número de operações móveis, incluindo os MVNO, e que em países, como é o caso da França, da Áustria e da Holanda, entre outros, existem mais de uma dezena de operações de MVNO<sup>14</sup>, pelo que a consideração da totalidade dos operadores em atividade coloca Portugal no quartil superior dos países da UE27 que têm mais população por operador/MVNO.

Sobre a invocada incoerência da ANACOM ao se manifestar contra a homogeneidade das ofertas dos MNO e alegadamente criticar as operações de nicho dos MVNO, esta Autoridade apenas faz notar que a generalidade das operações dos MVNO têm um âmbito mais limitado que as dos MNO, e em momento algum tece considerações negativas sobre a existência destas operações de nicho. Já sobre o paralelismo das ofertas dos MNO, não pode a ANACOM deixar de constatar que essa aproximação contribui para um mercado menos diversificado e com menor incentivo à mudança de prestadores, o que consequentemente tem impacto no grau de concorrência no mercado, sendo atualmente patente a existência de um mercado em que as ofertas individualizadas são escassas, mais caras e de menor qualidade que as ofertas de serviços em pacotes, como demonstra o estudo da “Ofertas Residenciais Individualizadas” publicado pela ANACOM<sup>15</sup>.

A respeito da afirmação da **VODAFONE** sobre a avaliação do regulador não se poder cingir às quotas de mercado que os MVNO registam em Portugal, concorda-se que os critérios avançados por este prestador – momento de entrada no mercado e estratégia comercial dos MVNO – também são relevantes. Neste quadro é importante realçar que as operações de MVNO já estão presentes no mercado português desde 2007, não existindo, até ao momento, operações que tenham disputado com sucesso quotas de mercado aos MNO.

---

<sup>14</sup> Informação disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/desi-report-2018-telecoms-chapters>.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1614141>.



Mesmo a ZON, mencionada na resposta da **VODAFONE**, teve sempre uma quota residual no mercado, nunca ultrapassando os 2%. Desde o início destas operações assistiu-se também à saída do mercado de dois prestadores (um deles com presença internacional, a qual mantém até à atualidade).

Quanto à possibilidade de o alegado reduzido valor do mercado português constituir uma barreira à entrada e à expansão do mercado em Portugal é de relevar que este argumento tem como pressuposto a alegada fraca rentabilidade do mercado, o que, como se demonstrará no ponto 3.2.1.8 deste relatório, é uma conclusão na qual a ANACOM não se revê.

### **3.2.1.2. Quotas de mercado e concentração**

#### **a) Respostas recebidas**

A **MEO (págs. 16 e 17)** reconhece que as quotas de mercado apresentam alguma estabilidade nos últimos anos, no entanto não concorda que tal seja uma evidência de falta de dinamismo concorrencial desde 2016. A este propósito, releva que as quotas não são homogéneas nos vários serviços e dimensões de análise (parques, tráfegos) e refere que escondem taxas de *churn* relevantes. Esclarece, ainda, que as quotas de mercado evidenciam o saldo líquido, não sendo refletida na sua evolução as movimentações de clientes entre prestadores.

Sobre as quotas de mercado dos MVNO, a **MEO** refere que, apesar da quota de mercado agregada dos MVNO ser mais expressiva em alguns países, as quotas de mercado dos MVNO em termos individuais são sempre muito reduzidas<sup>16</sup>. Para este prestador, tal evidencia que estarão em causa operações de nicho de mercado.

A **NOS (pág. 14)** refere que no período em análise (2010 a 2020) é claramente possível identificar alterações significativas de quotas de mercado em número de acessos móveis ativos (excluindo M2M), resultantes da concorrência que a **NOS** trouxe ao mercado. E que, se após 2017 as variações de quotas têm sido menos intensas, tal deve-se ao empenho dos operadores em reunirem condições para conseguirem responder e mimetizar o mais

---

<sup>16</sup> Apresenta dados relativos à quota de mercado individual na Bélgica – 2% e na Irlanda – 1,5%, onde as quotas médias, refere, serem mais elevadas.

rápido possível as iniciativas dos concorrentes no sentido de se diferenciarem e ganharem terreno.

Também a **VODAFONE (pág. 4)** contesta a conclusão de estagnação e estabilidade das quotas de mercado, apresentando para o efeito um gráfico com as maiores variações de quota de mercado por serviço entre 2010 e 2020. De acordo com a informação apresentada por este prestador as quotas de mercado variaram entre -19,4% e os +16,6% nesse período.

#### **b) Entendimento da ANACOM**

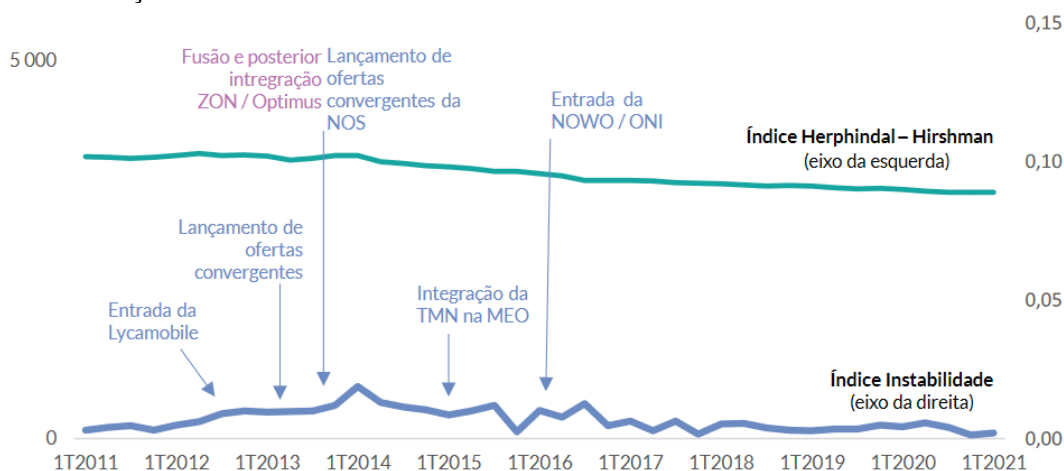
Como ponto prévio nota-se que a **MEO** concorda com a conclusão de estabilidade das quotas de mercado apresentada no SPD, enquanto, a **NOS** e a **VODAFONE** não concordam e salientam ter existido alterações significativas nas quotas durante o período analisado. A ANACOM entende que ambas as considerações incidem sobre períodos de tempo distintos e, portanto, representam corretamente o exposto no SPD.

Conforme se reconhece no SPD, entre 2013 e 2016, a **NOS** reforçou a sua presença no mercado conquistando quota à **VODAFONE**, existindo nesse período alguma instabilidade nas quotas que foi resultado da concentração entre as, então, Optimus e ZON, e que permitiu a esse operador reforçar a sua presença. A partir de 2017 as quotas de mercado registaram apenas variações ligeiras, tendo-se mantido relativamente estáveis e revelando falta de dinamismo concorrencial. Nota-se, portanto, a consolidação de um equilíbrio estável entre os prestadores. O Índice de Instabilidade<sup>17</sup>, que regista a turbulência nos mercados e reflete a entrada e saída de empresas no mercado, bem como a evolução das suas quotas de mercado, confirma esta conclusão. O Gráfico 1 apresenta a evolução do índice de instabilidade nos mercados móveis na última década, com um valor muito reduzido (sempre inferior a 0,02) e pequenas variações ao longo dos anos, sendo visível uma quebra na intensidade concorrencial desde 2014.

---

<sup>17</sup> Se índice igual a 0 a instabilidade é mínima, i.e. todas as empresas se mantêm no mercado no período N-1 e N com as mesmas quotas. Se Índice é igual a 1 então a instabilidade é máxima. As empresas que estavam no mercado no período N-1 saíram todas no período N.

**Gráfico 1 - Evolução do Índice Herfindahl-Hirschman e do Índice de Instabilidade**



Unidade: [0;10.000] para o índice de Herfindal-Hirshman, e [0;1] para o índice de instabilidade  
 Fonte: ANACOM

A ANACOM também concorda com o entendimento da **NOS** de que após 2017 as variações de quotas têm sido menos intensas. Tal ocorre, segundo a **NOS**, pela rapidez com que os operadores reúnem as condições para conseguir responder e mimetizar as iniciativas dos concorrentes no sentido de se diferenciarem e ganharem terreno. Não obstante a ANACOM concordar com a primeira parte dessa afirmação, que está em linha com o mencionado no SPD em relação ao paralelismo das ofertas, o facto é que a convergência entre as ofertas dos prestadores reduz a diferenciação dos produtos, contribuindo para que os utilizadores não identifiquem diferenças entre as ofertas dos vários prestadores, situação que diminui os incentivos à mudança. De facto, a prática descrita pela **NOS** permite aos prestadores defenderem as suas posições no mercado, mas também promove o referido equilíbrio estável entre os prestadores instalados.

Quanto ao mencionado pela **MEO** sobre as operações de MVNO no contexto europeu serem de nicho de mercado, a ANACOM não concorda com tal caracterização. A título de exemplo, no Reino Unido operadores virtuais como a *Tesco Mobile* e a *Virgin Mobile* atingem quotas de mercado relativamente elevadas, de 6% e 4%<sup>18</sup>, respetivamente. Estas quotas de mercado, que são particularmente elevadas quando se tem em conta que o mercado tem 4 operadores retalhistas com rede própria, não sugerem presenças de nicho. Ainda a este respeito, veja-se o já mencionado estudo sobre os operadores móveis virtuais, publicado pela ANACOM em junho de 2021, onde é efetuado um levantamento do número

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/375986/market-share-held-by-mobile-phone-operators-united-kingdom-uk/>.

de MVNO na UE por tipo de operações desenvolvido, sendo evidente a existência de operações de MNVO que não são de nicho.

Para perceber as razões pelas quais, em certos países, os operadores virtuais têm maior capacidade de penetração que outros, será útil identificar os dois principais efeitos associados à abertura de rede por parte de um operador com rede própria. Em primeiro lugar, o operador com rede própria ganha com a comercialização dos serviços grossistas prestados ao operador virtual, dado que deste último recebe uma remuneração financeira pelos mesmos. Neste sentido, quanto maior o negócio do operador virtual, maior o ganho do operador de rede em permitir o acesso à sua rede. Este efeito tenderá a fornecer ao operador de rede incentivos para disponibilizar ao operador virtual meios, por exemplo através de uma adequada estrutura de custos, bem como de preços grossistas variáveis relativamente baixos, para que o operador virtual seja capaz de competir mais eficazmente pela captação de clientes. Por outro lado, quanto maior o negócio e capacidade competitiva do operador virtual nos mercados de retalho, menor o ganho que o operador de rede, também participante nestes, será capaz de obter através da comercialização retalhista dos seus serviços. Este efeito terá sentido contrário ao apresentado anteriormente, e tenderá a fazer com que o operador de rede ou não permita o acesso, ou apenas o permita condicionando a capacidade do operador virtual atrair muitos clientes.

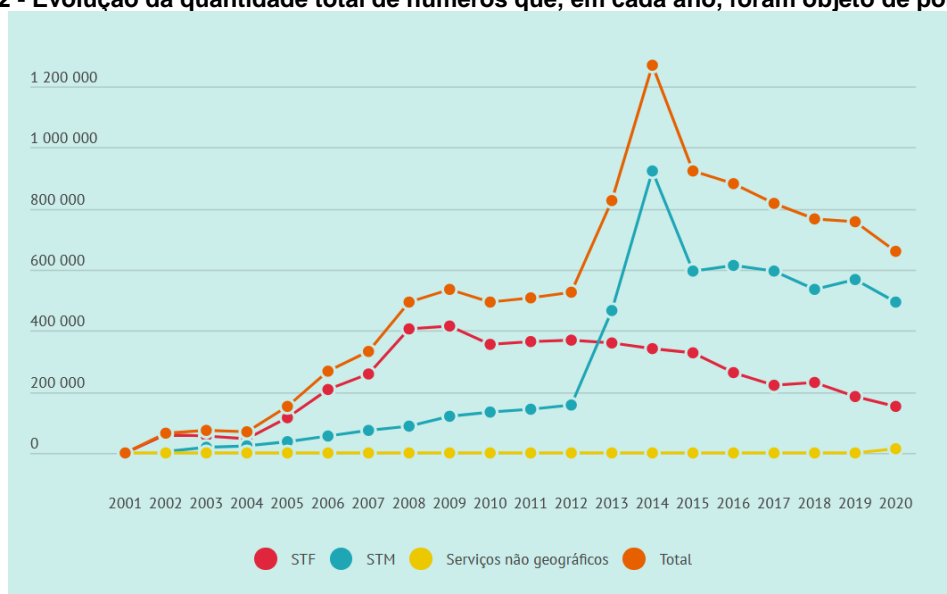
Qual dos efeitos prevalece depende de vários fatores, incluindo o grau concorrencial nos mercados grossistas e retalhistas. Por exemplo, em mercados retalhistas muito concorrenciais e, por isso, com preços retalhistas baixos, a perda potencial associada a maior concorrência por parte de MVNO poderá não ser tão preponderante. Tal facto poderá explicar porque é que em países como o Reino Unido, a Alemanha e a Espanha, os operadores virtuais são em maior número e com uma abordagem mais *mainstream*, e menos de nicho, quando comparado com Portugal.

A respeito da alegação de que a estabilidade das quotas de mercado não permite concluir sobre a falta de dinamismo no mercado, a ANACOM entende que as quotas em acessos móveis ativos permitem captar uma fotografia do mercado, bem como a sua evolução, sendo um instrumento útil para aferir sobre esse dinamismo. O recurso a quotas de mercado medidas em função de outras dimensões, sugerido pela **MEO** (por entender que as quotas não são homogéneas nas várias dimensões), pode também ser útil para medir a evolução do mercado, e, por isso mesmo, foram também incluídas no SPD. É disso exemplo o Gráfico 13 (pág. 33 do SPD), que também ilustra a mesma situação de

estabilidade das quotas no último triénio, enquanto o Gráfico 17 (pág. 36 do SPD), relativo às quotas de tráfego em dados de Internet móvel, mostra que a **NOS** aumentou a sua quota, no último triénio, em 9 p.p.. Releva-se, no entanto, que este último indicador é apenas um dos indicadores possíveis para aferir a evolução da dinâmica concorrencial, e que a grande maioria dos restantes indicadores utilizados confirmam a situação de um relativo equilíbrio estável entre os prestadores instalados.

A observação de que a quota de mercado evidencia um saldo líquido afigura-se correta, sendo, no entanto, necessário ter presente outro indicador apresentado no SPD, o da taxa de mudança de prestador de acesso ao STM (Gráfico 28), o qual apresenta valores relativamente baixos, sempre inferiores a 7% nos últimos 4 anos. Outro indicador que pode ser utilizado como *proxy* para a taxa de *churn* é a evolução da taxa de portabilidade, que também confirma a reduzida mobilidade dos consumidores. A este propósito, a evolução da quantidade de números móveis portados em cada ano é ilustrativa. Em 2013 e 2014 registou-se um pico no número anual de números portados, coincidindo com as alterações nas quotas de mercado, mas a partir desse ano a quantidade anual de números portados decresceu, o que reflete quotas de mercado entre prestadores mais estáveis (Gráfico 2).

**Gráfico 2 - Evolução da quantidade total de números que, em cada ano, foram objeto de portabilidade**



Fonte: ANACOM

Os gráficos 1 e 2, com dados e abordagens analíticas distintas – um através da análise de índices de concorrência e de instabilidade, e outro através da análise da quantidade de números portados – suportam a mesma conclusão referida no SPD sobre o nível e a tendência de concorrencialidade neste sector.

### 3.2.1.3. Penetração e utilizadores

#### a) Respostas recebidas

A **MEO (págs. 17 e 18)** e a **APRITEL (pág. 23)** não concordam com a relevância dada ao elevado nível de preços em Portugal dos serviços de banda larga móvel (BLM) para avaliar uma penetração relativamente baixa deste tipo de serviços em Portugal, considerando que tal não resulta de nenhum constrangimento fundamental do lado da oferta, e muito menos de algum défice de concorrência do mercado, mas sim, sobretudo, de problemas estruturais do lado da procura, salientando a iliteracia e o envelhecimento da população, a penetração de *tablets* e de *smartphones* inferior à média Europeia, bem como uma proporção relativamente mais elevada de equipamentos 3G face a 4G e a 4G+. Acrescentam ainda um conjunto de outros fatores explicativos, como a convergência e o interfuncionamento entre o mercado fixo e móvel, a penetração de redes fixas de nova geração, em que o país se destaca a nível europeu, e a proliferação de redes Wi-Fi abertas.

A adesão crescente da população portuguesa aos diversos serviços prestados pelos operadores de comunicações eletrónicas é notada pela **VODAFONE (pág. 3)** tendo em conta o crescimento da base de clientes (residenciais e não residenciais), a qual tem variado entre os +7,3% (serviço móvel) e os +354% (serviços oferecidos em pacote) no período entre 2009 e 2020.

#### b) Entendimento da ANACOM

Apesar de o mercado se caracterizar por níveis de penetração dos serviços móveis relativamente elevados, a banda larga móvel em concreto não tem apresentado uma penetração tão significativa, comparando mal com a média europeia. De acordo com os dados veiculados pelo *DIGITAL ECONOMY AND SOCIETY INDEX (DESI)*<sup>19</sup>, a taxa de adesão aos serviços de banda larga móvel continua a situar-se aquém da média da UE, apesar de ter melhorado e mantido uma tendência de crescimento. A evidência disponível é a de que os preços de retalho das ofertas de banda larga móvel têm impacto relevante na reduzida procura verificada. A este respeito, os dados do inquérito “*ICT usage in households and by individuals*”<sup>20</sup> do Eurostat, evidenciam que, em Portugal, embora a iliteracia seja o motivo que reúne a percentagem mais elevada de respostas que justificam

---

<sup>19</sup> Disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/portugal>.

<sup>20</sup> Disponível em <https://ec.europa.eu/eurostat/web/digital-economy-and-society/data/database>.

a não utilização do serviço de acesso à Internet, as questões relacionadas com os elevados custos do acesso e do equipamento também são muito significativas, estando Portugal colocado no primeiro lugar do *ranking* no que respeita a estes motivos.

Quanto à alegada baixa penetração de *smartphones* face ao contexto europeu, releva-se que o SPD apresenta dados recentes que apontam para uma penetração de 84,2% (ver Gráfico 16 do SPD), o que, neste ponto em particular, não parece corroborar a fundamentação apresentada pelos respondentes para a baixa penetração de BLM.

#### **3.2.1.4. Tráfego de voz, SMS e dados**

##### **a) Respostas recebidas**

A **VODAFONE (pág. 5)** nota que entre 2009 e 2020 verificou-se um crescimento significativo da utilização dos diversos serviços (+91% dos serviços móveis de voz, +1446% de tráfego efetuado por acessos à Internet móvel e +1950% de tráfego efetuado por acessos de banda larga fixa). Este crescente consumo de tráfego é entendido pela **MEO** como um indicador do bom funcionamento do mercado.

Relativamente ao facto do crescimento do tráfego de BLM ser inferior à média europeia, a **MEO** dá como explicação a penetração relativamente menor do serviço de BLM e dos fatores estruturais que determinam essa situação (referidos no ponto anterior).

Para explicar o facto de o tráfego médio dos assinantes dos MVNO ser inferior à média do mercado, a **MEO (pág. 18)** refere as barreiras à entrada no que concerne ao modelo de negócio dos MVNO.

A **MEO (págs. 19, 34 e 35)** considera que as evidências apresentadas de que as aplicações OTT se apresentam como um substituto muito relevante dos serviços prestados pelos operadores móveis, são desconsideradas. Refere também este prestador que os OTT estão enquadrados no novo conceito de serviços de comunicações eletrónicas, como serviços de comunicações interpessoais, no entanto considera que a análise não retira ilações quanto ao impacto destas pressões concorrenciais no poder de mercado dos operadores móveis, quer no presente momento, quer em termos prospetivos.

## **b) Entendimento da ANACOM**

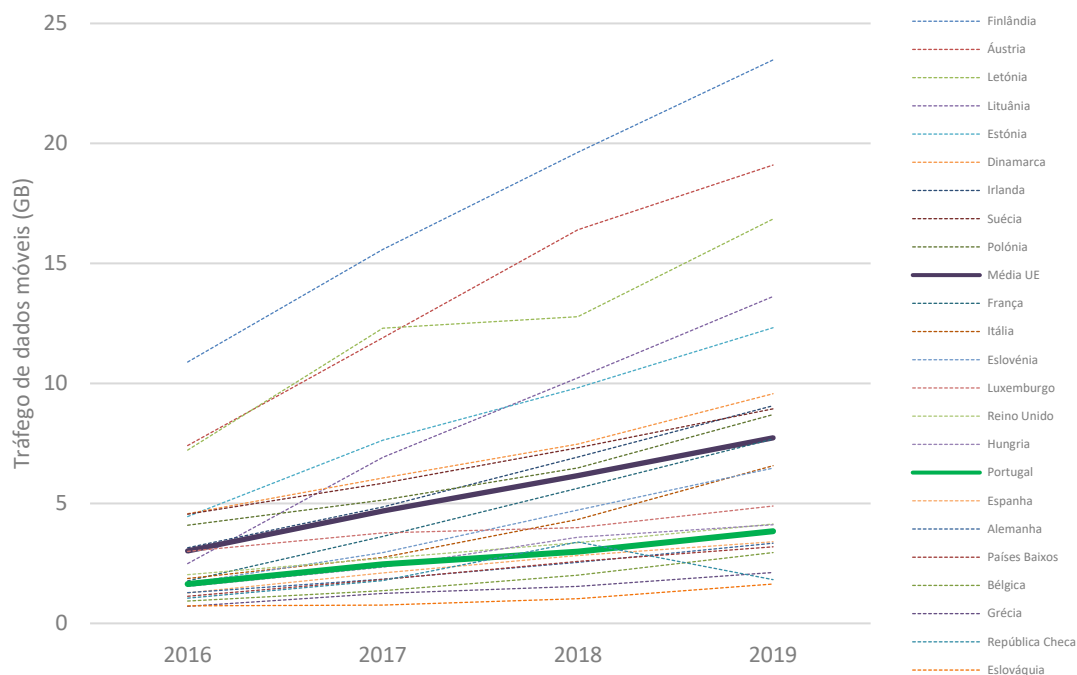
Os dados apresentados pela **VODAFONE** confirmam o crescimento de tráfego verificado na última década para a generalidade dos serviços, tendo o tráfego SMS sido a única exceção. Tal ocorre, em parte, devido a alterações na estrutura da oferta, como se refere no SPD, registando-se um acréscimo do tráfego de voz em resultado da crescente penetração das ofertas convergentes, a partir de 2013.

No que concerne ao tráfego de dados, refira-se que o crescimento do volume de dados consumidos em Portugal compara mal com a experiência ao nível da UE, como é demonstrado na pág. 37 e no Gráfico 19 no SPD. Se se fizer uma comparação mais detalhada (por país e não apenas face à média da UE), nota-se que, em vários países europeus, a evolução do tráfego de dados foi significativamente superior à registada no nosso país, nos últimos anos (ver Gráfico 3 **Error! Reference source not found.**).

A ANACOM conclui, portanto, que em termos relativos a utilização média de dados é baixa, quando comparada com outros países. Em média, na UE, consomem-se 7,7GB de dados por mês, comparando com apenas 3,8GB em Portugal (dados de 2019). E noutros países, como a Finlândia, a Áustria ou a Letónia, os consumos são de 23,5GB, 19,1GB e 16,8GB por mês, respetivamente. Em termos de taxas de crescimento, na Lituânia o consumo de dados cresceu 76% anualmente, entre 2016 e 2019, em França 63%, e na Eslovénia 56%, o que contrasta com uma taxa de crescimento de apenas 33% em Portugal, no mesmo período. Quantidades relativamente baixas são um forte indício que corrobora a existência de preços relativamente mais altos.



**Gráfico 3 - Tráfego mensal de dados móveis em banda larga por utilizador na UE, 2016-2020**



Fonte: OCDE, Broadband Portal<sup>21</sup>

Nota: Para a média da União Europeia foram considerados os países integrantes da UE28 com exceção da Bulgária, Croácia, Chipre, Malta e Roménia, por omissão de dados.

Sobre a pressão concorrencial exercida pelas aplicações OTT, na medida em que condicionam a procura pelos serviços de voz e mensagens, a ANACOM é do entendimento de que estes exercem alguma pressão sobre os serviços tradicionais de voz, mas sem um grau de sustentabilidade suficiente que justifique integrá-los nos mesmos mercados. No tocante à BLM constituem-se como um serviço complementar na medida em que os OTT necessitam desse acesso para efetuarem a prestação de serviços. Esta Autoridade não ignorou, na sua análise, a existência destas pressões concorrenciais, outrossim considera que elas existem, mas não são suficientes para pôr em causa a conclusão de que existe um reduzido grau de contestabilidade ao mercado e um equilíbrio estável entre os operadores instalados.

### 3.2.1.5. Ofertas e pacotes convergentes

#### a) Respostas recebidas

A **MEO (págs. 20 e 21)** contesta a avaliação apresentada no SPD sobre a evolução das ofertas dos serviços móveis. Em primeiro lugar, afirma que o paralelismo das ofertas entre os prestadores de serviço é resultado da interação concorrencial, uma vez que os

<sup>21</sup> Disponível em: <http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/>.

prestadores não agem independentemente dos seus concorrentes e respondem às suas ofertas.

Em segundo lugar, refere que as ofertas convergentes são sinal de sofisticação e eficiência do mercado, o que é possibilitado pela convergência tecnológica e propiciador de economias de gama (já que o custo incremental de cada serviço tem pouca expressão face ao custo do acesso à rede, excetuando os conteúdos adquiridos a terceiros). Segundo a **MEO**, o SPD não pondera a perspetiva de a comercialização em pacotes ser uma fonte de eficiência e de poder corresponder às preferências e interesses dos clientes. A seu ver, ao invés, está implícito no SPD que a prestação de serviços em pacote é em si mesma pior do que a prestação através de serviços individualizados e por isso indesejável, e que tem como único efeito levantar barreiras à entrada de outros prestadores no mercado móvel.

Em terceiro lugar, apresenta um estudo da Marktest para a **APRITEL** sobre a “*Fidelização e Pacotização*”, de maio 2021, para referir que a generalidade dos inquiridos prefere a aquisição em pacote. A **NOS (págs. 9 e 10)** e a **APRITEL (págs. 24 e 25)** fazem referência a este mesmo estudo, refutando o que considera ser a “narrativa” de que a prevalência de contratação em pacote se deve à falta de alternativas de serviços em regime “*stand alone*”. De acordo com esse estudo, argumenta a NOS, 80% dos clientes não contratariam serviços de forma individual se o valor fosse igual com ou sem pacote, e mais de ¾ dos clientes nem sequer colocaram a hipótese de contratar serviços de acesso à Internet de forma individual. A **APRITEL** e a **MEO** (pág. 21) mencionam que 80% dos clientes manteria a opção de pacote ou seria indiferente se o valor global a pagar no final do mês pelos serviços que contratam em pacote fosse igual a contratar individualmente. Referem também que 67% dos inquiridos considera a agregação de serviços em pacote vantajosa e 80% entendem que o pacote que subscrevem corresponde ao que procuravam.

Finalmente, a **MEO** aborda a temática do canal Sport TV, em que cada um dos três MNO detém 25% de participação, para mencionar que se trata de conteúdo essencial, que está sujeito a forte escrutínio jus-concorrencial e que não foi sinalizado qualquer constrangimento no acesso a esse canal.

## **b) Entendimento da ANACOM**

A ANACOM entende que um mercado concorrencial potencia a existência de operações diversificadas que possam proporcionar um maior pluralismo de ofertas e diversidade de

opções. O que se verifica no mercado português é uma convergência da generalidade das ofertas disponibilizadas, que em muitos casos são equivalentes, em termos das suas especificidades, dos débitos disponibilizados e dos preços que lhe estão associados.

O que os prestadores defendem é que esse paralelismo das ofertas é resultado da celeridade com que os prestadores mimetizam as iniciativas dos concorrentes (**NOS**) ou do facto de os prestadores não agirem independentemente dos seus concorrentes e responderem às suas ofertas (**MEO**). Ora, pelos motivos que são explanados no SPD, a evidência sugere que os preços são relativamente próximos, mas não por reflexo de uma concorrência elevada – antes, porque existe um equilíbrio de preços altos, com pouca dinâmica concorrencial e pouca diversidade de ofertas.

Esta situação conduz a níveis de diversidade cada vez menores. Com produtos e preços indiferenciados o consumidor não tem incentivos à mudança e o mercado é pouco dinâmico. A evolução das quotas de mercado denota esse decréscimo de mobilidade dos consumidores e a manutenção de um equilíbrio estável entre os prestadores no seu posicionamento no mercado. Os consumidores são privados dos benefícios de mercados concorrenciais: mais escolha, preços mais baixos e/ou melhor qualidade de serviço.

A ANACOM também não contesta a relação entre as ofertas convergentes e as economias de gama. A proliferação das ofertas em pacote, disponibilizadas essencialmente pelos prestadores que detêm redes móveis e fixas, não será alheia à existência de importantes economias de gama. No entanto, esta tendência tem como corolário exigir que um prestador que pretenda entrar no mercado e competir eficazmente, tem de construir uma oferta retalhista integrada, com base em elementos que poderá não conseguir dispor, ou que disporá em condições menos vantajosas dos que as que estão acessíveis aos operadores com rede própria.

Com efeito, conforme se verifica na Tabela 1, a crescente popularidade das ofertas convergentes, que representam cerca de 37% do número de ofertas, poderá condicionar a entrada de novos prestadores que para competirem em igualdade de circunstância com os prestadores instalados necessitam de aceder a um conjunto alargado de *inputs*. Nota-se que, a proporção de ofertas 1P em local fixo no total de ofertas de cada serviço varia entre 3% e 6%, consoante o serviço. No caso dos serviços móveis, a proporção de ofertas

isoladas é de 31%, a segunda mais baixa numa comparação entre seis países da UE, só acima da Espanha (19%)<sup>22</sup>.

**Tabela 1- Número de ofertas “nP” por serviço e prestador**

|              | BLF       | TVS       | STF      | STM       | BLM      | 2P        | 3P        | 4P         | 5P               |
|--------------|-----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|------------|------------------|
| MEO          | 3         | 6         | 1        | 12        | 2        | 7         | 10        | 20         | 5 <sup>(a)</sup> |
| NOS          | 5         | 5         | 2        | 19        | 3        | 3         | 7         | 22         | –                |
| NOWO         | 2         | –         | –        | 8         | –        | 18        | 12        | 48         | –                |
| Vodafone     | –         | –         | 2        | 13        | 4        | 10        | 4         | 16         | 14               |
| <b>Total</b> | <b>10</b> | <b>11</b> | <b>5</b> | <b>52</b> | <b>9</b> | <b>38</b> | <b>33</b> | <b>106</b> | <b>19</b>        |

Unidade: Número de ofertas

Fonte: ANACOM com base na informação recolhida nos sites dos prestadores.

Nota1: O símbolo “–” significa que os prestadores não publicitam a oferta em causa nos seus sites.

Nota 2: (a) A MEO apresenta 5 ofertas de BLM que podem ser combinadas com as ofertas em pacote “M3” ou “M4”

Em si mesma, a popularização de ofertas convergentes não é negativa. A aquisição de produtos em pacote tem vantagens associadas à simplicidade oferecida pela junção de um conjunto de serviços e de menores preços que o somatório da aquisição individualizada de produtos, constituindo certamente a escolha de muitos consumidores para a satisfação das suas necessidades de comunicações. A verdadeira expressão dessa preferência manifesta-se quando, num quadro de diversidade de escolha, os consumidores optam por esses serviços. Sem prejuízo, pode verificar-se um problema de natureza concorrencial quando os consumidores são incentivados a aderir e a manter-se nesses pacotes (nomeadamente através de contratos com fidelização), não estritamente pelas suas vantagens intrínsecas, mas sim com o objetivo de reduzir a capacidade de outros prestadores concorrerem eficazmente nos mercados de retalho. Com efeito, a prevalência de ofertas de serviços que incluem prazos contratuais mínimos incrementam os custos de mudança durante o período de fidelização, condicionando e dificultando a mudança de prestador por parte dos consumidores. Conforme reconhece a Autoridade da Concorrência, esse desincentivo da mobilidade torna-se mais relevante com o aumento do número de contratos com período de fidelização e com o aumento da duração desse período, sendo agravado “pela tendência dos operadores em ‘refidelizar’ os consumidores durante ou após

<sup>22</sup> Ver Estudo “Ofertas Residenciais Individualizadas” publicado pela ANACOM em abril 2021, disponível em: [https://www.anacom.pt/streaming/Ofertas\\_residenciais\\_1P\\_v20210412.pdf?contentId=1614181&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/Ofertas_residenciais_1P_v20210412.pdf?contentId=1614181&field=ATTACHED_FILE).

o termo do período de fidelização inicial, o que ocorre em mais de 48% dos contratos com fidelização, lesando a dinâmica concorrencial do setor”<sup>23</sup>.

A evidência ao dispor sugere que há de facto vantagens para os operadores de rede própria decorrentes da adesão dos consumidores a pacotes convergentes com períodos de fidelização elevados, porque tal reduz a capacidade de prestadores alternativos se constituírem como concorrentes credíveis nos mercados de retalho.

A evidência também sugere que as vantagens intrínsecas das ofertas convergentes, *per se*, são relativamente baixas. As opções disponíveis são pouco diferenciadas entre os três prestadores, verificando-se, isso sim, uma lacuna na oferta de serviços individualizados, que muitas vezes não se encontram disponíveis e, outras, têm preços muito pouco atrativos e que, em muitos casos, são próximos das ofertas em pacotes. A diferença entre a mensalidade mínima das ofertas 1P e em pacote é quase sempre superior a 10 euros, sendo no caso das ofertas 4P e 5P de 20 euros (de acordo com estudo da ANACOM “Ofertas Residenciais Individualizadas”<sup>22</sup>). Esta diferença acontece também a nível da qualidade do serviço, servindo de exemplo o facto das velocidades de download das ofertas 1P serem inferiores às velocidades das ofertas em pacote.

Acresce que, mesmo nas ofertas em pacote, as opções disponibilizadas não correspondem necessariamente às preferências dos consumidores, que, tendo liberdade de escolha, poderiam manifestar interesse por ofertas com preços mais reduzidos que tivessem associados um conjunto menor de serviços (eventualmente menos canais, minutos ou tráfego de dados).

Sobre o estudo “Fidelização e Pacotização”, a ANACOM teve acesso a uma apresentação relativa a este estudo, não sendo claro se a totalidade dos resultados estão disponíveis, (infere-se que tal não será o caso na medida em que nos contributos dos prestadores é mencionado especificamente o serviço de Internet (NOS pág. 10), informação que não consta da apresentação), pelo que se considera não estar disponível a totalidade da informação necessária para a ANACOM poder apreciar cabalmente as conclusões desse estudo. Não obstante, sempre se pode dizer que o argumento de que 80% dos clientes

---

<sup>23</sup> Ver “A Fidelização nos Serviços de Telecomunicações” disponível em: [http://www.concorrenca.pt/vPT/Noticias\\_Eventos/ConsultasPublicas/Documents/As%20Fideliza%C3%A7%C3%B5es%20nos%20Servi%C3%A7os%20de%20Telecomunica%C3%A7%C3%B5es%20-%20vers%C3%A3o%20final.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Noticias_Eventos/ConsultasPublicas/Documents/As%20Fideliza%C3%A7%C3%B5es%20nos%20Servi%C3%A7os%20de%20Telecomunica%C3%A7%C3%B5es%20-%20vers%C3%A3o%20final.pdf).

não contratariam serviços de forma individual se o preço for igual com ou sem pacote não é preciso, uma vez que apenas 51,5% dos inquiridos menciona que a opção seria manter o pacote, sendo que 27,6% revelam ser indiferentes. Por outro lado, o estudo parece demonstrar que quase 20% dos clientes optariam pela contratação individual de cada serviço se o preço fosse igual com ou sem pacote.

Por último, relativamente às considerações sobre a Sport TV importa referir que no passado, segundo notícias veiculadas nos media<sup>24</sup>, a NOWO queixou-se da existência de condições desajustadas face à realidade do mercado para aceder a esse conteúdo, sendo de relevar que a Sport TV mencionou, a propósito dessas notícias, a existência de dívidas por liquidar. É de notar, igualmente, que em 2013<sup>25</sup> a Autoridade da Concorrência condenou a Sport TV por abuso de posição dominante no mercado nacional de canais de acesso condicionado com conteúdos desportivos *premium*. Este procedimento resultou de uma denúncia apresentada pela então Cabovisão – Televisão por Cabo, S.A. (atualmente NOWO) e veio dar como provado que a SPORT TV aplicou condições discriminatórias relativamente a prestações equivalentes, i.e., em relação ao fornecimento de serviços idênticos a empresas – operadores de televisão por subscrição – que concorrem entre si, através da definição e aplicação de um sistema de remuneração do qual resultou o favorecimento de uma das empresas presentes no mercado retalhista de televisão por subscrição, em detrimento das concorrentes desta.

### **3.2.1.6. Mobilidade de prestador**

#### **a) Respostas recebidas**

A **MEO (pág. 21)** e a **NOS (pág. 8)** assinalam que as reclamações têm vindo a decrescer consistentemente e de forma significativa ao longo dos últimos anos, o que evidencia, do ponto de vista da **MEO**, que a dinâmica concorrencial do sector disciplina as empresas a melhorar a qualidade dos seus serviços e o atendimento aos seus clientes. Para a **NOS**, a perspetiva negativa dos factos transmitida no SPD omite a intensidade do relacionamento das famílias com os serviços de comunicações eletrónicas face a outros sectores, o que explica o elevado número absoluto de reclamações. A **MEO** também chama a atenção para

---

<sup>24</sup> Disponível em <https://observador.pt/2018/11/09/operadora-nowo-diz-que-sport-tv-cortou-unilateralmente-o-servico/>.

<sup>25</sup>

[http://www.concorrenca.pt/vPT/Noticias\\_Eventos/Comunicados/Paginas/Comunicado\\_AdC\\_201315.aspx?lst=1&Cat=2013](http://www.concorrenca.pt/vPT/Noticias_Eventos/Comunicados/Paginas/Comunicado_AdC_201315.aspx?lst=1&Cat=2013)

o facto de o volume de reclamações neste sector não dever ser avaliado de forma absoluta, mas sim em função do número de serviços subscritos sob pena de se enviar a comparação com os restantes sectores.

Quanto à fidelização, a **APRITEL (pág. 20)** e a **MEO (pág. 22)** referem a sua importância na diminuição das barreiras à adesão aos serviços, que indicam estar desconsiderada na análise da ANACOM, uma vez que, segundo a **MEO**, a duração dos contratos de 24 meses permite diluir os custos de instalação e de angariação pelo período contratual, possibilitando igualmente a prática de condições comerciais mais atrativas. Também a **NOS (pág. 11)** nota que é devido à existência de fidelização que o ressarcimento dos custos de acesso aos serviços pode ser efetuado num período alargado. Ao mesmo tempo, este prestador salienta o papel da fidelização para o sector, ao permitir um equilíbrio “*entre os interesses do país, do consumidor e o investimento do sector*”, defendendo que a eliminação ou a limitação estrutural deste mecanismo irá produzir efeitos indesejados e contraproducentes.

A **NOS (pág. 12)** invoca o estudo da Marktest de 2021 para afirmar que os clientes preferem sujeitarem-se ao período de fidelização à alternativa de pagarem os custos iniciais de acesso ao serviço caso o período de fidelização fosse eliminado ou comprimido, ideia corroborada pela **APRITEL (pág. 21)** e pela **MEO (pág. 23)** que, com base no mesmo estudo, referem que apenas uma minoria de utilizadores está disposta a pagar para eliminar a fidelização (24%), sendo que, prossegue a **APRITEL**, a percentagem de clientes disponíveis a pagar para reduzir o período de fidelização é ainda menor (17%) e que o valor adicional que estes clientes estão disponíveis a pagar para eliminar ou reduzir a fidelização fica muito aquém dos valores iniciais que não são cobrados devido à existência do período de fidelização.

A **NOS (pág. 11)** e a **APRITEL (pág. 20)** recorrem ao mesmo estudo da Marktest para afirmar que a fidelização não constitui um impedimento relevante à mudança, dado que apenas 8% dos clientes que manifestaram intenção de mudar de operador não o fizeram devido à fidelização.

Por fim, ainda sobre a fidelização, a **MEO (pág. 31)** e a **APRITEL (pág. 18)** referem a falta da antecipação de qualquer efeito das alterações legislativas que serão introduzidas proximamente no quadro jurídico nacional aplicável às comunicações eletrónicas, no âmbito da transposição do CECE, relativas à proteção dos utilizadores finais,

nomeadamente medidas de reforço da transparência, de disponibilização de mais informação sobre tarifas, períodos e encargos com a fidelização, de limitação do prolongamento da duração do contrato por via das renovações automáticas e de maior simplicidade de procedimentos na troca de operador, cujos efeitos expectáveis serão os de aumentar a mobilidade dos clientes, tal como as iniciativas de aumento da transparência que os próprios operadores têm vindo a desenvolver e que também são promotoras da mobilidade dos clientes.

Numa crítica à leitura menos positiva dos factos e dos dados, a **NOS (pág. 8)** aponta para a omissão da ANACOM sobre as iniciativas voluntárias dos operadores de apoio às famílias, designadamente a disponibilidade para ajustar o contrato ou dispensar o pagamento de penalizações por incumprimento do prazo contratual em situações especiais.

O crescimento acentuado da portabilidade, a partir de 2013, é utilizado pela **MEO (pág. 22)** e **VODAFONE (pág. 10)** para suportar a não existência de barreiras à mobilidade, tendo neste ponto a **MEO** acrescentado o aumento da intensidade competitiva provocada pelo efeito dos pacotes convergentes na mobilidade dos clientes, e a **VODAFONE** o facto dos números portados refletirem apenas uma parte do número de clientes que mudam de prestador.

A **NOS (pág. 9)** e a **APRITEL (pág. 27)** discordam que os serviços em pacote sejam responsáveis pela diminuta mobilidade existente no mercado. Em particular é evidenciado o benefício de menores preços, pela **APRITEL**, e a existência de muitas opções no mercado de subscrição individual de serviços, em particular, em modalidades pré-pagas (que continuam a ser mais populares em Portugal do que na média dos países da eu). A **MEO (pág. 23)** também acrescenta que, apesar do aumento significativo do peso de clientes pós-pagos e convergentes, os cartões pré-pagos continuam a representar 38% dos cartões totais com utilização efetiva, não existindo nestes clientes quaisquer tipos de barreiras à mobilidade de operador.

A existência de uma mobilidade reduzida de clientes entre prestadores de serviços, é refutada pela **VODAFONE (págs. 4 e 11)**, atendendo à forte variabilidade das quotas dos diferentes operadores para os diferentes serviços, com alterações significativas que variam entre os -19,4% e os +16,6% entre 2010 e 2020.



Segundo o estudo da Marktest sobre a "Fidelização e Pacotização" de serviços, realizado em 2021, a **APRITEL (pág. 19)** e a **MEO (pág. 23)** referem que cerca de 60% dos inquiridos já mudou de operador, sendo que 33% mudou de operador nos últimos 5 anos. De acordo com o mesmo estudo, a **MEO** refere que 2 em cada 3 inquiridos estão disponíveis para renovar/prolongar período de fidelização se lhe forem oferecidas melhores condições de serviço/descontos (posicionando-se nos 4 valores mais elevados de uma escala de 0 a 10) e que os inquiridos que não mudaram de operador justificam-no, sobretudo, com uma melhoria das condições da oferta do atual prestador (15%).

A **VODAFONE (pág. 11)** com base nos valores indicados no SPD de que 53% dos consumidores portugueses de ofertas em pacote nunca mudaram de operador por oposição a 49% dos consumidores nos restantes países europeus, refere que os consumidores portugueses não são mais relutantes a mudar de operador do que os restantes consumidores europeus, exigindo-se uma reflexão crítica sobre o nível de satisfação dos clientes com os serviços prestados, facto esse, essencial, para que qualquer cliente equacione mudar ou não de prestador.

## **b) Entendimento da ANACOM**

Os dois contributos sobre o número de reclamações procuram evidenciar o percurso positivo nas reclamações, ao destacarem o decréscimo no seu volume ao longo dos anos.

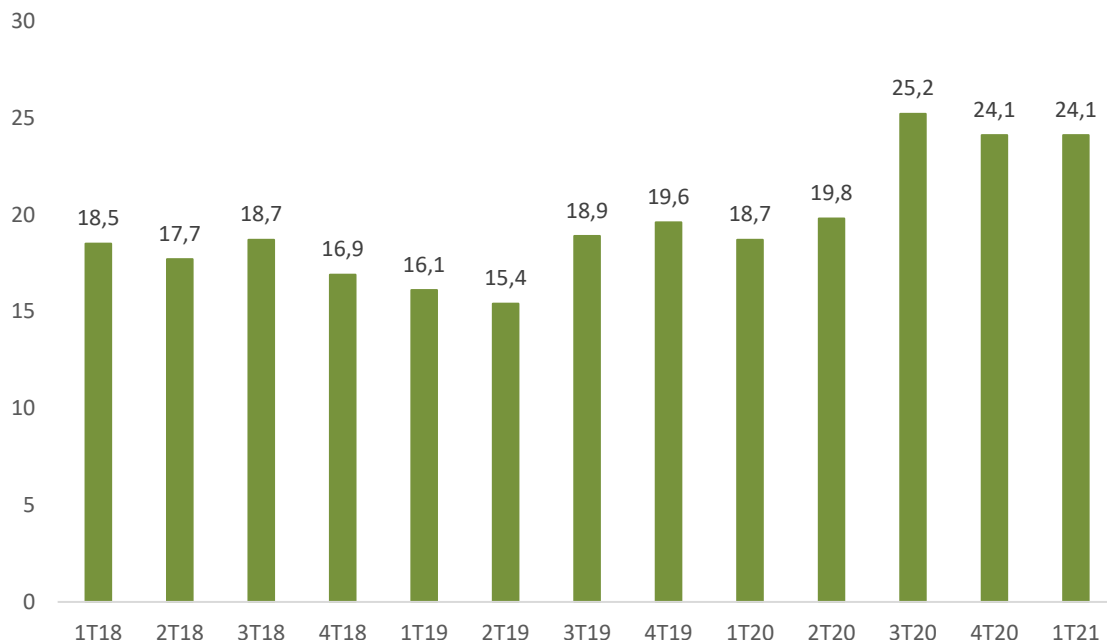
Sobre esta evolução favorável, não se poderá deixar de referir a relevância das ações que a ANACOM tem vindo a empreender nos últimos anos nesta área, com vista a assegurar uma proteção adequada dos direitos dos utilizadores das comunicações, em todo o território e, em especial, junto das populações mais vulneráveis. Ainda assim, refira-se que, a partir do 2.º semestre de 2019, se verificou uma inversão dessa tendência decrescente, que seria ainda agravada pelos efeitos da pandemia durante os períodos de estado de emergência nacional, conforme se infere nos "Relatórios de Reclamações no Sector das Comunicações", relativos ao ano de 2020 e ao primeiro trimestre de 2021<sup>26</sup>.

Veja-se, no Gráfico 4, a evolução trimestral do número de reclamações nas comunicações eletrónicas, entre 2018 e o primeiro trimestre de 2021.

---

<sup>26</sup> ANACOM, Relatórios das Reclamações no Sector, disponíveis em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1138035>

Gráfico 4 - Evolução das reclamações de serviços de comunicações eletrónicas, 2018-2021



Unidade: mil reclamações  
Fonte: ANACOM

Quanto à sugestão de que este sector é alvo de maior número de reclamações pela intensidade do relacionamento das famílias com os serviços de comunicações eletrónicas face a outros sectores, entende-se que essa alegada intensidade de relacionamento não é exclusiva do sector de comunicações, podendo ser alargada por exemplo às *utilities* ou à saúde. Mesmo admitindo como verdadeira a alegação de que a intensidade do relacionamento das famílias com os serviços de comunicações poderá justificar uma maior propensão para reclamar, tal não retira importância às reclamações efetuadas, as quais certamente resultam de um problema concreto que prejudica o serviço e carece de resolução. Este argumento é também aplicável à sugestão da **MEO** de efetuar um *ranking* de reclamações entre sectores em função do número de serviços subscritos. O eventual posicionamento mais favorável num “ranking de reclamações em termos relativos”, não diminui a importância do volume total de reclamações, nem permite refutar o facto de o sector ser de forma sistemática o que mais reclamações regista nos últimos 13 anos<sup>27,28</sup>.

<sup>27</sup> DECO, disponível em:

<https://www.deco.proteste.pt/institucionalemedia/imprensa/comunicados/2019/telecons-1705>.

<sup>28</sup> DECO, disponível em:

<https://www.deco.proteste.pt/familia-consumo/orcamento-familiar/noticias/telecomunicacoes-dominam-reclamacoes-em-2020>.

Relativamente aos diversos resultados do estudo da Marktest, invocados na resposta dos prestadores e da APRITEL, para refutar o papel da fidelização como obstáculo à mudança de prestador, importa esclarecer sobre a conclusão que parece indicar que “*apenas 8% dos clientes que manifestaram a intenção de mudar de operador não o fizeram devido à fidelização*”, que o valor em causa aparentemente diverge dos aproximadamente 24%, apresentados no SPD, que mencionam a fidelização como um dos principais obstáculos à mudança, no universo dos indivíduos que ponderaram mudar. Ora, uma análise mais fina à informação apresentada (ilustração da **pág. 12** da **NOS** e ilustração da **pág. 21** da **APRITEL**), mostra que a frase não é rigorosa, pois os 8% são relativos ao universo dos indivíduos que responderam ao questionário, sendo que se fosse considerado o universo dos indivíduos que ponderaram mudar (47,5% do total) essa percentagem seria da ordem dos 17,5%, um valor significativamente mais próximo do apresentado no SPD.

A respeito da mobilidade dos clientes ser influenciada pelos seus níveis de satisfação, refira-se que, no estudo da Qmetrics para a ANACOM sobre os custos de mudança de prestador, a qualidade do serviço foi um dos três principais fatores mencionados que podem motivar a decisão de mudança de prestador para além do preço e das ofertas<sup>29</sup>. Nesse mesmo estudo, também se refere que a maioria dos entrevistados considera que as ofertas dos vários prestadores são semelhantes, quer a nível dos preços praticados, quer em termos das características das próprias ofertas. Ora havendo homogeneidade entre operadores quanto aos preços e produtos não existe incentivo para mudar. Quanto à qualidade de serviço, é possível verificar, utilizando como *proxy* a incidência de reclamações recebidas<sup>30</sup>, que as relativas a falhas de serviço continuam a ser um dos motivos de insatisfação dos clientes dos serviços móveis.

Relativamente às mudanças legislativas, o CECE prevê efetivamente um conjunto de medidas que visam ampliar e reforçar os direitos dos utilizadores finais nas matérias identificadas pela **MEO** e pela **APRITEL** (períodos de fidelização, comparabilidade das ofertas, requisitos de informação contratual, regras de mudança de operador, entre outras).

---

<sup>29</sup> Disponível em [https://www.anacom.pt/streaming/RelatorioCustosMudancPrestadorFinal\\_20170628.pdf?contentId=1413245&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/RelatorioCustosMudancPrestadorFinal_20170628.pdf?contentId=1413245&field=ATTACHED_FILE).

<sup>30</sup> Disponível em [https://www.anacom.pt/streaming/ReclamacoesRelatorioAnual2019versao3mar2020.pdf?contentId=1502390&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/ReclamacoesRelatorioAnual2019versao3mar2020.pdf?contentId=1502390&field=ATTACHED_FILE). (relatório de 2019) e [https://www.anacom.pt/streaming/03032021\\_Reclamacoes\\_Comunicacoes\\_2020.pdf?contentId=1603363&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/03032021_Reclamacoes_Comunicacoes_2020.pdf?contentId=1603363&field=ATTACHED_FILE). (relatório de 2020).

Porém, a Diretiva que estabelece o CECE não foi ainda transposta para a ordem jurídica interna, dispondo o legislador nacional de margem de conformação quanto ao modo de concretização das regras aplicáveis em cada um dos domínios assinalados, podendo ainda este optar por prever um regime transitório para a entrada em vigor de algumas destas. Assim, não será possível antecipar, mesmo numa avaliação prospetiva, qual o real impacto das medidas que venham a constar do diploma que transpõe o CECE, no que se refere, nomeadamente, ao aumento da concorrência e à mobilidade dos utilizadores no mercado.

Contrariamente ao que resulta da afirmação da **NOS** e da **APRITEL**, o SPD não refere que os serviços em pacote são responsáveis, em abstrato, pela diminuta mobilidade existente no mercado. Antes, a adesão a pacotes convergentes, no contexto concorrencial verificado em Portugal, tende a reduzir a mobilidade por, pelo menos, três motivos: (i) os pacotes convergentes têm associados períodos de fidelização relativamente elevados; (ii) pelos motivos já expostos, os prestadores alternativos têm dificuldade em concorrer e atrair clientes num contexto de proliferação de ofertas em pacote; e (iii) o facto de as várias ofertas convergentes dos três MNO serem muito semelhantes. Efetivamente, a apreciação do mercado seria distinta se, em simultâneo com a disponibilização de pacotes de serviços, existissem igualmente ofertas 1P competitivas e os períodos de fidelização não se traduzissem numa oneração excessiva à mudança, o que também impactaria nas barreiras à entrada e expansão do mercado.

Quanto ao alegado papel das fidelizações como promotor de diminuição de barreira à adesão aos serviços, nota-se que em algumas circunstâncias – por exemplo, se estivermos perante consumidores com dificuldades de acesso ao crédito – a existência de períodos de fidelização, que permitam a diluição dos custos fixos por um determinado número de meses, pode contribuir para que estes consumidores tenham acesso a ofertas que, de outra forma, não teriam. Este seria um efeito positivo decorrente da existência de fidelizações, e que beneficia simultaneamente as empresas presentes no mercado e os consumidores.

No entanto, em mercados com reduzida dinâmica concorrencial como o português, há um efeito de sentido contrário, e que tenderá a prevalecer, sobretudo se a fidelização não tiver associada a prestação de um serviço de instalação ou de ativação de serviço: o de fornecer incentivos para que os operadores explorem a sua base de clientes cativa, praticando sobre esta preços mais elevados do que aqueles que um operador praticaria se a ameaça de saída para outro operador fosse credível. A evidência disponível para o mercado

português, em que há a convergência de preços de retalho elevados, mobilidade dos consumidores reduzida e reclamações elevadas, por exemplo, suporta esta tese.

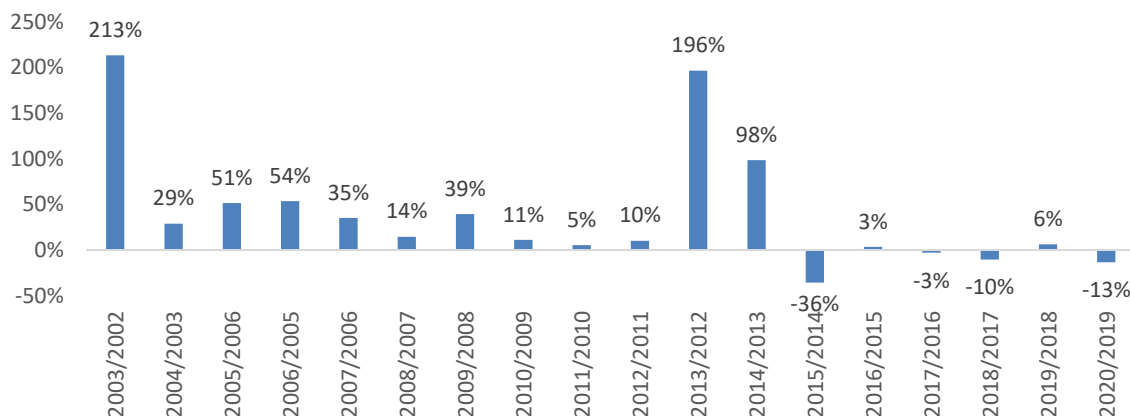
Quando à apreciação efetuada sobre os cartões pré-pagos não terem quaisquer custos de mudança, sendo verdade que não existem custos financeiros associados com uma eventual mobilidade, nota-se que os custos de mudança não têm uma natureza exclusivamente pecuniária, relevando-se os custos psicológicos e de tempo, associados nomeadamente à procura e processo de adesão a um prestador de serviços alternativo. De qualquer modo, a tendência do sector mostra o progressivo decréscimo desta modalidade de oferta no mercado, pois se em 2010 representava cerca de 74% dos acessos móveis, atualmente representa apenas 39%, confirmando o peso cada vez maior das ofertas em pacote no mercado, com as conseqüentes implicações que estas ofertas, geralmente comercializadas com períodos de fidelização, têm ao nível da mobilidade de clientes.

Sobre o papel do crescimento acentuado da portabilidade como indicador de inexistência de barreiras à mobilidade é importante realçar, em primeiro lugar, que o volume de números móveis portados no total de números atribuídos é inferior a 1%<sup>31</sup> e, em segundo, que a variação mensal da quantidade anual de números portados não apresenta uma tendência de crescimento, conforme se verifica no Gráfico 5.

---

<sup>31</sup> Estimativa grosseira utilizando o número de acesso móveis com utilização efetiva, excluindo M2M (fonte: relatório trimestral dos serviços móveis) como *proxy* do número de números móveis atribuídos e o total de números móveis portados (Relatório mensal de dos números portados).

**Gráfico 5 - Variação do total de números móveis que, em cada ano, foram objeto de portabilidade**



Fonte: ANACOM/Entidade de Referência<sup>32</sup>

Quanto às questões relativas às quotas de mercado, foram analisadas no ponto 3.2.1.2, para o qual se remete.

Por fim, quanto às iniciativas voluntárias implementadas pelos prestadores para apoio às famílias, a ANACOM manifesta a sua total concordância e felicita os prestadores por este tipo de medida. Saliencia-se, todavia, que uma pronúncia cabal sobre este tipo de medidas carece de informação que a NOS não remete na sua pronúncia, como seja, a título ilustrativo, o número de pedidos e a taxa de aceitação. Nota-se que o artigo 4.º da Lei n.º 7/2020, de 10 de abril, que estabeleceu um regime excecional e temporário de resposta à epidemia de COVID-19, no que respeita à garantia de acesso dos consumidores aos serviços essenciais de comunicações eletrónicas, registou cerca de 4196 solicitações com uma taxa de aceitação de 93% para os pedidos de cessação unilateral de contrato e uma taxa de aceitação de 71% para as solicitação de suspensão temporária de contrato (ver estudo *Moratória no Contexto da Pandemia: Impacto do Art.4º da Lei n.º 7/2020 no Sector da Comunicações Eletrónicas*<sup>33</sup>).

<sup>32</sup> Informação disponível no relatório *Portabilidade de números entre operadores (serviço telefónico móvel e serviço telefónico fixo) – abril 2021*.

<sup>33</sup> Disponível em:

[https://anacom.pt/streaming/MoratorialImpactoPandemiaCE.pdf?contentId=1592962&field=ATTACHED\\_FILE](https://anacom.pt/streaming/MoratorialImpactoPandemiaCE.pdf?contentId=1592962&field=ATTACHED_FILE).

### **3.2.1.7. Evolução de preços**

#### **a) Respostas recebidas**

A **APRITEL**, a **MEO**, a **NOS** e a **VODAFONE** são críticas relativamente à análise e às conclusões apresentadas neste capítulo do SPD, quer porque consideram que Portugal tem preços baixos, quer porque entendem existir limitações nos dados apresentados pela ANACOM que condicionam a sua utilidade.

A **APRITEL (pág. 13)** e a **MEO (pág. 24)** aconselham cautela na utilização do sub-índice “serviços telefónicos e telecópia” que integra o Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), sendo que a **APRITEL** considera mesmo que as limitações deste indicador condicionam a sua utilidade e remete para a sua comunicação de março 2020.

A **MEO (pág. 24)** refere que este sub-índice tem subjacente um cabaz composto pelo serviço telefónico fixo, serviço telefónico móvel e serviços de acesso à Internet comercializados individualmente e por serviços vendidos em pacotes, onde os pesos de cada serviço são atualizados anualmente. Tal aumenta, segundo a **MEO** e a **APRITEL (pág.13)**, para séries temporais mais longas, a probabilidade da leitura do índice se prestar a enviesamentos criados por alterações substanciais nos pesos relativos dos serviços no cabaz. A comparação do índice entre vários países também suscita comentários, referindo a **MEO** e a **APRITEL** que a comparação entre países é sensível às diferenças na estrutura dos respetivos cabazes.

Ambos referem que, para se compreender adequadamente a evolução deste índice em Portugal, a ANACOM deve ter em conta, o papel de pioneiro que Portugal assumiu nas várias tendências do sector, quer seja na venda de serviços em pacote, quer na convergência fixo-móvel ou na penetração dos serviços de TV por subscrição, o que alegam não ter sido efetuado.

No que respeita à evolução dos preços, a **MEO (pág. 26)** salienta ainda que os preços do IHPC têm evoluído abaixo do IPC e, desde há 2 anos, também abaixo da média da UE, apresentado como justificação não só a apresentada no SPD (a entrada em vigor do Regulamento U.E. 2018/1971), como o desfasamento entre os cabazes dos diferentes países e um crescimento relativo maior do peso dos pacotes na média da UE face a Portugal. Sobre a justificação apresentada no SPD para a descida de preços – a entrada em vigor do Regulamento U.E. 2018/1971 – a **APRITEL (pág. 16)** menciona que a descida

de preços não se deveu apenas a essa componente dos tarifários, sendo que a regulação sobre preços das chamadas intra UE foi transversal a todos os países da UE.

Sobre a leitura da informação apresentada no SPD, a **APRITEL** menciona também que, tendo por base o Gráfico 30 do SPD – Evolução dos preços das telecomunicações em Portugal e na U.E. (2009M12=Base 100) –, a ANACOM optou por destacar o padrão de divergência de evolução nos preços em Portugal com UE verificado a partir dos anos 2011-2012, mas não destaca a trajetória positiva de descida de preços em Portugal a um ritmo superior ao da UE, que ocorreu desde 2018-2019.

A **APRITEL (pág. 13)** e a **MEO (pág. 25)** mencionam que, devido à estrutura da oferta, não existe uma relação linear entre o que o indicador capta, que é a evolução nominal dos preços, com a evolução do que os utilizadores finais pagam pelos serviços que consomem. No seu entender, o que os utilizadores finais pagam, em média, por cada serviço, decresceu muito significativamente na última década. Para sustentar a sua alegação a **MEO** apresenta a receita média por serviço entre 2009 e 2019. E a **APRITEL** apresenta a comparação europeia da receita média mensal por RGU (soma das receitas do Serviço de telefónico fixo (STF), Banda larga móvel (BLM), Serviço telefónico móvel (STM), *Machine-to-Machine* (M2M) e Serviços de televisão por subscrição (STVS)) em 2018 (PT - €14,00 e UE – €16,30). Esta última informação também é utilizada pela **MEO** para salientar que Portugal se posiciona relativamente bem no contexto europeu.

A **MEO (pág. 25)** reconhece que preços e receitas médias são diferentes, mas menciona ser possível os preços (nominais) aumentarem e as receitas médias diminuírem, indicando estarmos perante esta situação.

A **NOS (pág. 7)** também recorre à evolução das receitas médias por serviços entre 2009 e 2019 (apresenta exatamente os mesmos três gráficos apresentados pela **MEO**) para demonstrar que os preços pagos pelos portugueses têm vindo a diminuir, mencionando que o ARPU caiu, desde 2009, mais de 40%. Este prestador menciona que a queda de receitas num mercado caracterizado por uma elevada penetração e por níveis de utilização crescentes apenas encontra explicação na diminuição dos preços dos serviços disponibilizados.

A **NOS** faz igualmente referência a entidades externas para reforçar as suas conclusões, afirmando que reputadas instituições internacionais (New Street, UBS, Santander, Barclays



e Goldman Sachs) concluíram no mesmo sentido: “o setor das comunicações eletrónicas é altamente competitivo e apresenta receitas por utilizados e preços dos mais baixos da Europa”.

A **VODAFONE (págs. 9 e 10)** opta por realçar que os preços em Portugal são mais baixos que os verificados a nível europeu, em particular os preços dos serviços em pacote e apresenta dados do Eurostat. Em concreto, apresenta uma comparação entre a evolução dos preços de serviços em pacotes em Portugal face à União Europeia<sup>34</sup> para referir que os preços em Portugal desceram, nos últimos 3 anos, 6% enquanto na UE subiram 3,8%.

Acresce a esta informação, o facto de Portugal ter registado a 2.<sup>a</sup> maior descida de preços de serviços em pacotes nos últimos 12 meses (informação também remetida pela **APRITEL** para ilustrar a dinâmica do mercado português). Por fim, apresenta as conclusões do estudo desenvolvido pela Deloitte para a **APRITEL**, no qual Portugal figura como o segundo país com preços mais baixos para ofertas 3P e 4P, -34% e -20% respetivamente, face ao valor médio dos países considerados (de acordo com o Estudo, apenas França apresenta preços mais baixos). Este estudo também é mencionado pela **APRITEL** como solução para os problemas que a caracterização do nível e evolução dos preços do sector efetuada a partir do índice de preços do Eurostat e do *benchmark* realizado pela CE (índices do *Broadband Price Index 2020*) apresenta – caracterização incompleta, com equívocos e conclusões enviesadas.

Para realçar que a larga maioria dos consumidores tem beneficiado desta evolução de preços, a **VODAFONE** recorda que, segundo dados da ANACOM (Setor das Comunicações 2020), a taxa de penetração das ofertas em pacote 3P/4P/5P é de 94,4%.

Sobre o estudo da Cable.co.uk, a **APRITEL (págs. 14)** menciona que apresenta diversas limitações que colocam em causa a sua adequação para sustentar a conclusão da ANACOM, isto é a conclusão de que o preço médio mensal de 1 GB de dados móveis é superior em Portugal. Ainda assim, menciona que este estudo apresenta comparações adicionais que indicam aspetos positivos verificados em Portugal, como a evolução do custo médio por GB de 2019 para 2020, que revela que o custo médio de 1GB em Portugal desceu 64%, uma descida claramente superior à média da UE que se ficou pelos 40%, ou o facto do custo médio mensal de banda larga ser inferior à média europeia.

---

<sup>34</sup> Utiliza o sub-índice do IHPC sobre a evolução dos preços em pacote.

Sobre os preços da BLM, a **MEO** crê que o posicionamento de Portugal entre os mais caros da Europa se deve à procura relativamente menor por este serviço e à interdependência entre as redes fixas e móveis. No tocante às ofertas convergentes, a **MEO** destaca que nas ofertas com BLF superiores a 200 Mbps, Portugal surge bem posicionado no *cluster* “*relatively inexpensive*” e assinala que Portugal tem uma penetração de TV por subscrição maior, e que a qualidade deste serviço é relativamente superior à da grande maioria dos restantes países da UE, aspeto que não é objeto de normalização no *Broadband Price Index* da Comissão Europeia.

## **b) Entendimento da ANACOM**

O SPD aborda a temática dos preços sobre dois prismas. Analisa, por um lado, a evolução dos preços com recurso a indicadores amplamente aceites para esse fim – o Índice de Preços no Consumidor (IPC) e o Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) - e, por outro, o nível de preços praticados.

Para analisar a evolução dos preços ao longo dos anos, mas não a sua ordem de grandeza, recorreu-se a um sub-índice do IPC e do IHPC. O recurso ao IHPC foi alvo de críticas por alegadas limitações que condicionam a sua utilidade.

Sobre a primeira destas críticas – probabilidade da leitura do índice em séries temporais longas se prestar a enviesamentos criados por alterações substanciais nos pesos relativos dos serviços no cabaz – importa ter presente que o IHPC é um indicador que tem como objetivo “*to be a measure of pure price change for goods and services*”<sup>35</sup>, sendo um indicador amplamente aceite para esse fim.

Este indicador resulta da metodologia consolidada pelo EUROSTAT em colaboração com os Estados-Membros. Parte integrante dessa metodologia é a revisão anual mencionada pela **MEO**, que tem como propósito manter a representatividade do cabaz, como o próprio documento da metodologia de cálculo do IHPC refere: “*New products and product offers frequently appear on the market, while others disappear. Their dynamics cannot be ignored without risking a degradation of the sample. When a product offer in the sample is no longer available or no longer popular, it needs to be replaced, with possibly a quality adjustment,*

---

<sup>35</sup> Harmonised Index of Consumer Price (HICP) Methodological Manual, November 2018 disponível em <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9479325/KS-GQ-17-015-EN-N.pdf/d5e63427-c588-479f-9b19-f4b4d698f2a2>.

*to keep the sample representative». Essa revisão obedece a critérios: “When making such replacements, it is essential to follow the HICP principle of comparing prices of product offers on a like-with-like basis so to reflect pure price changes. Replacement product offers should be either identical or essentially equivalent to the one replaced. That is they should be either the same or similar enough in terms of their characteristics that consumers perceive them to be equivalent...”; respeitando o objetivo do indicador: “to be a measure of pure price change for goods and services”.*

Refira-se ainda que, no caso de Portugal, “este índice resulta da informação recolhida pelo INE nos sites dos principais prestadores. As ofertas selecionadas, os perfis médios e os ponderadores utilizados refletem informação representativa e atualizada sobre o consumo de serviços de comunicações eletrónicas em Portugal. Esta informação é recolhida junto dos prestadores pela ANACOM e remetida regularmente ao INE para o fim citado”<sup>36</sup>.

Por conseguinte, refuta-se o argumento de que a utilização de uma série temporal longa conduz a um enviesamento na sua leitura.

Quanto à segunda preocupação manifestada sobre este indicador – a comparação entre países é sensível às diferenças na estrutura dos respetivos cabazes o que suscita precauções na utilização desta informação – recorra-se novamente ao documento metodológico para mencionar que um dos objetivos do indicador é “for national HICPs is that they be comparable. This means that differences in the national HICPs should reflect only differences in price changes or expenditure patterns and not be the result of differences in methods”. Ora, como se mencionou acima, os cabazes refletem informação representativa e atualizada sobre o consumo de um bem ou serviço num dado Estado-Membro, mas tal, ao contrário do que menciona a **MEO** e a **APRITEL**, não suscita preocupações na utilização destes dados para efeitos comparativos porque na realidade o que se compara é a variação de preços entre países com base num cabaz de bens representativo do padrão de consumo em cada um dos países.

Em relação à interpretação dos dados do IHPC, nomeadamente a necessidade, alegada nos contributos recebidos, de o analisar tendo em conta que tendências como a venda de serviços em pacote, a convergência fixo-móvel ou a penetração da TV por subscrição são

---

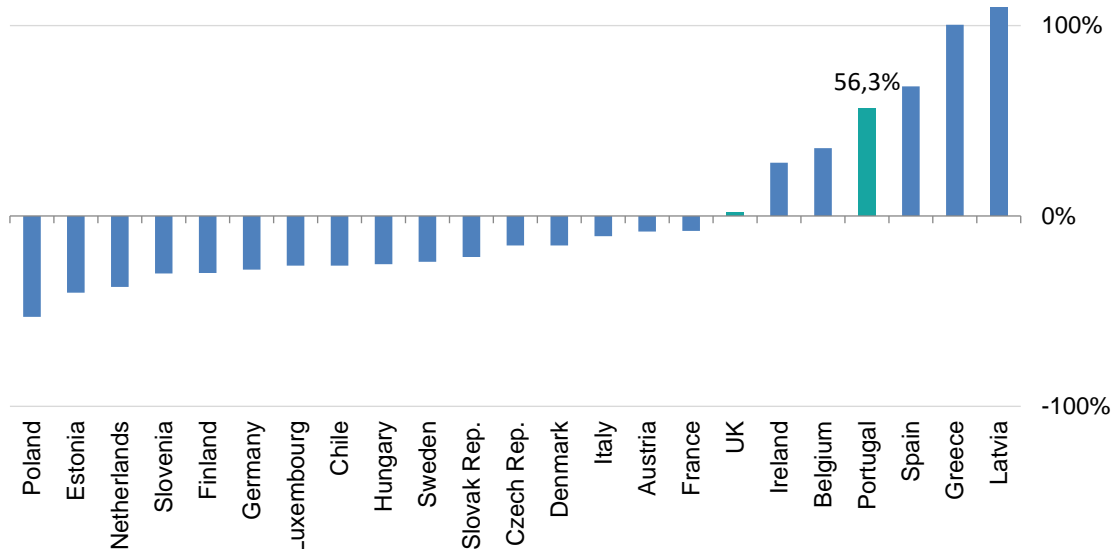
<sup>36</sup> Ver FAQ – Os preços das telecomunicações em Portugal disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1536182>.

centrais na dinâmica do sector há mais de uma década, refira-se que este índice tem como objetivo comparar a variação de preços de um cabaz representativo. O facto de estar em consideração um cabaz representativo de cada Estado-Membro permite refletir no índice a evolução de preços de cada país, e é essa evolução que é comparada.

Sobre as observações relativas ao Gráfico 30 do SPD, importa, em primeiro lugar, identificar um lapso no nome do gráfico que deveria ser “Taxa de variação média dos últimos doze meses-preços das telecomunicações: Portugal vs U.E.”. Em segundo lugar, referir que a ANACOM, no capítulo relativo à evolução dos preços, analisa a redução dos preços de telecomunicações verificada e menciona que a divergência entre o IPC e a evolução de preços de telecomunicações se esmoreceu com a entrada em vigor do Regulamento (U.E.) 2018/1971 do Parlamento Europeu e do Conselho. Em terceiro e último lugar, importa salientar que, apesar de atenuar da divergência entre a evolução de preços de telecomunicações em Portugal face à evolução verificada noutros países europeus, é necessário ter presente as conclusões de diversos estudos de comparações de preços que sustentam a conclusão de que o nível de preços destes serviços em Portugal é superior ao verificado noutros países.

Quanto ao comentário da **APRITEL** sobre o movimento de preços de descida não estar unicamente relacionado com a descida de preços associada à componente tarifária dos preços intra-UE, dado essa regulação ter sido transversal a todos os países da UE, considera-se que, apesar de verdadeira, esta afirmação é incompleta porque não reconhece que o impacto dessa regulação não é idêntico em todos os países da UE. De facto, em novembro de 2018, data anterior à entrada em vigor das novas regras para as chamadas intra-UE (maio 2019), e de acordo com a base de dados da Teligen e com a metodologia desenvolvida pela OCDE, a fatura dos clientes residenciais em Portugal com chamadas internacionais encontrava-se 56,3% acima da média dos preços praticados nos 23 países da UE que integravam a OCDE e Portugal encontrava-se em 20.º lugar neste *ranking*.

**Gráfico 6 - Desvio face à média de um cabaz de chamadas internacionais – novembro de 2018**



Unidade: %

Fonte: ANACOM com base nos dados da Teligen

Nota: 12 chamadas internacionais realizadas por assinantes residenciais para destinos definidos pela OCDE, realizadas em período *peak* (1/3) e *off-peak* (2/3). Os valores são calculados com PPP e IVA.

Ainda sobre o IHPC verifica-se que a **VODAFONE** apresenta informação relativa ao sub-índice *Bundled Telecommunications service* que evidencia uma redução dos preços de serviços em pacotes em Portugal face a um acréscimo destes preços na média da UE. Sobre este índice refira-se que Portugal aparece como um dos países com reduções de preços mais significativas devido a reduções muito significativas das mensalidades dos pacotes com TV por satélite que ocorreram no último verão. Acresce que a evolução de preços está associada ao seu nível absoluto sendo natural que em países onde os preços sejam mais elevados exista espaço para reduções mais significativas. De qualquer modo, este facto também corrobora o entendimento expresso no SPD sobre o sector, quando menciona que a dinâmica comercial tem vindo a ser progressivamente mais centrada nas ofertas convergentes, estando a entrada de novos prestadores dependente do acesso a um conjunto alargado de *inputs* para concorrerem diretamente com os prestadores instalados. Ressalva-se, no entanto, que as variações de preços apresentadas na resposta da **VODAFONE** (Figura 10) não são precisas. Apesar de o gráfico apresentado ter a duração de um triénio, o ano base é 2015, pelo que o índice deve ser interpretado tendo em consideração esse ano base.

Sobre o recurso a indicadores de receitas com o objetivo de contrapor as conclusões tecidas no SPD relativas a preços, remete-se para o entendimento da ANACOM sobre esta matéria constante no documento “*Os Preços das Telecomunicações em Portugal*”<sup>37</sup>. Neste

entendimento são evidenciados diversos aspetos, tais como: (i) o recurso a receitas, quer estas sejam receitas unitárias, receitas médias, fatura média ou receitas por RGU, não permite avaliar a evolução dos preços de um determinado serviço uma vez que não entra em consideração com a composição das receitas em cada momento; (ii) a diminuição de receitas (considerando qualquer dos seus indicadores) é compatível com qualquer evolução de preços; (iii) os aumentos de preços podem ocorrer em simultâneo com uma redução da receita unitária, através de alterações nos produtos consumidos (por exemplo, através da descontinuação do consumo de canais *premium*) e (iv) as alterações dos padrões de consumo em reação a aumentos de preços têm impacto nas receitas, ou as alterações no rendimento ou devido a condições macroeconómicas também têm impacto nas receitas, mas não constituem uma alterações de preços.

Acresce que os indicadores apresentados na resposta da VODAFONE incluem receitas retalhistas de clientes residenciais e empresariais, não permitindo distinguir a evolução das receitas unitárias entre estes segmentos, sendo comum no sector empresarial a negociação de preços.

Relativamente ao estudo “Análise de preços das comunicações eletrónicas na Europa” de julho de 2019, realizado pela Deloitte para a **APRITEL**, remete-se para o entendimento desta Autoridade sobre o mesmo, publicado em junho de 2020<sup>37</sup>, no qual a ANACOM evidencia diversos aspetos, tais como: (i) o facto de o estudo da Deloitte respeitar apenas a ofertas 3P e 4P, não colocando em causa os resultados de outras comparações de preços relativas aos serviços móveis, aos serviços individualizados de Internet (e restantes serviços individualizados) e aos pacotes de serviços para níveis de utilização mais reduzidos; (ii) a metodologia utilizada não é a mais adequada, no entendimento da ANACOM, já que resulta em “perfis de utilização” que não são representativos da média nacional, nem refletem a penetração dos vários serviços e combinações de serviços, sendo que os resultados apresentados para os restantes países tenderão igualmente a estar sobreavaliados, visto que “*os ajustes necessários para identificar «réplicas» noutros países da oferta predominante portuguesa, podem exigir combinações que não existem enquanto oferta de outras operadoras*” e que a seleção de países conduzirá, em princípio, a uma média mais elevada, e; (iii) os resultados do estudo contradizem os resultados do *DESI*

---

<sup>37</sup> Disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1536182>.

*Broadband Price Index 2020*, da Comissão Europeia que conclui que os preços dos pacotes são superiores à generalidade dos preços dos restantes países da UE.

Quanto à trajetória decrescente das receitas médias por serviços, veja-se para o entendimento apresentado no ponto seguinte deste relatório.

Sobre a alegação da **APRITEL** de existirem limitações no estudo da Cable.co.uk, que não identifica, para colocar em causa os seus resultados, a ANACOM recorda que está é uma das sete entidades acreditadas pela OFCOM<sup>38</sup> para a prestação de serviços de comparações de preços. O processo de acreditação envolve auditorias independentes sobre a acessibilidade, precisão, transparência, abrangência e atualidade da informação prestada.

Por fim, a **MEO** apresenta as suas justificações para o posicionamento de Portugal entre os países mais caros da Europa para a BLM – reduzida procura e interdependência fixo-móvel – que se considera não colocarem em causa as conclusões alcançadas no SPD. Com efeito, ainda que exista uma elevada interdependência entre as redes fixas e móveis, tal não impede que existam diversos países em que tanto a penetração da BLM como da BLF estão acima da média comunitária (exemplos: Alemanha, Estónia, Espanha, Eslovénia<sup>39</sup>). Por outro lado, a procura reduzida também pode decorrer de dinâmica da oferta, o que confirma o entendimento expresso no SPD de fraca dinâmica concorrencial.

### **3.2.1.8. Receitas e Margens**

#### **a) Respostas recebidas**

Discordando da análise feita pela ANACOM, a **VODAFONE (págs. 5 a 7)** realça que, no período considerado, as receitas globais do sector diminuiram, de forma consistente, em cerca de 27,2%, considerando todavia, que essa quebra de receitas não resulta de uma redução da quantidade dos serviços prestados, tendo-se verificado, pelo contrário, um crescimento significativo (+24%) das RGU e da utilização dos diversos serviços (variando entre os +91% dos serviços móveis de voz e os +1950% de tráfego efetuado por acessos de banda larga fixa), e concluindo que a quebra de receitas verificada se deveu a uma

---

<sup>38</sup> Disponível em <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/features-and-news/cable-reaccredited>.

<sup>39</sup> Indicador Households – type of connection to the internet (isoc\_ci\_it\_h).

redução da receita média por RGU (-42%) e, conseqüentemente, a uma melhoria das condições de acesso e utilização dos clientes por via da redução do preço dos serviços prestados.

Também a **MEO (pág. 27)** e a **APRITEL (págs. 8 e 9)** discordam totalmente da avaliação que a ANACOM faz no SPD quanto aos valores e evolução das receitas e das margens do sector, nomeadamente por entender que a análise dos últimos 5 anos não permite captar as tendências de longo prazo que marcam a evolução destes mercados, determinadas, em particular, pela evolução tecnológica, ciclos de investimento tipicamente de 10 anos, alterações da própria estrutura de mercado, dos padrões de consumo e emergência de pressões competitivas cada vez mais fortes vindas de fora do perímetro tradicional dos mercados de comunicações eletrónicas.

Para além desta questão, a **MEO** assinala que na Tabela 3 do SPD – Receitas totais por prestador (2017-2019), as receitas da Altice Portugal do ano de 2015 referem-se apenas ao período de 7 meses após a compra da PT Portugal. Considerando as receitas de todo o ano de 2015, verifica-se que as receitas do grupo Altice Portugal reduziram 10% (ou 226M€) entre 2015 e 2020, equivalente a uma redução média anual de 2% (ou 45M€), situação que se agrava ainda mais se a análise se alargar ao período de 10 anos entre 2011 e 2020, verificando-se que neste período as receitas do perímetro Altice Portugal apresentam uma redução acumulada de 28% (ou 834M€), equivalente a uma redução média anual de 4% (ou 93M€).

Este operador acrescenta (**pág. 28**) que a ANACOM transmite a ideia de que a progressiva diminuição de receitas na venda isolada de serviços foi sendo totalmente compensada com o aumento das receitas das vendas de pacotes de serviços, o que não corresponde à realidade. Segundo a **MEO** as receitas retalhistas com serviços de comunicações eletrónicas diminuíram cerca de mil milhões de euros (22%) entre 2011 e 2020, mesmo apesar de as quantidades vendidas terem aumentado 17% nesse período, concluindo que estas variações expressivas e de sinal contrário das receitas e volumes do sector implicam, inequivocamente, um substancial aumento do bem-estar e são um dos traços mais marcantes do sector na última década. A **MEO** afirma ainda que a tendência das receitas totais só não foi mais grave porque foi possível obter novas fontes de receitas, embora com margens bastante mais baixas.



Comparativamente com outros países europeus, a **MEO (págs. 29 e 30)** e a **APRITEL (págs. 8 e 9)** referem que Portugal se posiciona bastante abaixo da média europeia no que respeita às receitas de comunicações eletrónicas, considerando que este aspeto não é abordado no SPD, apresentando para o efeito um relatório da Analysys Mason para a ETNO, “*The State of Digital Communications*”, que refere evidenciar, para o segmento de grande consumo na Europa, uma receita média anual *per capita* de 416€ em 2020, valor que contrasta com 338€ (-19%) que se apura para Portugal. Apresentam ainda um *benchmark* da New Street Research de 21.02.2020, com dados até ao 3.º trimestre de 2019, que coloca Portugal como o terceiro país com receitas *per capita* mais baixas, entre os 15 países analisados.

Relativamente ao EBITDA, a **MEO (págs. 30 e 31)** começa por corrigir a informação apresentada pela ANACOM na Tabela 4 do SPD, referindo que no caso da Altice Portugal, para 2015, diz respeito apenas a 7 meses do exercício. Prossegue referindo que o EBITDA da Altice Portugal reduziu 14% (ou 134M€) entre 2015 e 2020, equivalente a uma redução anual de 3% (ou 27M€), situação que se agrava ainda mais se for considerado o período de 10 anos entre 2011 e 2020, verificando-se que neste período o EBITDA da operação da Altice Portugal apresentou uma redução acumulada de 33% (ou 403M€), equivalente a uma redução anual de 4% (ou 45M€).

Considera também a **MEO** que a conclusão da ANACOM de que as margens EBITDA em Portugal são elevadas e se têm mantido em níveis superiores aos de outros operadores europeus, não é correta porque tem apenas como termo comparativo, para a **VODAFONE** Portugal, a **VODAFONE** Espanha e, para a Altice Portugal, a Altice França, contrapondo com um *benchmark* com a evolução da margem EBITDA, de 2016 a 2020, de operadores europeus que entende serem comparáveis. Conclui que a margem EBITDA da Altice Portugal apresenta valores, nos últimos dois anos, inferiores à média, e salienta também que tem vindo a decrescer, nos últimos anos, contrariando a tendência de crescimento deste indicador registada quer pela **NOS**, quer pela **VODAFONE**, conforme consta da Tabela 4 – EBITDA e Margem EBITDA por prestador (2015-2020) do SPD.

Não obstante, a **MEO (pág. 31 e 32)** e a **APRITEL (págs. 10 e 11)** referem entender que uma avaliação das margens do sector não se pode limitar ao EBITDA, que no seu entendimento não reflete as necessidades de investimento num sector de capital intensivo como o das comunicações eletrónicas, uma vez que pode ser influenciado por alterações

de políticas ou critérios contabilísticos, sendo crucial analisar complementarmente o EBITDA – CAPEX, indicador que neutraliza esses problemas.

Prossegue referindo que, no caso da Altice Portugal, verifica-se para o EBITDA – CAPEX [IIC]

[FIC], considerando também que a perspetiva não se altera quando se observa o Cash Flow das Operações (CFO), que [IIC]

[FIC].

Nesta sequência, a **MEO** conclui que quando a ANACOM qualifica as margens do sector como elevadas e refere que estas se têm mantido relativamente estáveis, labora em erro ao assentar tal conclusão exclusivamente no EBITDA, e ao longo de um período de apenas 5 anos, esquecendo a componente do investimento e a necessidade de o financiar, considerando que esta questão, que é da maior importância para a sustentabilidade financeira do sector, não pode ser esquecida nem analisada com superficialidade, [IIC]

[FIC].

Nesta linha, a **MEO (págs. 33 e 34)** refere pretender desmistificar a ideia de que do ponto de vista da capacidade do sector para se financiar, as empresas de comunicações eletrónicas apresentam margens elevadas, observando que o indicador que efetivamente determina a atratividade do sector (e de cada empresa) para os investidores é o retorno de capital. Para este efeito apresenta três documentos: Credit Suisse, sob o título “*European Telcos Destroying Value for 10 years*”, que retrata como a partir de 2010 o sector passou a produzir taxas de retorno inferiores às taxas de custo de capital (com base numa análise do CFROI<sup>40</sup> do sector) ; relatório da BCG para a ETNO “*Connectivity & Beyond*” de onde reproduz que “*Globally, the telecom industry produced an average annual return for shareholders of just 6% between 2015 and 2019, ranking 28th out of 33 industries tracked by BCG*”. (*By contrast, the tech sector, which includes internet players using the telco infrastructure, finished third*). *The situation is even worse in Europe, which has seen*

---

<sup>40</sup> *Cash-Flow Return on Investment.*

*considerable value destruction compared with telcos in the US, for example*"; e o *benchmark* da New Street Research, que evidencia que Portugal se situa bastante abaixo da média a este respeito, sendo o 2º país com a taxa de retorno sobre o capital investido mais baixa entre os 15 países analisados. Este último estudo é também apresentado pela **APRITEL**.

Sobre este ponto, conclui a **MEO** que, tendo estes aspetos em consideração, não se pode aceitar a conclusão que a ANACOM retira no final do ponto 2.1.9 do SPD, de que *“os operadores nacionais têm genericamente aumentado os preços dos serviços nos últimos anos, ao contrário do que acontece em média a nível europeu, e isso tem-lhes permitido manter receitas estáveis e margens de rentabilidade inclusivamente superiores às de outros operadores europeus no mesmo sector.”*

No mesmo sentido, conclui a **APRITEL** que, contrariamente ao que a ANACOM afirma, nem as receitas do sector têm sido estáveis, nem as margens são relativamente superiores às da generalidade dos operadores europeus, e muito menos são elevadas, referindo que as receitas retalhistas do sector desceram mais de 1,3 mil milhões de euros entre 2009 e 2019 (27% do seu valor) tendo, no mesmo período, o número de serviços subscritos aumentado 25% e a receita média por serviço decrescido 42%, concluindo ser inegável o extraordinário aumento de bem-estar associado a esta realidade.

Prossegue referindo que este posicionamento do país quanto às receitas e margens relativamente baixas é corroborado por múltiplas entidades. Salaria ainda que, globalmente, o sector das comunicações eletrónicas há muito que vem perdendo rentabilidade e, conseqüentemente, capacidade de atrair investimentos, o que também não pode deixar de ser alvo de reflexão, particularmente quando o sector continua a ser chamado para se comprometer com investimentos massivos e a desempenhar um papel central na execução das políticas de transição digital.

## **b) Entendimento da ANACOM**

Em primeiro lugar assinala-se que, ao contrário do mencionado pela **VODAFONE**, as receitas globais das empresas do sector das comunicações eletrónicas têm vindo a aumentar, conforme demonstram os dados do *“Relatório do Mercado das Comunicações*

na *Economia Nacional 2015-2019*<sup>41</sup> (2015 - €5 727 174; 2019 - €6 025 055). É, no entanto, verdade que o rendimento global da atividade de comunicações eletrónicas registou, nos últimos anos, um decréscimo (2015 - €4 353 193; 2019 - €4 199 695). Note-se que este último conjunto de receitas exclui rendimentos provenientes da venda de equipamentos terminais ou de outras atividades que não de prestadores de redes e serviços de comunicações eletrónicas, bem como transações entre empresas do grupo, atividades que, em alguns casos, beneficiam de venda cruzada com as atividades de comunicações eletrónicas.

De qualquer modo, ainda que no período entre 2015 e 2019 o valor das receitas associadas aos serviços de comunicações eletrónicas tenha decrescido, não se pode por essa via concluir que estas estão numa trajetória decrescente. De facto, tendo por base a fonte acima assinalada, verifica-se uma inversão da queda das receitas no ano 2019. Se atendermos unicamente às receitas retalhistas, que são aquelas que a **VODAFONE** apresenta, e considerando a informação mais recente disponível, constante no anexo estatístico do sector das comunicações 2020<sup>42</sup>, dados publicados após notificação do SPD, o último triénio foi de estabilidade no valor das receitas destas receitas (2018 - 3,53; 2019 - 3,54; 2020 - 3,55 mil milhões de euros)<sup>43</sup>.

A informação disponibilizada na Tabela 3 do SPD também corrobora esta conclusão, evidenciando que, quer a receita da **VODAFONE**, quer a receita da **MEO**, aumentaram no último ano para o qual existe informação disponível. A **NOS** foi o único prestador que, tendo por base a informação constante no seu último relatório e contas, registou um decréscimo de receitas associadas às telecomunicações. Excluindo o ano 2020 da análise, é verdade que as receitas de **MEO** registaram uma variação anual negativa ao longo do período apresentado, registando-se, no entanto, uma estabilidade de valores entre 2018 e 2019.

Deste modo, a ANACOM mantém o seu entendimento de que as receitas totais dos prestadores se têm mantido relativamente estáveis, no período considerado.

Ainda sobre as receitas, é relevante referir que a **MEO** assinalou um lapso nos dados relativos à sua empresa. O SPD apresenta informação das demonstrações financeiras

---

<sup>41</sup> Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1567099>.

<sup>42</sup> Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1635851>.

<sup>43</sup> Nota-se que a situação epidemiológica provocada pela pandemia poderá ter tido impacto nos valores de 2020, sendo necessário alguma cautela na aferição de tendências com base neste último ano.

consolidadas da Altice Internacional para o ano 2015, sendo que o operador assinala que os dados do ano de 2015 são referentes apenas ao período de 7 meses após a compra da PT Portugal pela Altice, e não à totalidade desse ano. A ANACOM agradece a informação prestada pela empresa e informa que corrige esses dados no documento contendo a decisão final (atualiza igualmente a tabela correspondente com a informação transmitida pelo prestador, que nalguns anos apresenta ligeiras variações).

Atualizada a informação de receitas com os valores agora transmitidos pela **MEO**, a ANACOM entende que a reavaliação da informação em causa não implica uma alteração das conclusões inferidas no SPD, mantendo a conclusão expressa de que “valores das receitas totais de telecomunicações mantiveram-se, em 2020, em níveis próximos dos de 2016, tendo alguns operadores inclusivamente aumentado o seu volume total de negócios”.

Quanto ao facto de ser apresentado um histórico de 5 anos na apreciação dos dados financeiros, a ANACOM nota que a análise da evolução das receitas e margens num sector dinâmico como o das comunicações eletrónicas não é necessariamente melhor endereçada com a consideração de um horizonte temporal demasiado longo, dado que as tendências são relativamente mais curtas e poderão melhor ser compreendidas por referência ao passado mais próximo.

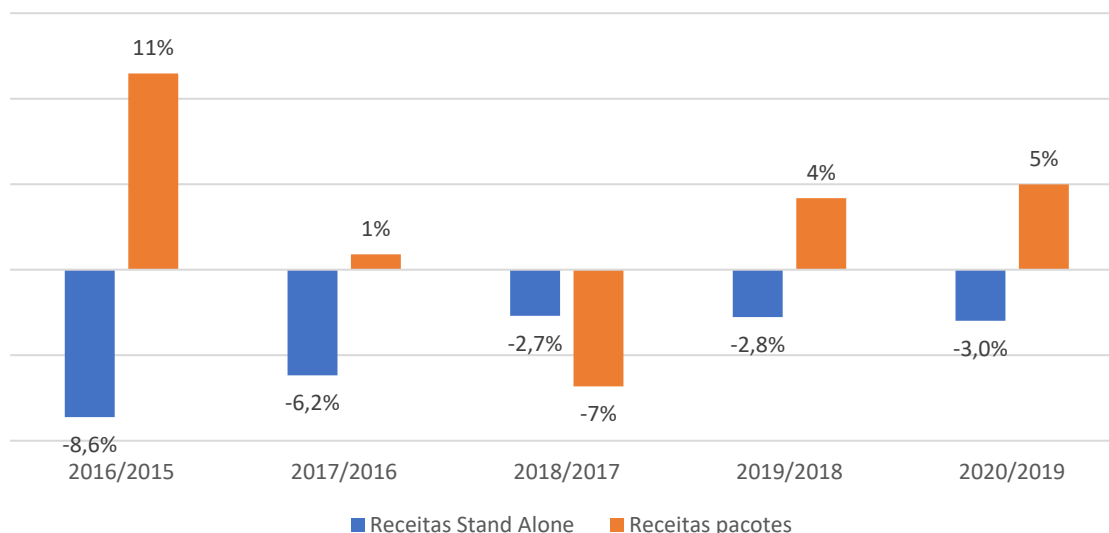
A este propósito, a ANACOM salienta que o tráfego de dados será porventura o indicador isolado que melhor representa o ponto em torno do qual as ofertas comerciais atuais dos operadores se posicionam e cuja prestação requer uma declarada intenção de acompanhar a evolução tecnológica no sentido de continuamente promover a oferta do serviço de dados. Conforme se mostra no Gráfico 16 do SPD (pág. 35), não obstante comparar desfavoravelmente com outros países, em Portugal o tráfego de dados cresceu fortemente em termos relativos nos exercícios mais recentes, de tal forma que, nos últimos 5 exercícios considerados, esse tráfego quintuplicou, reforçando-se assim as vantagens do horizonte temporal considerado.

Sendo claro que nada obsta a que um horizonte temporal mais longo possa ser utilizado e útil, a ANACOM considera que, para avaliar a estabilidade das receitas e das margens dos operadores nacionais, estas devem ser vistas à luz de um contexto que se antecipa poder ser representativo do futuro próximo, nomeadamente caracterizado pelo rápido desenvolvimento tecnológico das redes operadas e pelo significativo crescimento do serviço de dados disponibilizados aos consumidores finais, considerando-se que os

exercícios mais recentes, por contraponto com um horizonte temporal mais alargado, serão mais representativos das expectativas futuras e permitem incorporar já (pelo menos parcialmente) os efeitos mencionados pela **MEO**, nomeadamente as eventuais alterações da estrutura de mercado e dos padrões de consumo, bem como a emergência de alegadas pressões competitivas vindas de fora do perímetro tradicional dos mercados de comunicações eletrónicas.

Relativamente à observação constante do SPD, de que a diminuição das receitas das comunicações móveis (consideradas isoladamente, *stand alone*) foram sendo progressivamente compensadas pelas receitas de outros serviços, nomeadamente dos serviços comercializados em pacotes, importa demonstrar que este fenómeno aconteceu na generalidade dos anos recentes (ver Gráfico 7).

**Gráfico 7 - Variação anual das receitas dos serviços individualizados e dos serviços em pacotes**



Fonte: ANACOM

No que diz respeito à utilização do EBITDA e da margem EBITDA para avaliar a rentabilidade do sector e a sua alegada inadequação no sector das comunicações eletrónicas, a ANACOM recorda que se trata de dois indicadores universalmente utilizados e aceites para a avaliação da rentabilidade de empresas e que, por esse motivo, facilitam as comparações entre empresas e sectores, de forma independente da sua localização. Estes indicadores são de facto úteis para efetuar uma comparação ao nível da atividade operacional das empresas, ao isolarem as decisões de financiamento das empresas e permitem centrar a análise na atividade “core” da empresa.

Naturalmente que, sendo o EBITDA e a margem EBITDA o resultado da atividade da empresa, este resultado é também função das políticas e critérios contabilísticos adotados em cada exercício. Sendo certo que no sector das comunicações eletrónicas as decisões de investimento são muito relevantes e não captadas por estes indicadores, entende-se que, uma hipotética análise que incidisse sobre indicadores alternativos como o EBITDA-CAPEX ou CFROI, conforme sugerido por alguns respondentes, não só continua a poder ser influenciado por alterações de políticas ou critérios contabilísticos, como é também influenciado pelas políticas e ciclos de investimento, incluindo hipotéticos investimentos em novas áreas de negócio, pouco ou nada relacionados com o sector em análise.

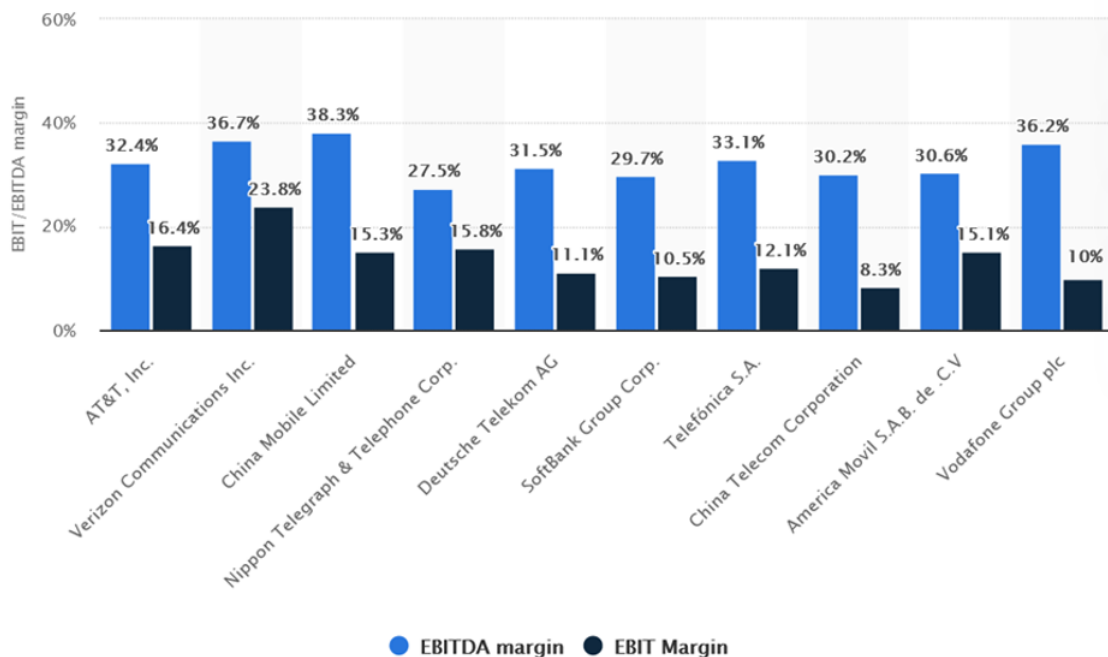
É também importante notar que uma análise ao EBITDA-CAPEX ou CFROI, enquanto indicador de rentabilidade, ofusca o facto de que a componente do CAPEX, não ficando disponível para remunerar diretamente os acionistas da empresa, ser na verdade utilizada no reforço do negócio e da rede da empresa, o que tenderá a levar à valorização acionista da mesma, podendo por essa via vir a materializar-se numa rentabilidade futura dos seus acionistas, nomeadamente perante cenários de alienação do capital ou de fusão com outras entidades.

Ainda sobre a margem de EBITDA, a ANACOM nota, em primeiro lugar, que o SPD reconheceu que esse indicador registou uma ligeira redução em 2019, consequência de uma diminuição do EBITDA de um dos três prestadores com maior peso no sector (cfr. pág. 59 do SPD). Em segundo lugar, apresentou-se também informação detalhada por prestador sendo verificável que a margem EBITDA da Altice Portugal registou ligeiras reduções anuais, o que não contradiria a conclusão de que no conjunto das empresas do sector “a margem EBITDA do sector registou sempre valores elevados, entre os 34% e os 39%.”

Relativamente à margem de EBITDA registada pelos prestadores presentes no mercado português não comparar favoravelmente aos prestadores que a **MEO** afirma serem comparáveis com a Altice Portugal, a ANACOM entende ser perfeitamente comparável a contraposição dos valores obtidos para este indicador no mercado português com as operações de um outro prestador do mesmo grupo, sujeito às mesmas políticas contabilísticas e sobre a mesma gestão conjunta. Neste contexto, como se destaca no SPD “a margem EBITDA da Altice Portugal foi no passado bastante superior à do operador francês do mesmo grupo internacional (mais de 10 p.p. em 2017) tendo-se reduzido para um valor idêntico (39%)”. Acrescente-se que a margem de EBITDA da Altice Portugal (entre

39% e 47%) é também superior à registada por empresas de comunicações eletrónicas fora do seu grupo, quer comparando com empresas que atuam no espaço europeu, quer com empresas que atuam noutras áreas geográficas, como se verifica através dos dados apresentados no Gráfico 8.

**Gráfico 8 - Margens EBITDA e EBIT, valores de 2019**



Fonte: Statista<sup>44</sup>

No que respeita à informação transmitida sobre receitas *per capita*, com base no estudo da *New Street Research*, cujos pressupostos se desconhecem, não se conseguem reproduzir os valores indicados. No entanto, nota-se que informação disponível aponta para a existência de dois países com valores inferiores aos de Portugal.

Quanto às alegações de que o crescimento das RGU conduziu a uma melhoria das condições de acesso e utilização dos clientes e ao conseqüente aumento de bem-estar, é importante ter presente que sociedades progressivamente mais conectadas exigem aos consumidores níveis de serviços acrescidos, não resultando a procura crescente por mais serviços de uma escolha efetuada em função de preços mais reduzidos mas, ao invés, de um resposta ao desenvolvimento tecnológico ocorrido na sociedade.

<sup>44</sup> Disponível em <https://www.statista.com/statistics/1150597/ebit-ebitda-margins-telco/>.



Por fim, atendendo ao que vai exposto, refuta-se a ideia de que as receitas e margens registadas são relativamente mais baixas, estando em Portugal os prestadores em atividade no mercado móvel sujeitos a um contexto mais exigente do que noutros países da Europa. O facto de os serviços hoje disponíveis serem mais diversificados e tecnologicamente mais evoluídos, face aos que eram disponibilizados, deve também ser entendido considerando os respetivos contextos, que no passado eram distintos dos atuais, sendo que atualmente há uma gama de serviços e aplicações percebidos pelos consumidores como sendo essenciais.

### **3.2.1.9. Investimento nas redes e cobertura**

#### **a) Respostas recebidas**

A **VODAFONE (págs. 7 e 8)** refere que o mercado português manteve uma aposta sistemática na inovação das suas redes e serviços, investindo fortemente nas suas infraestruturas e mantendo o foco na qualidade dos serviços prestados aos seus clientes, entendendo que os níveis de investimento dos operadores de comunicações eletrónicas presentes em Portugal são dos mais elevados a nível europeu, em particular quando analisados em percentagem das receitas geradas.

O que também é referido pela **APRITEL (págs. 5 e 6)** que menciona que o nível de investimento das empresas de comunicações eletrónicas se mantém em patamares elevados, acima dos mil milhões de euros por ano, e no peso dos investimentos nas receitas, o indicador mais adequado para medir o esforço de investimento, Portugal destaca-se a nível europeu.

Por seu turno, a **NOS (págs. 4 e 5)** refere que o sector das comunicações eletrónicas tem investido de forma intensa e contínua ao longo do tempo, implicando um esforço de investimento – medido termos de volume de negócios e da taxa de retorno desse investimento – incomparavelmente superior ao dos congéneres europeus. Realça ainda que o esforço de investimento que se tem registado deverá prolongar-se com a continuação da expansão das redes de fibra, bem como com a melhoria das redes móveis existentes e a implementação do 5G, tão relevante para o desenvolvimento económico e social do país.

Para a **VODAFONE (págs. 8 e 9)**, estes níveis de investimento materializaram uma aposta significativa na expansão da cobertura de redes de nova geração e de alta velocidade dos

diversos operadores, a par da manutenção de elevados níveis de serviço. Tal tem merecido um particular enfoque da empresa face às demais operações do Grupo Vodafone, registando níveis de investimento sistematicamente superiores à média do Grupo, ao contrário dos dados indicados pela ANACOM na Tabela 7 do SPD (os quais alegadamente padecem de uma comparação incorreta dos anos em análise).

Menciona que como resultado desta aposta, não só por parte da **VODAFONE**, mas também dos outros operadores nacionais, Portugal tem verificado recorrentemente níveis de cobertura de banda larga móvel em 4G mais elevados do que a média europeia. Apenas na edição do ano de 2020 do relatório DESI, a média europeia igualou o valor registado em Portugal – 96% – após vários anos em que o nosso país verificou níveis de cobertura mais elevados.

Na mesma linha, a **NOS (págs. 5 e 6)** refere que Portugal tem uma posição de destaque na cobertura de redes de alto débito e apresenta redes móveis, incluindo 4G, com cobertura muito elevada e superior à média europeia, acrescentando que os operadores têm voluntariamente procurado mecanismos para levar ainda mais longe a cobertura das redes e melhorar a já existente, designadamente através de acordos bilaterais e recíprocos de partilha que têm sido negociados e estabelecidos comercialmente.

A posição ímpar em cobertura de redes de nova geração e as redes móveis nacionais, também é sublinhada pela **APRITEL**, que menciona que com cobertura de 99,8% na voz, Portugal estará, com os investimentos em curso, no topo europeu na cobertura de 4G.

Quanto aos défices de cobertura e às diferenças entre as zonas urbanas e as zonas mais rurais, é entendimento da **MEO (págs. 36 e 37)** e da **APRITEL (pág.8)** que se trata de um problema que a dinâmica concorrencial do mercado não resolverá por si só, já que resulta essencialmente das condições orográficas e socioeconómicas de determinadas zonas do país, que determinam a sua atratividade económica relativamente baixa.

A este respeito referem que o mecanismo de imposição de obrigações de cobertura nas atribuições e renovações de DUF pode ser, quando justificado, um dos instrumentos para atender algumas destas situações. Mas acrescentam que outra possibilidade será o recurso a fundos públicos que permitam infraestruturar este tipo de zonas e viabilizem, assim, os investimentos subsequentes dos operadores. Consideram que o objetivo de atingir a cobertura de 100% da população com banda larga não pode caber apenas ao

investimento privado, por tratar-se de um objetivo de coesão social e territorial, cuja prossecução exige também a canalização de fundos públicos, ideia também incluída na resposta da **NOS**.

A **MEO** e a **APRITEL** mencionam ainda, a este propósito, que cabe à ANACOM realizar um levantamento detalhado, com georreferenciação, das zonas sem cobertura de rede móvel e, refere, somente a **MEO**, que também cabe à ANACOM identificar, após auscultação dos operadores, quais as zonas que não irão ser abrangidas pelos planos de investimento dos operadores, referindo que essa é a indicação dada pelo CECE no artigo 22.º, a propósito do levantamento geográfico de implantação de redes de comunicações eletrónicas capazes de fornecer um serviço de banda larga.

A **NOS** entende que até ao momento o contributo da ANACOM para melhorar a cobertura de zonas remotas tem sido apenas e só fazer eco das reclamações que lhe chegam a esse propósito e impor, sempre que pode, obrigações de cobertura adicionais aos *players* privados. Considera que a ANACOM não promoveu soluções construtivas que possam efetivamente endereçar a falha de cobertura nas zonas remotas, não tendo sequer efetuado um levantamento geográfico efetivo (de falhas) de cobertura ao longo do país.

A **MEO (págs. 34 e 35)** refere considerar inadequado e insuficiente analisar a dimensão do investimento no sector das comunicações eletrónicas apenas através dos dados que apresenta no SPD, relativos ao investimento médio *per capita* no período 2013-2017 e à evolução do investimento face à média da UE no mesmo período, ou face à média da OCDE no período 2014-2018.

Prossegue referindo que a ANACOM não faz qualquer ponderação quanto à assincronia entre os ciclos de investimento em cada país, ideia igualmente apresentada pela **APRITEL**, apesar de, menciona a **MEO**, ser sabido que Portugal tem uma posição proeminente a nível europeu no que se refere à cobertura de redes de nova geração e do próprio SPD apresentar dados que evidenciam que Portugal atingiu logo em 2012 níveis de cobertura em LTE que a UE no seu todo só viria a atingir em 2017.

A **MEO** e a **APRITEL (págs. 5 e 6)** consideram que o nível de investimento do sector não pode ser descontextualizado do nível das receitas. Quanto à **APRITEL**, observar o posicionamento de Portugal quanto ao investimento médio *per capita* sem considerar também o posicionamento do país quanto às receitas *per capita* (indicador que a ANACOM

não apresenta em toda a análise que faz) está incorreto e conduz a conclusões erradas. Para a **MEO** o investimento médio *per capita* não permite que se retire qualquer conclusão só por si, dada a forte correlação que tem com as receitas *per capita*, indicador que a ANACOM se abstém de apresentar, e no qual Portugal também surge mal posicionado. Para este operador, o indicador a considerar é o do esforço de investimento, medido pelo peso do investimento nas receitas, apresentando uma informação publicada pela Omdia, que refere que Portugal foi o 4º país, em 2019, com maior peso de CAPEX sobre Receitas, no negócio móvel, considerando 20 países da UE. Decorre também da análise da evolução do CAPEX sobre receitas, para o período de 2011 a 2019, que o peso desse indicador regista valores, em Portugal, que superam a média dos 20 países da UE considerados na análise.

No que toca ao peso do CAPEX total, a **MEO (pág. 36)** invoca o relatório da Analysys Mason para a ETNO que aponta valores entre os 15% e os 19%, no período de 2013 a 2019, para o perímetro dos membros da ETNO, que representa 71% do CAPEX do sector na UE. Nesse período, este indicador chegou a atingir 20% em Portugal e registou uma média de 18%, o que na sua opinião evidencia que o investimento do sector em Portugal está alinhado, senão mesmo acima, do que se verifica na UE.

## **b) Entendimento da ANACOM**

Relativamente à discordância dos prestadores e da **APRITEL** sobre o nível de investimento nas redes e em cobertura, verificado em Portugal, ser nos últimos anos genericamente inferior à média verificada de países comparáveis (UE e OCDE), e à discordância da métrica utilizada no SPD (investimento *per capita*), por alternativa à utilização de uma métrica derivada pelo rácio entre o CAPEX e as receitas, importa notar que este rácio poderá representar o nível de esforço que os operadores dedicam ao investimento, mas não pode representar o nível de investimento em redes e cobertura que os utilizadores de uma sociedade totalmente conectada (ou com aspirações a estar conectada) percecionam, nem pode representar o investimento em rede e cobertura disponibilizado (em média) para a satisfação das necessidades da população. A ANACOM considera que uma análise ao investimento *per capita* poderá captar melhor esta realidade.

Neste sentido, o facto de o nível de cobertura medido pelas instâncias internacionais referidas no SPD mostrar que a vantagem relativa nestes indicadores apresentada por Portugal no passado se desvaneceu, é consistente e corrobora a perceção de um nível de

investimento recente em redes e cobertura relativamente inferior ao verificado na generalidade dos países que serviram de comparação, o que terá permitido e precipitado o nivelamento referido.

Quanto à afirmação da **VODAFONE** segundo a qual os elementos utilizados pela ANACOM no SPD padecem de uma comparação incorreta dos anos em análise, a ANACOM informa que os elementos constantes da Tabela 7 do SPD foram extraídos de um documento produzido pela Vodafone (pág. 232 do documento “*Vodafone Group Plc Annual Report 2019*”<sup>45</sup>), no qual os dados reportam efetivamente ao ano que consta no SPD. Todavia, tendo presente que o ano fiscal da **VODAFONE** decorre entre abril e março, conclui-se que as comparações entre a Vodafone Portugal e a Vodafone Group não se reportam, de facto, ao mesmo ano fiscal. No Relatório e Contas do Grupo as informações relativas ao ano fiscal abril N-1 a março N estão identificados com valores relativos ao ano N, enquanto nas contas individuais da Vodafone Portugal essa informação corresponde ao ano N-1. Na sequência desta correção, o Gráfico 34, o Gráfico 41 e a Tabela 7 do SPD serão alteradas na decisão final.

A correção desta informação, contudo, não tem impacto nas conclusões tecidas no SPD. Conforme se observa nas tabelas abaixo, a atualização de valores não altera as conclusões resultantes da comparação entre os valores do rácio Investimento/Receitas, que apresenta, como é mencionado no SPD, indícios de investimento mais intenso na **VODAFONE** Portugal face ao Grupo, nos exercícios de 2017 e 2018, posição que se inverteu em 2019 devido, sobretudo, a uma forte redução dos investimentos em ativos fixos da Vodafone Portugal.

**Tabela 2 - Tabela 7 do SPD**

|             | Grupo Vodafone       |               |                 | Vodafone Portugal    |                |                 |
|-------------|----------------------|---------------|-----------------|----------------------|----------------|-----------------|
|             | Receitas de serviços | Investimento* | Invest/Receitas | Receitas de serviços | Investimento** | Invest/Receitas |
| <b>2017</b> | 42 987               | 7 617         | 18%             | 948                  | 197            | 21%             |
| <b>2018</b> | 41 066               | 7 321         | 18%             | 934                  | 231            | 25%             |
| <b>2019</b> | 36 458               | 7 227         | 20%             | 985                  | 182            | 18%             |

Unidade: milhões de euros, %

\*Capital additions /\*\*investimento anual em ativos fixos

Fonte: R&C Vodafone

<sup>45</sup> Disponível em <https://investors.vodafone.com/sites/vodafone-ir/files/vodafone/annual-report/vodafone-full-annual-report-2019.pdf>.

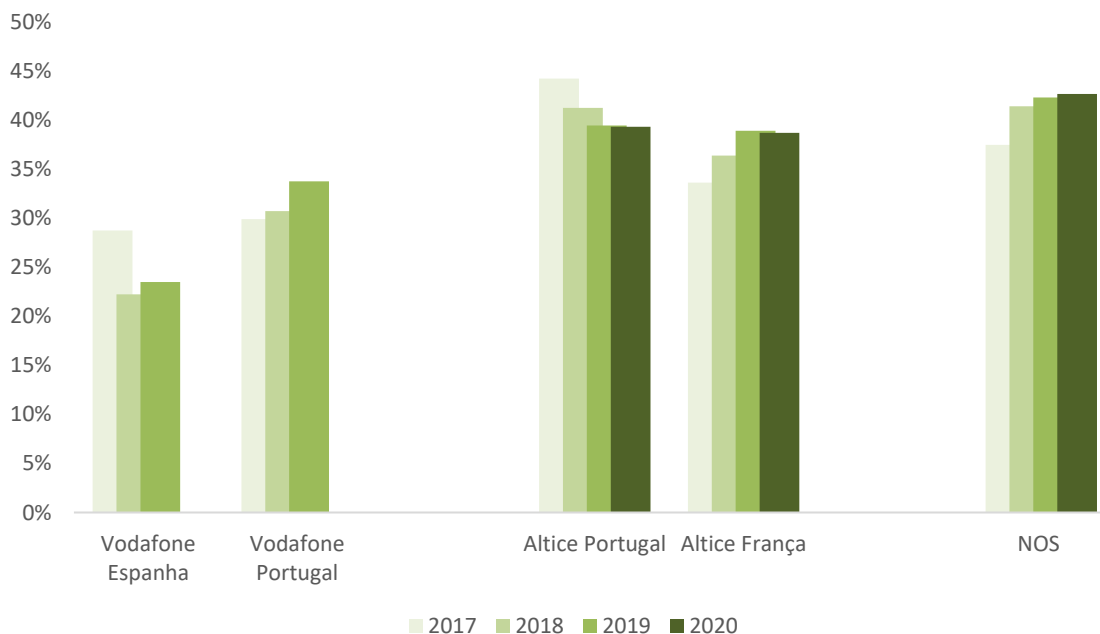
**Tabela 3 – Nova Tabela 7**

|             | Grupo Vodafone       |               |                 | Vodafone Portugal    |                |                 |
|-------------|----------------------|---------------|-----------------|----------------------|----------------|-----------------|
|             | Receitas de serviços | Investimento* | Invest/Receitas | Receitas de serviços | Investimento** | Invest/Receitas |
| <b>2017</b> | 41 066               | 7 321         | 18%             | 948                  | 197            | 21%             |
| <b>2018</b> | 36 458               | 7 227         | 20%             | 934                  | 231            | 25%             |
| <b>2019</b> | 37 871               | 7411          | 20%             | 985                  | 182            | 18%             |

Unidade: milhões de euros, %  
 \*Capital additions /\*\*investimento anual em ativos fixos  
 Fonte: R&C Vodafone

Adicionalmente, o Gráfico 34 do SPD é substituído pelo gráfico apresentado abaixo, mantendo-se igualmente o entendimento expresso no SPD de que a margem EBITDA regista níveis elevados, designadamente mais elevados que outros operadores europeus, sendo que a margem EBITDA da **VODAFONE** foi superior à margem do operador do mesmo grupo que opera em Espanha.

**Gráfico 9 - Evolução da margem *ajusted* EBITDA<sup>46</sup> em prestadores seleccionados na Europa**



Fonte: Relatórios e contas e contas consolidadas dos prestadores

Sobre a cobertura das redes, a ANACOM entende que a concretização do objetivo de garantir o acesso com qualidade a um número significativo de pessoas não pode deixar de constituir um objetivo de interesse público e, como tal, ser um desígnio nacional, devendo

<sup>46</sup> Os dados relativos à VODAFONE e à NOS não comparam diretamente com os restantes uma vez que nestes dois operadores é apresentada a margem EBITDA.

envolver a sociedade como um todo, incluindo o sector privado, público e também o regulador sectorial. Não obstante, nota-se que as obrigações impostas neste caso, naturalmente, não visam o cumprimento de objetivos equivalentes aos do serviço universal – já que o serviço universal constitui uma solução de último recurso que se destina a garantir que os utilizadores ou os consumidores possam usufruir de um conjunto mínimo de serviços sem que sejam excluídos de uma plena participação na sociedade –, não se confundem com esses objetivos, nem assumem a universalidade subjacente ao serviço universal.

A este propósito, importa notar que a imposição de obrigações no âmbito do procedimento de renovação de DUF está devidamente enquadrada nas competências específicas do Regulador, sendo que esta decisão não pode deixar de atender ao contexto do mercado e das empresas que neles têm atividade, conforme profusamente explicitado no SPD, sendo impostas porque se considera que as mesmas são justificadas, necessárias e proporcionais. Assim, a ANACOM tem procurado promover os mecanismos necessários à expansão em quantidade e qualidade das redes de comunicações eletrónicas com vista à satisfação das necessidades das populações, sempre que tal se revele necessário e adequado, destacando-se nomeadamente o estabelecimento de obrigações de cobertura associados à atribuição ou renovação dos DUF, primordialmente direccionadas a satisfazer as necessidades de populações que por estarem localizadas em zonas e territórios potencialmente menos atrativos do ponto de vista comercial poderiam não ser contempladas nos planos de expansão das redes dos operadores nacionais.

A este respeito, refira-se ainda que o argumento avançado pelos operadores de que a dinâmica concorrencial do mercado não resolverá, por si só, o problema das diferenças de cobertura entre as zonas urbanas e as zonas rurais, está em linha com o entendimento da ANACOM explicitado no SPD. Na realidade, é também por entender que a dinâmica concorrencial não resolve esse problema, que a ANACOM considera apropriado inserir este conjunto de obrigações na decisão a adotar.

Naturalmente, o levantamento geográfico da cobertura das redes públicas de comunicações eletrónicas capazes de fornecer banda larga, incluindo a das redes móveis, previsto no CECE – que ainda não se encontra transposto para o ordenamento nacional – será também um instrumento importante para atingir esse desígnio.

### **3.2.2. Mercado do espectro**

#### **a) Respostas recebidas**

A **MEO (pág. 37)** e a **APRITEL (pág. 3)** consideram que deveria ter sido seguida uma abordagem prospetiva do mercado de espectro, incorporando na análise as faixas espectro nos 1,5 GHz, 2,3-2,4 GHz, 26 GHz, 40,5-43,5 GHz e 66-71 GHz no seguimento da WRC-19, e nos 6 GHz em análise na WRC-23 (6425-7125 MHz) que serão disponibilizadas no longo prazo para o SMT, vem como a possibilidade de utilização de outras faixas que venham a ser identificadas nos 470-960 MHz.

#### **b) Entendimento da ANACOM**

Quanto aos comentários efetuados pela **MEO** e pela **APRITEL** sobre a não inclusão de uma abordagem prospetiva do espectro para os próximos anos importa referir que a ANACOM tomou em devida linha de consideração a situação atual das várias faixas de frequências.

A título de exemplo, a ANACOM teve em consideração o espectro que está a ser disponibilizado no procedimento de leilão em curso, e o facto de a sua disponibilização, bem como as condições associadas à sua utilização, serem consideradas adequadas e suficientes, no momento presente, para incrementar o grau de concorrência no mercado. Esse foi um dos fatores que esteve subjacente à avaliação das vantagens e desvantagens de renovar os DUF da **MEO** e da **VODAFONE**, face à alternativa que passaria por colocar o respetivo espectro no mercado (cfr. pág. 88 do SPD).

Ainda a título de exemplo, foi tido em linha de conta a situação concreta relativa aos DUF dos 2,1 GHz, bem como aos DUF atribuídos no leilão de 2011, que foram consideradas na decisão sobre o prazo para a renovação dos direitos de utilização da **MEO** e da **VODAFONE**. Como se refere na pág. 94 do SPD, atendendo a que, no quadro da LCE, os DUF não podem ser renovados por um prazo inferior a 10 anos, não é possível fazer convergir a data de termo de validade com o termo do prazo de vigência do DUF da **NOS**, que termina em 2027 (que teria também a vantagem de ser o mesmo ano em que terminam os DUF referentes ao Leilão Multifaixa, de 2011), pelo que considerou-se que o segundo ótimo será o de fazer coincidir o prazo de validade com o dos DUF associados à faixa dos 2,1 GHz, ou seja, no ano de 2033.



De salientar ainda que a necessidade de assegurar o rigoroso cumprimento do prazo fixado na LCE para decisão dos pedidos de renovação em apreço inviabiliza que se possa aguardar e atender aos resultados do leilão 5G e outras faixas relevantes, tal como referido no SPD.

Já no que diz respeito ao facto de outras faixas de frequências, atualmente não designadas para serviços de comunicações eletrónicas, poderem vir a sê-lo no futuro próximo, considera-se que tal não alteraria as conclusões da presente decisão. A natureza do espectro que possa ser designado para SCET e disponibilizado pela ANACOM no futuro próximo não parece ter um carácter suficientemente substituto ao espectro em causa para que se alterasse a avaliação das vantagens e desvantagens associadas às decisões que a ANACOM toma agora a este respeito.

Nota-se adicionalmente que, por decisão de 10 de agosto de 2016<sup>47</sup>, a ANACOM aprovou o Plano Estratégico Nacional do Espectro Radioelétrico (PEE) que visa essencialmente estabelecer orientações estratégicas em relação à disponibilização de frequências para serviços/aplicações rádio de âmbito civil, satisfazendo os requisitos de espectro e as especificidades de cada serviço/aplicação. É neste âmbito, e de um ponto de vista de planeamento e gestão de médio-longo prazo do espectro radioelétrico, que se considera que estas questões devem ser endereçadas. Note-se que as matérias abordadas no PEE não se traduzem em qualquer alteração imediata do Quadro Nacional de Atribuição de Frequências (QNAF), ao invés, pretendem equacionar temas-chave, transversais a todas as faixas do espectro radioelétrico, de forma a explorar uma aproximação estratégica ao planeamento do espectro.

Neste sentido, e dado que o PEE foi publicado em 2016, no seu Plano Plurianual de Atividades 2021-2023<sup>48</sup>, que integra os objetivos estratégicos para o triénio 2021-2023, a ANACOM incluiu nas prioridades de atuação, no objetivo estratégico 1, a prioridade de atuação 11 sobre *“Rever o plano estratégico do espectro e o quadro regulamentar aplicável ao licenciamento radioelétrico, contemplando a disponibilização de espectro para novas aplicações e a promoção de novas formas de partilha e de Acordos Nacionais de Partilha de Frequências”*.

---

<sup>47</sup> Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1392929>.

<sup>48</sup> Disponível em <https://anacom.pt/render.jsp?contentId=1582483>.

Por fim, a análise de novas faixas de frequências para disponibilizar ao mercado, nomeadamente as referidas pela **MEO** e pela **APRITEL**, carecerá de processos autónomos de consulta ao mercado, para avaliar o interesse e desencadear o respetivo processo de atribuição, que serão desencadeados por esta Autoridade conforme apropriado e oportuno.

Uma análise prospetiva mais completa sobre todas as faixas de frequências, e o seu impacto no mercado e na concorrência, só poderá ser efetuada quando estiver terminado o procedimento de leilão em curso. Em qualquer caso, sempre se diga que a ANACOM analisou, sempre tendo presente este condicionamento, todas as faixas que previsivelmente serão disponibilizadas num futuro próximo, não acolhendo esta crítica dos operadores.

### **3.3. Prazo**

#### **a) Respostas recebidas**

Relativamente ao prazo de validade dos DUF, a **VODAFONE** e a **MEO** discordam da proposta da ANACOM de os renovar até 21 de abril de 2033, considerando que a renovação deveria ter lugar por 20 anos, tal como solicitado nos respetivos pedidos, [IIC]

[FIC].

A **VODAFONE** divide a sua argumentação em três vertentes de análise. Faz um breve enquadramento resumindo os fundamentos que havia já incluído no seu pedido inicial, em seguida apresenta o que considera “*a falta de cobertura legal da medida proposta*” e, finalmente, apresenta argumentos sobre o seu entendimento quanto à proporcionalidade económica da medida tendo em conta o retorno do investimento.

Quanto à primeira vertente, o operador refere que as frequências em causa servem de suporte à prestação de serviços móveis e fixos, abrangendo 4,7 milhões de clientes, considerando imperiosa a manutenção, pelo maior período de tempo possível, da estrutura subjacente à prestação do serviço, pelo interesse superior dos utilizadores, a garantia de um serviço de qualidade com elevados níveis de satisfação e a necessidade de assegurar e promover o grau de competitividade do mercado. Considera estas frequências indispensáveis para a continuidade da oferta, para a manutenção da elevada qualidade de serviços, bem como para a maximização das potencialidades das tecnologias em cada momento – especialmente atendendo à relação de complementaridade entre a utilização

das frequências nas faixas dos 900 e 1800 MHz e a exploração das restantes frequências consignadas à **VODAFONE**.

Quanto à segunda vertente de análise, referente à alegada falta de cobertura legal da medida proposta, a **VODAFONE** considera que a renovação dos DUF de que é titular por apenas 11 anos e meio é não só desprovida de cobertura legal e de racionalidade económica, como não é adequada a alcançar os fins de promoção da competitividade no sector estabelecidos pelo Regulador.

Com efeito, em seu entendimento, até à entrada em vigor do diploma de transposição do CECE, “(...) é a LCE o diploma base de regulação do setor das comunicações eletrónicas, nomeadamente em matéria de gestão de espetro de radiofrequências no ordenamento jurídico português, sendo nas normas desse diploma legal que, por princípio, qualquer decisão regulatória deve colher os seus limites legais.” (pág. 16).

Neste contexto, a empresa considera que, não obstante a ANACOM estar vinculada a um dever de interpretar as normas de direito nacional aplicáveis em conformidade com as disposições do CECE, não pode deixar de atender às disposições da LCE que não sejam incompatíveis com este último. Refere o operador que “ao invés, a ANACOM recorreu a mecanismos de aplicação do direito da União Europeia que, ou lhe são subsidiários (o caso do efeito direto), ou não são aplicáveis a diretivas (a aplicação direta).” Assim, a **VODAFONE** entende que a ANACOM “não logra explicar, (...), qual a norma da lei nacional (seja da LCE, seja dos seus Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de dezembro (“Estatutos da ANACOM”) que foi interpretada conformemente ao artigo 49.º, n.º 4 do CECE (...), não sendo também” (...) clara a razão pela qual o artigo 33.º da LCE não foi interpretado conformemente ao artigo 49.º, n.º 2 do CECE.” (pág. 17).

Destaca a empresa que, nos termos n.º 1 do artigo 33.º da LCE, “(...) só em circunstâncias altamente excecionais e devidamente fundamentadas (...) poderá ser estabelecido um prazo como aquele que a ANACOM propõe no SPD (...), regra que, nos termos do n.º 2, se aplica igualmente às renovações de que os direitos sejam objeto.” E que “(...) estas normas não podem ser interpretadas desligadas do princípio da previsibilidade regulatória previsto no artigo 5.º, n.º 5, al. a) da LCE, nem do da promoção do investimento eficiente e inovação em infraestruturas de comunicações eletrónicas, previsto na alínea d) do mesmo número.” (pág. 17).

Assinala, também, que o CECE reforça, no seu artigo 49.º, n.ºs 1 e 2, a “(...) previsibilidade regulatória enquanto promotor do investimento em redes para comunicações móveis, traduzindo-se, ao nível da gestão de espectro, na atribuição e renovação de direitos de utilização com validade prolongada, de, pelo menos 20 anos, e, preferencialmente, sem prazo pré-determinado (...)” (**pág. 18**).

A **VODAFONE** evidencia ainda, na sua pronúncia, que “(...) vários *stakeholders* relevantes para o setor têm salientado a importância de licenças de utilização de espectro de prolongada validade para a promoção do investimento em infraestruturas, em primeira instância, e, a jusante, para o benefício geral do setor, da sua competitividade e, naturalmente, dos seus utilizadores finais e consumidores”, referindo, a título de exemplo, o que se a este respeito se contém na opinião do Grupo de Política do Espectro de Radiofrequências (“RSPG<sup>49</sup>”) sobre aspectos do espectro na proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o quadro europeu de comunicações eletrónicas<sup>50</sup> e na resposta da Associação GSM (GSMA) à consulta pública promovida pelo RSPG quanto à gestão e uso eficiente de espectro<sup>51</sup>. (**págs. 18 e 19**).

Salienta ainda que:

- “(...) o próprio CECE está desenhado no sentido de incentivar a atribuição de DUFs sem prazo definido [cfr. Artigo 49.º, n.ºs 1 e 2] (...) e oferece ainda múltiplos princípios que devem, necessariamente, ser levados em consideração na definição de um prazo de vigência de um DUF, patente em várias das suas disposições e considerandos”, que apontam no sentido de dever ser dada preferência à atribuição de DUF por tempo indeterminado (**pág. 19**);
- “(...) o artigo 45.º, n.º 2 do CECE sintetiza ainda algumas das linhas orientadoras que os Estados-Membros devem seguir relativamente à harmonização da utilização de espectro, nomeadamente, em suma, (i) a promoção de uma cobertura de banda larga sem fios, de elevada qualidade e rapidez, do seu território nacional e da sua população, bem como a cobertura dos principais eixos de transporte a nível nacional e europeu, incluindo a rede transeuropeia de transportes tal como referida no Regulamento (UE)

---

<sup>49</sup> Sigla inglesa do *Radio Spectrum Policy Group*.

<sup>50</sup> Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=381540&tab=&year=2017>.

<sup>51</sup> Disponível em <https://circabc.europa.eu/d/a/workspace/SpacesStore/9dee7878-5a83-44f9-a8cd-e0c81e1d7cb3/responses-awards.zip>.

n.º 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho; (ii) a facilitação do rápido desenvolvimento na União de novas tecnologias e aplicações de comunicação sem fios, incluindo, se for caso disso, mediante uma abordagem intersectorial; (iii) a garantia da previsibilidade e da coerência na concessão, renovação, alteração, restrição e supressão de direitos de utilização do espectro de radiofrequências, a fim de promover os investimentos a longo prazo; ou (iv) a aplicação do sistema de autorizações mais adequado e menos oneroso possível, nos termos do artigo 46.º do CECE, de forma a maximizar a flexibilidade, a partilha e a eficiência na utilização do espectro de radiofrequências (artigo este que impõe aos Estados-Membros que tenham em conta, nomeadamente, a necessidade de salvaguarda da utilização eficiente do espectro de radiofrequências, na definição do regime mais adequado para a autorização da utilização do espectro).” (**págs. 19 e 20**).

Mais refere que tem sido prática seguida pela ANACOM a atribuição de DUF por prazo não inferiores a 20 anos, tal como, de resto, prevê o artigo 48.º do Regulamento do leilão 5G e outras faixas relevantes, o qual entrou em vigor numa data em que o CECE já vigorava (**pág. 20**).

Assim, em síntese, sustenta a **VODAFONE** que o DUF de que é titular não deve ser renovado por prazo inferior a 20 anos, porquanto tal medida:

- Contende com “(...) os princípios gerais de gestão de espectro, promoção do investimento e proteção do mercado (do qual, de resto, são os consumidores os beneficiários últimos, e de igual modo os prejudicados últimos se o funcionamento normal do mercado sofrer perturbações que o prejudiquem) através da previsibilidade, certeza e segurança regulatórias, amplamente protegidos pela LCE e pelo CECE, e associados, nos termos do artigo 49.º, n.º 2 do CECE, a um período de proteção mínimo de 20 anos.” (**pág. 21**);
- Criaria “(...) uma manifesta desigualdade e discriminação negativa entre as condições estabelecidas para os DUF consignados através do Leilão do 5G e aqueles que, por esta via, se renovarão – sobretudo atendendo a que (...) dista um curto período temporal desde a entrada em vigor do Regulamento 5G (e do lançamento do Leilão 5G) no qual a única modificação no quadro jurídico aplicável é claramente desfavorável à renovação de DUF por prazos inferiores a 20 anos, estando em causa espectro harmonizado.” (**pág. 21**); e

- Traduzir-se-ia numa interpretação do artigo 33.º da LCE desconforme ao artigo 49.º, n.º 2 do CECE (**pág. 20**).

A **VODAFONE** manifesta, também, discordar de uma interpretação do n.º 4 do artigo 49.º do CECE que permita à ANACOM ajustar a duração dos direitos de utilização, a fim de assegurar a caducidade simultânea dos DUF numa ou em várias faixas, atendendo a que:

- “(...) qualquer norma de uma diretiva da União Europeia, nomeadamente se não transposta após o prazo para o efeito) (i) não tem aplicabilidade direta, (ii) não goza de efeito direto (por não ser uma disposição incondicional, suficientemente clara e precisa), e mesmo que gozasse este não poderia ser invocado pela ANACOM (uma entidade pública, parte do Estado) contra o particular<sup>52</sup>; e (iii) só poderá ser tomada em consideração através de uma operação de interpretação conforme a partir de uma norma de direito interno e, em suma, dentro dos limites do respeito pelos princípios fundamentais do ordenamento jurídico nacional (**pág. 22**);
- (...) ao abrigo do princípio da cooperação leal estabelecido no artigo 4.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia e no artigo 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, [a ANACOM] está obrigada a abster-se de praticar atos que obstem ou prejudiquem seriamente o resultado e finalidades do CECE, segundo a jurisprudência do TJUE” (**pág. 22**);
- Ainda que o artigo 49.º, n.º 4 do CECE pudesse ser diretamente aplicado, nunca o poderia ser pela ANACOM, uma vez que esta norma – que, assinala, prevê apenas uma faculdade e não uma obrigação – tem como destinatários os Estados-Membros e não as Autoridades Reguladoras Nacionais (**pág. 23**);
- O CECE só excecionalmente admite uma derrogação ao princípio da previsibilidade regulatória consagrado no seu artigo 49.º, n.º 2, nas circunstâncias exaustivamente previstas no seu n.º 3, ou seja, (i) em zonas geográficas limitadas, em que o acesso a redes de alta velocidade seja muito deficiente ou inexistente e em que tal seja necessário para assegurar a realização dos objetivos previstos no artigo 45.º, n.º 2, (ii) para projetos específicos de curto prazo, (iii) para uma utilização experimental; (iv) para utilizações do espectro de radiofrequências que, nos termos do artigo 45.º, n.ºs 4 e 5,

---

<sup>52</sup> Acórdão C-91/92, Faccini Dori, ECLI:EU:C:1994:292, de 14.07.1994, § 20.

possam coexistir com serviços de banda larga sem fios ou (v) para utilizações alternativas do espectro de radiofrequências, nos termos do seu artigo 45.º, n.º 3 (**pág. 23**);

– O propósito da ANACOM em assegurar a caducidade simultânea de todos os DUF, nomeadamente nas faixas dos 900 MHz, 1800 MHz e 2,1 GHz não se revela adequado, porquanto:

(i) **[IIC]**

**[FIC]**; e

(ii) Uma vez que todos os operadores móveis detêm, atualmente, DUF nas faixas dos 900 MHz e 1800 MHz com um prazo de validade até 2027, assegurar a caducidade destes com os DUF na faixa dos 2,1 GHz e os ora objeto de renovação em 2033, determinaria que os mesmos teriam de ser renovados em 2027 por apenas 6 anos, o que seria contrário “(...) *aos princípios basilares do CECE nesta matéria, nomeadamente o da garantia de previsibilidade regulatória por prazos adequados à promoção do investimento.*” (**pág. 24**).

Atentos os argumentos expendidos, a **VODAFONE** considera que a ANACOM poderia alcançar o objetivo a que se propõe com a caducidade simultânea dos DUF, “(...) *de um modo legal e em benefício do mercado e dos seus operadores, através da renovação dos direitos de utilização de frequências por períodos latos (atendendo ainda a que o CECE não prevê qualquer prazo máximo para renovação dos direitos), assegurando que cada singular renovação permitisse ao respetivo titular prever e planear os seus investimentos a longo prazo.*” (**pág. 24**).

Relativamente à terceira vertente de análise, sobre o retorno do investimento, a **VODAFONE** considera que um período de renovação tão curto potencia o risco a que os operadores estão sujeitos, ao não permitir um período razoável de amortização dos investimentos (que seriam os 20 anos), tendo em conta as obrigações de cobertura

adicionais das 44 freguesias (no seu caso), prejudicando a capacidade de os operadores prestarem serviços inovadores e de elevada qualidade a preços competitivos.

Uma vez que a Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu consideram a extensão dos prazos de duração dos DUF um instrumento crucial na promoção do investimento sustentado em redes e na mitigação das carências com que a União Europeia se debate face a outras regiões do globo, a **VODAFONE** considera este aspeto como não sendo despiciente.

A **MEO**, invocando o disposto no artigo 33.º, n.ºs 1 e 2 da LCE, considera que "(...) a renovação de DUF passa pela análise aos critérios que nortearam a atribuição original – mantendo-se os critérios de atribuição e não havendo outras razões substanciais que aconselhem outra medida, tendencialmente, a renovação dar-se-á pelo mesmo período da atribuição original, como é expressamente admitido no artigo 33.º, n.º 3, da LCE (...), como (...) postulam os princípios da previsibilidade e estabilidade regulatória, expressamente cometidos à ANACOM no artigo 5.º, n.º 5, alínea a), da atual LCE". Assinala ainda que tem sido prática da ANACOM renovar os DUF pelo prazo pelo qual foram inicialmente emitidos (quando não superior) e em consonância com o pedido apresentado pelos operadores (**pág. 27**).

Para sustentar a sua posição, a **MEO** argumenta ainda que:

- A ANACOM não justifica as razões pelas quais a renovação dos DUF objeto do SPD "(...) deve divergir substancialmente do prazo de atribuição originário (15 anos) ou do prazo de 20 anos solicitado", ou seja, não explica, à luz do artigo 33.º, n.º 2, da LCE, quais os critérios e condições de fixação do prazo original que se alteraram, de que forma ou que outras razões aconselham a que o prazo de renovação proposto seja apenas de 11 anos, e não de 15 ou de 20 anos (**págs. 39 e 40**);
- O CECE determina, no seu artigo 49.º, n.º 2, que, quando os Estados-Membros entendam conceder DUF, por um período limitado, "devem assegurar a previsibilidade regulatória para os titulares dos direitos por um período de, pelo menos, 20 anos relativamente às condições de investimento nas infraestruturas que dependam da utilização desse espectro de radiofrequências", devendo, para esse efeito, assegurar que esses direitos são válidos durante um período de, pelo menos, 15 anos (**pág. 42**);



- No que se refere à renovação de DUF, o artigo 49.º, n.º 2, 3.º parágrafo do CECE “(...) determina dois aspetos particularmente relevantes: por um lado, os critérios gerais para a prorrogação da duração dos DUF devem ser definidos antes da concessão dos direitos, de forma a assegurar previsibilidade e segurança aos respetivos titulares; por outro lado, devem ser atendidos os objetivos previstos no artigo 45.º, n.º 2, alínea c), ou seja, garantir a previsibilidade e a coerência na concessão, renovação, alteração, etc., de DUF, a fim de promover investimentos de longo prazo (...)” (**pág. 42**);
- “Embora se possa certamente admitir que o CECE consagra maior flexibilidade na gestão da duração dos DUF, desde logo por não prever prazos máximos, é inequívoco que faz depender essa flexibilidade do cumprimento de, pelo menos, dois requisitos: (i) a definição antecipada dos critérios de renovação dos direitos e (ii) a necessidade de assegurar a previsibilidade, coerência, segurança e certeza jurídica ao titular do direito.” (**pág. 42**); e
- Tendo em conta que os DUF foram atribuídos ao abrigo da LCE, importa ter presente que o artigo 50.º, n.º 1, do CECE, que estabelece regras de renovação dos DUF harmonizados, refere expressamente, na sua parte final, que o aí disposto “(...) não prejudica as cláusulas de renovação aplicáveis aos direitos existentes.” (**pág. 43**).

Em síntese, a **MEO** manifesta que o preconizado no SPD para sustentar a prorrogação, por 11 anos, dos DUF de que a empresa é titular “(...) *não se encontra devidamente fundamentada à luz da lei atual e a eventual justificação que poderia advir do CECE não é correta, admissível nem aceitável.*” (**pág. 43**).

A **MEO** entende que a LCE atual não permite sustentar o preconizado pela ANACOM no sentido de ajustar o prazo de vigência dos DUF nas faixas dos 900 MHz e dos 1800 MHz, objeto de renovação, com o dos DUF existentes na faixa dos 2,1 GHz, a fim de assegurar a sua caducidade simultânea. Assinala tratar-se de uma possibilidade (e não de uma obrigação) conferida aos Estados-Membros no artigo 49.º, n.º 4 do CECE, podendo suceder “(...) que o Estado Português entenda não transpor, de todo, esta norma para a legislação nacional ou, diferentemente, entenda transpô-la mas com determinadas condições ou regras que enquadrem esse processo”. Refere, adicionalmente, que a referida disposição do CECE suscita questões relativas ao seu sentido e alcance, existindo “(...) uma margem de conformação relevante (...) que, neste momento, não está

minimamente estabilizada.”. Assim, considera que “não pode a ANACOM estar a assumir: (i) que esta norma será transposta para o quadro legal nacional e, em caso positivo (ii) que o procedimento de eventual ajustamento à duração dos direitos não terá condições ou regras mais específicas que terão que ser seguidas.” (págs. 41 e 42).

Menciona, ainda, que “(...) a ANACOM nem sequer avaliou cenários alternativos com maior aderência à lei atual e que assegurassem maior conforto para as legítimas expetativas da **MEO** (...)”, as quais “(...) poderiam ser acauteladas com a renovação de um DUF por 20 (vinte anos - ou seja, até 2042 - renovando, em 2027, os DUF da NOS por um período de 15 (quinze) anos, e assegurando, assim, que em 2042 os direitos das três operadoras caducavam na mesma data. Este cenário seria compatível com a LCE, com o CECE e não colocaria em causa a previsibilidade e coerência exigíveis à Administração e fulcrais no fomento da inovação e investimento a longo prazo.” (pág. 43).

Neste contexto, a **MEO** considera que a ANACOM deve rever o SPD e decidir a renovação do DUF de que é titular pelo período necessário para que a sua caducidade coincida com a dos DUF a atribuir na sequência do Leilão 5G e outras faixas relevantes, medida, essa, que, para além de compatível com o artigo 33.º, n.ºs 1 e 2, da LCE, estaria também alinhada com:

- Os princípios resultantes do CECE (pág. 43);
- Com o previsto no artigo 49.º, n.º 2 do CECE para os DUF sujeitos a medidas técnicas de harmonização, como é o caso dos DUF relativos à faixa dos 900 MHz e dos 1800 MHz, nos termos previstos na Decisão 2009/766/CE, alterada pela Decisão 2011/251/UE e pela Decisão 2018/637/UE (pág. 44);
- Os prazos de caducidade dos vários DUF, tendo também em conta que no âmbito do Leilão 5G e outras faixas relevantes poderão ser atribuídos DUF nas faixas dos 900 MHz e 1800 MHz (pág. 44).

A **NOS** (pág. 16) argumenta que a ANACOM pretende renovar os DUF de que é titular nas faixas dos 900 MHz e dos 1800 MHz apenas até 2033, ou seja, por menos de 6 anos. A concretizar-se tal cenário, significaria que os DUF da **VODAFONE** e da **MEO** seriam renovados por um prazo de 11/12 anos, enquanto o da **NOS** seria renovado por metade desse tempo.

A **NOS** considera que as condições de renovação, incluindo as obrigações associadas e o respetivo prazo de renovação, devem ser equivalentes, no sentido de garantir tratamento igual e não discriminatório entre os detentores do espectro, entendendo que a renovação de DUF do mesmo tipo por períodos de tempo díspares constitui uma violação do princípio da não discriminação a que estão sujeitas todas as decisões do regulador. A convergência da renovação não constitui motivo para subverter um dos princípios fundamentais da intervenção regulatória, como é o caso do princípio da não discriminação. Acrescenta que o prazo de 6 anos é manifestamente exíguo para promover condições favoráveis aos desafios exigentes de investimento que os operadores móveis portugueses, incluindo a **NOS**, enfrentam.

Adicionalmente, a **NOS** entende que a concentração da renovação dos DUF num único momento gera riscos desnecessários, uma vez que fazer coincidir a renovação de todas as faixas de frequência de todos os operadores pode criar grande pressão no mercado num período específico. Entende que será um cenário “*de tudo ou nada*”, podendo criar uma grande e indesejável disrupção no mercado, e limitando a flexibilidade na gestão do espectro quer do lado dos operadores, quer da ANACOM, ao diminuir a possibilidade de ajustarem as estratégias de espectro à evolução do mercado, quer do ponto de vista de evolução da procura, quer de evolução tecnológica e potencialidades das diferentes faixas de espectro.

## **b) Entendimento da ANACOM**

Cumpra, antes de mais, deixar claro que o SPD adotado pela ANACOM tem como normas habilitantes as disposições e diplomas enunciados na sua pág. 5, em particular no disposto no artigo 33.º da LCE, atendendo, também, aos objetivos de regulação que lhe cabe prosseguir nos termos do artigo 5.º da mesma Lei, nomeadamente, a promoção da concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas, para efeitos do qual deve esta Autoridade, entre outros, “*incentivar uma utilização efetiva e assegurar uma gestão eficiente das frequências*” (artigo 5.º, n.º 1, alínea a) e n.º 2, alínea d), (ii) assegurar a gestão eficiente do espectro, “*(...) tendo em conta o importante valor social, cultural e económico*” das frequências e (iii) “*planificar as frequências*” em conformidade com os critérios de “*a) disponibilidade do espectro radioelétrico; b) garantia de condições de concorrência efetiva nos mercados relevantes; c) utilização efetiva e eficiente das*

*frequências; d) ponderação dos interesses dos utilizadores de espectro” (artigo 15.º, n.ºs 1 e 2).*

Conforme teve oportunidade e o cuidado de expressar no SPD, a ANACOM teve também em conta ou em consideração, na sua ponderação, o disposto no CECE em matéria de duração e renovação dos DUF. Obviamente que a ANACOM não ignora que as Diretivas da União Europeia conferem aos Estados-Membros uma margem de livre conformação político-legislativa por parte do legislador nacional. Assim, esta Autoridade não perdeu de vista o que estabelece o CECE neste domínio, mas a habilitação legal do SPD radica, como não podia deixar de ser, na LCE.

Neste sentido, e sem prejuízo do detalhe dos entendimentos que se seguem, a ANACOM rejeita liminarmente as alegações de que desconsiderou o regime legal em vigor, por supostamente habilitar o SPD diretamente no CECE – o que, claramente, não fez, atento o disposto no artigo 33.º, n.º 1 da LCE (aplicável à renovação de DUF *ex vi* n.º 2 do mesmo artigo) que permite, fundamentadamente, a fixação de prazos de duração dos DUF com um mínimo de 10 e um máximo de 20 anos, em detrimento do prazo-regra de 15 anos.

A este propósito assinala-se que, ao contrário do que a **VODAFONE** pretende fazer crer, a LCE não faz depender a possibilidade de fixação de um prazo diferente do de 15 anos da verificação de “*circunstâncias altamente excecionais*”. Basta atentar na letra da lei, em concreto, à letra do artigo 33.º, n.ºs 1 e 2 da LCE.

Com efeito, como é bom de ver, o n.º 2 do artigo 33.º dispõe que os DUF são renováveis pelos prazos previstos no n.º 1 do mesmo artigo e atentos os critérios da sua fixação. E, por sua vez, o n.º 1 do artigo 33.º estabelece que os DUF são atribuídos por 15 anos, “*podendo, em situações devidamente fundamentadas, consoante o serviço em causa e tendo em conta o objetivo pretendido bem como a necessidade de permitir um período adequado para a amortização do investimento, ser atribuídos pela ARN por um prazo diferente, com um mínimo de 10 anos e um máximo de 20 anos.*”.

É, assim, com base neste enquadramento legal que a ANACOM preconiza a renovação dos DUF da **VODAFONE** e da **MEO** pelos prazos, respetivamente, de 11 anos e 6 meses e 11 anos e 1 mês.

Contrariamente ao alegado pela **MEO**, ao fixar estes prazos a ANACOM ponderou todos os critérios previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 33.º da LCE aplicáveis à renovação de DUF.

Assim, desde logo, a ANACOM não deixou de reconhecer a importância de que se revestem os serviços suportados nas faixas dos 900 MHz e dos 1800 MHz e a necessidade de garantir a continuidade da sua oferta aos utilizadores finais, para a competitividade da economia, assim como para a coesão social e territorial.

Sopesou, também, as diferentes alternativas que se colocavam perante os pedidos de renovação apresentados, cuja ponderação foi amplamente explanada nas págs. 83 a 92 do SPD, com vista a melhor prosseguir os objetivos pretendidos com a renovação dos DUF em apreço, nomeadamente, promover a concorrência, incentivar o investimento e a inovação, beneficiar os utilizadores finais e assegurar a continuidade da prestação dos serviços de comunicações eletrónicas terrestres que se suportam nas faixas dos 900 MHz e dos 1800 MHz.

Tendo a **MEO** invocado o disposto no artigo 33.º, n.ºs 1 e 2 da LCE para sustentar que, a manterem-se os critérios que enformaram a atribuição inicial, a renovação deverá ser concedida pelo mesmo período, importa esclarecer que os DUF objeto de renovação foram originariamente atribuídos para a prestação, pelo prazo de 15 anos, do então designado Serviço de Telecomunicações Complementar Móvel – Serviço Móvel Terrestre, ao abrigo do Decreto-Lei nº 346/90, de 3 de novembro. A atribuição dessas licenças – ICP-006/TCM e ICP - 011/TCM, emitidas em 18.10.1991 e 16.03.1992, respetivamente – foi, no caso da **VODAFONE**, precedida de concurso público e, no caso da **MEO**, por força da norma prevista no artigo 19.º do referido diploma que permitiu aos operadores incumbentes<sup>53</sup> prestar os serviços de telecomunicações complementares que vinham operando, ao abrigo dos seus estatutos e respetivos contratos de concessão, até ao respetivo licenciamento, com dispensa de concurso público.

Os critérios que nortearam a atribuição original dos DUF prenderam-se essencialmente com a capacidade técnica e económico-financeira dos titulares das licenças para cumprir as obrigações fixadas nos respetivos títulos, nomeadamente no que se refere à instalação de infraestruturas, à observância dos parâmetros de qualidade fixados e à cobertura da população e de eixos viários. Contrariamente ao disposto na LCE, assim como no Decreto-

---

<sup>53</sup> Correios e Telecomunicações de Portugal, E. P. (CTT), os Telefones de Lisboa e Porto, S. A. (TLP), e a Companhia Portuguesa Rádio Marconi, S. A. (CPRM).

Lei n.º 381-A/97, de 3 de novembro<sup>54</sup> (que revogou, entretanto, o Decreto-Lei n.º 346/90, de 3 de novembro), o prazo pelo qual foram atribuídas as referidas licenças – 15 anos – não resultou de um prazo legalmente fixado. Tratou-se de um prazo fixado discricionariamente pelo então Instituto das Comunicações de Portugal (ICP) no pressuposto de que o mesmo seria suficiente e adequado para o cumprimento das obrigações fixadas nas licenças, bem como para a amortização dos investimentos.

O artigo 33.º, n.º 1 da LCE, ex vi artigo 33, n.º 2, determina ainda que na ponderação do prazo para a renovação de DUF deve atender-se à necessidade de permitir um período adequado para a amortização do investimento. A aplicação deste critério, que a **VODAFONE** e a **MEO** consideram não ter sido devidamente acautelada pela ANACOM no SPD, será abordada mais adiante neste relatório.

A **VODAFONE** e a **MEO** salientam que o CECE promove a atribuição e a renovação de direitos de utilização com validade prolongada, de, pelo menos 20 anos, e, preferencialmente, sem prazo pré-determinado, defendendo que a ANACOM deveria ter seguido essa orientação.

Quanto a estas alegações, a ANACOM não pode deixar de reiterar que a sua decisão – como não podia deixar de ser – está habilitada no regime legal em vigor, ou seja, na LCE. Não obstante, como também evidenciou ao longo do SPD, a mesma não deixou de ter em conta o regime do CECE, com o qual não contende, como se tem vindo a reafirmar ao longo deste relatório.

Dito isto, e estando esta Autoridade plenamente ciente do que se estabelece no artigo 49.º do CECE sobre o prazo de atribuição originária de DUF e a sua eventual prorrogação (e não renovação), no qual a **VODAFONE** e a **MEO** ancoram a sua argumentação, não pode deixar de clarificar que tal regime não se confunde – nem se deve confundir – com o da renovação dos DUF previsto no artigo 50.º do CECE.

Com efeito, a ANACOM considera que as regras previstas no CECE quanto à duração dos DUF, apenas avultam para a sua atribuição originária, designadamente a necessidade de

---

<sup>54</sup> Este diploma previa, no n.º 2 do seu artigo 11.º que as licenças são atribuídas pelo prazo de 15 anos, podendo a sua renovação ser autorizada pela entidade que as atribuiu, por iguais períodos, mediante pedido da entidade licenciada com uma antecedência mínima de 3 anos sobre o termo do respetivo prazo de vigência.

definição prévia dos critérios para a respetiva prorrogação – e não para a sua renovação, como pretendem os operadores fazer crer.

Sem prejuízo deste entendimento, a ANACOM discorda ainda que o disposto no artigo 50.º do CECE – este sim especificamente aplicável à renovação de DUF – promova uma renovação de DUF com validade prolongada. Com efeito, contrariamente ao estabelecido no seu artigo 49.º, o artigo 50.º confere maior flexibilidade às autoridades competentes quanto à fixação da duração da renovação, não se prevendo aí, por exemplo, qualquer prazo mínimo de 15 anos.

Com efeito, não só as autoridades competentes passam a poder desencadear oficiosamente o procedimento de renovação, reapreciando a sua manutenção, como os titulares de DUF, podendo pedir a renovação, continuam a não deter qualquer direito à mesma, uma vez que compete às autoridades “*decidir se renova[m] os direitos de utilização ou se organiza[m] um novo procedimento de seleção para a concessão dos direitos de utilização*” (cfr. artigo 50.º do CECE).

Atente-se também a propósito da renovação de DUF ao que diz o considerando (129) do CECE e, em particular, o seguinte: “*Para decidir sobre a renovação de direitos de utilização do espectro de radiofrequências harmonizado já concedidos, as autoridades competentes deverão ter em conta em que medida a renovação concorrerá para os objetivos do quadro regulamentar e outros em conformidade com a legislação da União e nacional. (...) Ao avaliar a necessidade de renovar direitos de utilização, os Estados-Membros deverão ponderar o impacto na concorrência da renovação da concessão de direitos atribuídos por oposição à promoção de uma exploração mais eficiente ou de novas utilizações inovadoras em caso de abertura da faixa a novos utilizadores. As autoridades competentes deverão poder determinar que, nesta matéria, apenas seja autorizada uma duração limitada da renovação, a fim de evitar perturbações graves na utilização prevista. Embora as decisões sobre a necessidade ou não de renovar direitos concedidos antes da data de aplicabilidade da presente diretiva devam respeitar todas as regras já em vigor, os Estados-Membros deverão igualmente garantir que não prejudicam os objetivos da presente diretiva.*” (sublinhado nosso). E foi precisamente esta ponderação que a ANACOM levou a efeito no SPD, numa interpretação que considera conforme ao CECE.

Como resulta do SPD, foi ponderada a opção de renovação dos DUF, por oposição à não renovação e subsequente afetação, parcial ou total, por exemplo com base num

mecanismo concorrencial como um leilão. Por um lado, a ANACOM considerou haver vantagens materiais em poder exercer essa escolha num contexto que possibilite uma abordagem mais global tendo em conta uma maior diversidade e quantidade de espectro, detido por um maior número de operadores (cfr. pág. 92 do SPD). Por outro lado, uma avaliação feita no momento em que terminem os DUF simultaneamente de vários prestadores, permite mitigar as desvantagens relacionadas com o comportamento estratégico das empresas (descrito na secção 3.1 do SPD), possibilitando, se se considerar então adequado e necessário, o aumento da contestabilidade e proporcionando o incremento do nível de concorrência efetiva, através da entrada ou de reforço da capacidade concorrencial no mercado (pág. 93 do SPD).

A ponderação do prazo da renovação teve, portanto, em consideração a promoção do investimento, no sentido de não prejudicar o investimento corrente e planeado (como se desenvolverá adiante), mas não poderia deixar de considerar igualmente as condições de concorrência no mercado, que, como se viu, apresentam fragilidades. É, pois, um eventual incremento da eficiência na atribuição do espectro, bem como da contestabilidade e da concorrência efetiva no mercado, que está na base da decisão de renovar por 11 anos, em detrimento dos 20 anos solicitados pelos operadores.

No final deste período, e com a antecedência adequada e através de um processo participado, a ANACOM avaliará as opções em causa através de uma visão mais global do espectro, facilitando, por exemplo, a atribuição através de um mecanismo de mercado, numa altura em que o espectro em causa incluirá faixas de frequências dos 900 MHz, 1800 MHz e 2,1 GHz.

Relativamente à opinião do RSPG – referida pela **VODAFONE** – é de relevar que ali se dá nota da flexibilidade dada aos Estados-Membros para avaliar a procura do mercado e qualquer assunto relacionado com a concorrência, devendo assegurar-se a transparência,



previsibilidade e clareza sobre o termo e renovação das licenças, o que vai ao encontro das disposições de direito nacional aplicadas por esta Autoridade na elaboração do SPD.

Assim, a ANACOM reitera que a sua decisão – como não podia deixar de ser – está devidamente habilitada e fundamentada no regime legal em vigor, tendo também em conta os regimes do CECE sobre a duração e renovação de DUF, com os quais não contende.

A **VODAFONE** e a **MEO** consideram também que as normas em vigor sobre o prazo de renovação não podem ser desligadas dos princípios da previsibilidade regulatória, da promoção do investimento eficiente e da inovação em infraestruturas.

Reiterando, tal como acima referido, que os critérios para a fixação de um prazo diferente do prazo-regra de 15 anos de duração dos DUF resultam, em primeira linha, do disposto no artigo 33.º, n.ºs 1 e 2 da LCE, a ANACOM concorda obviamente com essa posição dos operadores até porque se tratam de princípios e critérios que, nos termos do artigo 5.º, n.º 5 da LCE, devem ser aplicados em todas as decisões e medidas que adota.

No que respeita à previsibilidade regulatória, note-se que, por um lado, a lei (apenas) conferiu aos titulares destes DUF a expectativa jurídica de obterem uma decisão sobre a sua renovação (ou não) nos termos do disposto no artigo 33.º da LCE, tal como se dispõe nos respetivos títulos (*vd.* o número 16.2 do Título da **MEO** ICP-ANACOM N.º 02/2012 e o número 17.2 do Título da **VODAFONE** ICP-ANACOM N.º 03/2012) e tendo em conta o disposto no CECE (*vd.* artigo 50.º, n.º 1, *in fine*, referido pela **MEO**). Por outro lado, a ANACOM não deixou de atender ao disposto no já citado artigo 5.º, n.º 5, alínea a) da LCE que incumbe esta Autoridade de nas suas decisões *promover a previsibilidade da regulação, garantindo uma abordagem regulatória coerente e com períodos de revisão apropriados*, o que é de forma transparente assegurado na presente decisão.

A previsibilidade regulatória a que alude o artigo 5.º, n.º 5, alínea a) da LCE e que constitui emanção do princípio da tutela da confiança e da segurança jurídica, ínsito no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) pauta a atividade administrativa exercida pela ANACOM.

Contudo, estando esta Autoridade também vinculada à prossecução do interesse público (cfr. artigo 266.º da CRP), não pode aquele princípio, que, assinala-se, não se confunde com imutabilidade regulatória, ser invocado para garantir a permanência *ad aeternum* de relações jurídicas pré-existentes, o que a própria **MEO** reconhece quando afirma na sua

pronúncia que ANACOM não tem de manter *ad infinitum* a sua prática decisória neste domínio (pág. 39). Com efeito, não decorre do princípio da tutela da confiança e da segurança jurídica qualquer vinculação que impeça a ANACOM de, se assim o considerar efetivamente necessário e adequado, nomeadamente com o objetivo de evitar distorções da concorrência, adotar medidas que, justificadamente e nos termos legalmente admitidos – como é o caso – resultem de uma avaliação casuística das circunstâncias que se verifiquem no momento de cada renovação de DUF.

Assim, como escreve MARCELLO CAETANO<sup>55</sup> “(...) *todo o ente administrativo está submetido à lógica da função administrativa, tendo necessariamente de prosseguir o interesse público e não podendo comprometer-se por largo prazo a conformar-se com certa interpretação rígida desse interesse ou com determinado processo de o realizar.*”.

Note-se ainda que o Código do Procedimento Administrativo admite, no seu artigo 152.º, a possibilidade de a Administração decidir de modo diferente da prática habitualmente seguida na resolução de casos semelhantes, exigindo apenas a devida fundamentação. Também por aqui se percebe que não há qualquer direito ou expectativa a uma renovação alegadamente semelhante às anteriores, mas apenas o direito de a requerer.

Neste contexto, a ANACOM não pode deixar de, em prossecução das suas atribuições estatutárias e dos objetivos de regulação estabelecidos na LCE, procurar promover a concorrência, assegurando a inexistência de distorções ou entraves ao seu desenvolvimento, de forma a proporcionar aos utilizadores finais o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade, suportar a inovação em infraestruturas e promover o investimento eficiente, bem como ponderar estes objetivos face à necessidade de promover uma gestão eficiente de espectro.

O facto de, até ao momento, a prática decisória da ANACOM apontar maioritariamente no sentido da renovação dos DUF<sup>56</sup> pelo prazo solicitado pelos respetivos titulares, não a impede de, ao abrigo do n.º 3 do artigo 33.º da LCE, confrontada com um pedido de renovação e na sequência de uma análise casuística, no âmbito da qual sopesará os vários interesses em presença, entre os quais o da previsibilidade regulatória, para decidir não

---

<sup>55</sup> *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra, 10.ª ed., 1986, Vol. I, p. 588.

<sup>56</sup> Por deliberação de 23.12.2019, a ANACOM decidiu que o DUF atribuído à DENSE AIR, consubstanciado no título ICP-ANACOM n.º 04/2010, cessaria os seus efeitos em 5 de agosto de 2025, ou seja, não seria objeto de renovação.

renovar ou renovar um DUF, associando-lhe condições diferentes das originais, incluindo o prazo de duração.

A ANACOM não pode deixar de discordar do alegado pela **VODAFONE** e pela **MEO** quando referem que um prazo inferior a 20 anos não respeita o objetivo de promoção do investimento. Não se concorda também com a posição da **VODAFONE** ao considerar que um período de 11 anos potencia o risco a que os operadores estão sujeitos, ao não permitir um período razoável de amortização dos investimentos, que no seu entender, seriam os 20 anos.

Desde logo, porque a ANACOM também não deixou de atender ao estabelecido no artigo 33.º, n.º 1 da LCE que determina que no caso da atribuição de DUF, mas que se considera ser aplicável também no caso sua renovação (*ex vi* n.º 2 do artigo 33.º), seja acautelada a necessidade de permitir um período adequado para a amortização do investimento dos respetivos titulares. De facto, na apreciação dos pedidos de renovação, a ANACOM analisou, para cada uma das abordagens equacionadas, as “*implicações para os níveis de concorrência e para os investimentos existentes e futuros (...), nomeadamente, os de assegurar a utilização efetiva e eficiente do espectro (...) e incentivar o investimento e a inovação*” (pág. 83 do SPD). E, das 4 abordagens alternativas consideradas, a ANACOM optou por aquela que melhor cumpre com estes critérios.

Neste contexto, a ANACOM entendeu e justificou que “(...) *não seria proporcional, atentos os objetivos de promover a concorrência, incentivar o investimento e beneficiar os consumidores finais, manter o prazo de validade em 15 anos*” (pág. 91 do SPD). Entende ainda que a decisão “(...) *cumpra os objetivos referidos, sendo a que melhor serve o interesse público subjacente à atribuição dos DUF. Com efeito, evita distorções da concorrência, que seriam causadas pela sua não renovação. Permite a continuidade dos investimentos das empresas, tendo em consideração o histórico de investimentos efetuados e já planeados para o futuro.*” (pág. 92 do SPD).

Atento o vindo de expor, a ANACOM considera que a renovação dos DUF por 11 anos e 6 meses (**VODAFONE**) e 11 anos e 1 mês (**MEO**) é um período de tempo suficiente para não colocar em causa a promoção do investimento.

Em primeiro lugar, refira-se que os investimentos necessários à atualização da rede serão inseridos num conjunto mais vasto de investimentos, associados não apenas a estas faixas

de frequências, mas à globalidade do espectro de que são titulares e que lhes permite oferecer serviços de gerações mais recentes e inovadores. Na realidade, um operador não faz investimentos de atualização da sua rede considerando apenas uma faixa de frequências, mas sim numa lógica integrada tendo em conta todas as faixas de frequências que possui.

Em segundo lugar, a ANACOM considerou também o impacto que terá no mercado a concorrência acrescida que potencialmente resultará das condições impostas no Regulamento do Leilão 5G e outras faixas relevantes. Novos concorrentes no mercado tenderão a limitar a capacidade de um operador já estabelecido de desinvestir na sua rede ou a cair substancialmente abaixo da fronteira tecnológica.

Em terceiro lugar, não é credível que a **MEO** e a **VODAFONE** deixem de considerar, nas suas decisões de investimento, os cenários prováveis que enfrentarão no término deste prazo de renovação. E, nesse momento, a ANACOM poderá renovar o espectro de novo, ou poderá equacionar – como fez neste SPD – disponibilizar esse espectro ao mercado, caso em que a **MEO** e a **VODAFONE**, ainda assim, terão oportunidade de competir por ele. Naturalmente, perante tais cenários, os operadores terão em conta a avaliação que fazem do risco de não continuarem a deter este espectro a partir de 2033. Esse será condicionado, por um lado, pela probabilidade do espectro não ser renovado, e por outro, sendo o espectro colocado no mercado, pela probabilidade de a **VODAFONE** e a **MEO**, podendo concorrer, não serem os licitantes com a maior valorização do espectro em causa. Neste contexto, a ANACOM não considera que esse risco seja suficientemente importante para ter um impacto que possa condicionar de forma relevante os investimentos destes operadores de rede.

Em quarto lugar, sendo previsível que o custo do capital, durante os próximos anos, continue a ser relativamente baixo, não existem razões para que a **VODAFONE** e a **MEO** tenham limitações significativas, por via do acesso a financiamento, que possam condicionar os seus investimentos.

É também importante notar que, em princípio, os equipamentos de rádio tenderão a ter uma vida útil substancialmente inferior à vida útil da infraestrutura física dessa rede e, em todo o caso, tipicamente não superior ao prazo de renovação dos DUF nesta sede considerada, conforme aliás se pode inferir pelos contributos que a ANACOM recebeu a propósito do desenvolvimento de um modelo de terminação móvel, tendo-se

inclusivamente recebido sugestões de prazos de vida útil inferiores, nomeadamente motivadas pela evolução tecnológica dos equipamentos e das funcionalidades exigidas pelo mercado.

Já a infraestrutura física, embora possa ter vida útil mais alargada, não está dependente de uma faixa de frequências particular, podendo manter a sua utilidade na operação mesmo após uma hipotética caducidade dos DUF em renovação, motivo pelo qual a ANACOM entende que os prazos de renovação de cerca de 11 anos não impossibilitam a recuperação dos investimentos necessários à boa operação das redes móveis da VODAFONE ou da MEO.

Tudo isto ponderado, a ANACOM considera que a renovação dos DUF em causa promove a estabilidade das operações e permite a continuidade dos investimentos existentes e previstos pelos seus titulares, não acolhendo os argumentos dos operadores de que este prazo condicione os *“princípios gerais de gestão do espectro, promoção do investimento e proteção do mercado”*.

Acrescente-se que, do ponto de vista do interesse público, a promoção do investimento eficiente implica que o regulador tenha uma visão mais alargada e abrangente do mercado e da sua evolução previsível.

É neste contexto que a ANACOM analisou, no SPD, a hipótese de não renovação e a disponibilização do espectro objeto dos DUF ao mercado, tendo referido a este propósito que considera o leilão *“(…) um método transparente que promove a eficiência no processo de atribuição do espectro. Assegurado o desenho de leilão apropriado, este mecanismo é apto a promover dois tipos de eficiência: por um lado, tenderá a disponibilizar o espectro aos operadores que estarão melhor habilitados para transformar o seu uso na produção de melhores serviços e aos preços mais competitivos (eficiência estática); por outro lado, poderá permitir a entrada eficiente de novos operadores no mercado (eficiência dinâmica).”* (pág. 85 do SPD).

A ANACOM, na análise que efetuou, não poderia desconsiderar a importância da possibilidade de colocação do espectro em causa de novo no mercado. Essa seria, em tese, a abordagem preferida, tendo em conta o nível de concorrência e de contestabilidade do mercado, como ficou bem claro no SPD. O que se considerou foi que, nas condições concretas e específicas do momento presente e das faixas de frequências em causa nesta

decisão, tal solução não seria a mais adequada, pelas razões detalhadamente desenvolvidas no SPD. A opção de renovar por 11 anos, e não pelos 20 anos, conforme solicitado pelos operadores, não pode ser descontextualizada deste pressuposto de partida.

Conforme resulta do exposto, ao decidir sobre a renovação dos DUF, a ANACOM assegurou a previsibilidade regulatória para os respetivos titulares relativamente às condições de investimento nas infraestruturas que dependam da utilização desse espectro, como exigido pelo quadro legal aplicável e, em linha como o disposto no artigo 49.º, n.º 2 do CECE.

No entanto, este trata-se, apenas, de um dos critérios atendíveis, uma vez que o CECE determina, no seu artigo 50.º, especificamente aplicável à renovação, que outros devem ser igualmente observados, a saber: (i) o cumprimento dos objetivos previstos no artigo 3.º, no artigo 45.º, n.º 2 e no artigo 48.º, n.º 2, bem como dos objetivos de política pública ao abrigo do direito da União ou do direito nacional, (ii) a aplicação de uma medida técnica de execução adotada nos termos do artigo 4.º da Decisão n.º 676/2002/CE, (iii) a avaliação da correta aplicação das condições associadas ao direito em causa, (iv) a necessidade de promover a concorrência, ou de evitar qualquer distorção da mesma, nos termos do artigo 52.º (v) de tornar a utilização do espectro mais eficiente à luz da evolução tecnológica ou do mercado e (v) de evitar perturbações graves no serviço, os quais a ANACOM não deixou de atender também na decisão a adotar.

Foi da adequada ponderação da totalidade destes critérios, e não apenas de um deles, que resultou a decisão de renovar os DUF até 21 de abril de 2033. A decisão de renovar por um prazo de 11 anos (por oposição a 15 ou 20 anos) permite promover a concorrência, possibilitando um aumento da contestabilidade, e favorece, igualmente, condições adequadas para que o investimento corrente e planeado não só não seja prejudicado, como seja incrementado e orientado de modo mais eficiente. Permite ainda evitar distorções da concorrência resultantes de eventuais condições diferentes enfrentadas pelos vários prestadores instalados. (cfr. págs. 92 e 93 do SPD).

A **VODAFONE** considera que a renovação por 11 anos cria desigualdade e discriminação entre os DUF que agora se renovam e os que serão consignados através do Leilão 5G e outras faixas relevantes, em curso.

O princípio da não discriminação implica tratar igual o que é igual e tratar diferente o que é diferente. Não se pode comparar DUF que são atribuídos pela primeira vez com DUF que já estão atribuídos aos operadores, no caso concreto, há 30 anos, e relativamente aos quais os investimentos que suportam os serviços associados já foram amortizados. Naturalmente, a ANACOM não desconhece que a continuidade da prestação dos mesmos serviços envolve a necessidade de realização de investimentos continuados, mas tais investimentos, no caso concreto em análise, não terão a mesma relevância dos investimentos associados a espectro atribuído pela primeira vez.

Relativamente ao espectro constante do leilão em curso, parte dele diz respeito a faixas de frequências aptas à prestação de serviços 5G, que é uma nova geração que permitirá a disponibilização de diferentes serviços, sendo que a construção das redes de suporte tem associada maior incerteza no seu planeamento, e requer investimentos significativos. O restante espectro, embora não seja associado, no muito curto prazo, à prestação de serviços 5G, mas sim a gerações mais maduras, como o 3G e 4G, trata-se, em qualquer caso, de atribuição e não de renovação, e poderá exigir a realização de investimentos novos específicos para adaptação das redes dos operadores já presentes no mercado, e, ainda mais, para novos operadores que participem no referido leilão.

A importância de associar um prazo de 20 anos no primeiro caso é, portanto, relativamente superior. É neste contexto que deve ser interpretada a decisão da ANACOM de associar prazos diferentes a estas duas situações claramente distintas.

Relativamente ao comentário da **VODAFONE** e da **MEO** de que o prazo de 11 anos não permite um período razoável de amortização dos investimentos, tendo em conta as obrigações de cobertura adicionais das 44 e das 58 freguesias, a ANACOM salienta que permitiu, conforme expressa no SPD, que as novas obrigações de cobertura possam ser cumpridas recorrendo às várias faixas de frequências que fazem, ou farão, parte dos respetivos DUF, e recorrendo às diversas tecnologias, tendo em consideração o princípio da neutralidade tecnológica. Assim, o investimento poderá ser minimizado pela utilização de outras faixas de frequências para além do espectro que está em renovação, uma vez que as estações de base permitem essa flexibilidade, beneficiando de economias de gama

e permitindo a utilização de maiores larguras de banda facilitando o cumprimento da obrigação de cobertura de 100 Mbps.

Adicionalmente, é necessário colocar a quantidade de espectro cujos DUF estão agora a ser renovados em perspetiva face à totalidade de espectro detido pela **MEO** e pela **VODAFONE** neste momento. Como se verifica na Tabela 9 constante das págs. 77 e 78 do SPD, a **VODAFONE** detém um total de 185 MHz e a **MEO** detém um total de 156 MHz, pelo que o espectro que está em renovação corresponde a 12% e a 18% do total do espectro detido pela **VODAFONE** e pela **MEO**, respetivamente.

Neste contexto, não colhe o argumento dos operadores de que não dispõem de um período razoável de amortização dos seus investimentos, pelo facto de, potencialmente, deixarem de ter este espectro a partir de abril de 2033. A verdade é que continuarão, para além dessa data, a deter cerca de 86% e 83% da quantidade de espectro que hoje possuem.

Registe-se ainda o caso da renovação do espectro das faixas dos 900 MHz e dos 1800 MHz, em França, que foi renovado por 10 anos, em 2018. Essa renovação foi acordada entre os operadores e o Governo francês, e a ANACOM não tem conhecimento de que o prazo de 10 anos tenha sido considerado insuficiente para a amortização dos investimentos. E importa ainda acrescentar que, neste caso francês, o conjunto de obrigações a que os operadores se comprometeram em contrapartida por essa renovação, foi bastante superior àquela que resulta do SPD, incluindo melhorar a cobertura com a instalação de 5000 novos *cell sites*, melhorar a qualidade de sinal em particular nas zonas rurais, atualizar todos os sites 2G e 3G para 4G, acelerar a implementação do 4G em 55 mil quilómetros nos corredores de transportes e obter uma cobertura interior ubíqua, através do fornecimento do serviço de voz sobre Wi-Fi para os clientes com equipamento compatível.

Quanto à discordância manifestada pela **VODAFONE** e pela **MEO** relativamente à intenção da ANACOM de fazer coincidir o termo dos DUF objeto de renovação com o dos DUF de que são titulares na faixa dos 2,1 GHz, designadamente pelo facto de se tratar apenas de uma faculdade que, nos termos artigo 49.º, n.º 4 do CECE, é atribuída aos Estados-Membros (e não ao regulador) e de este não ter sido ainda transposto para a legislação nacional, o que permite ao legislador vir a definir, em sede de transposição, eventuais condições e regras para o efeito, reitera-se o que acima se vincou: a ANACOM não aplicou o disposto na referida disposição do CECE, teve-a em linha de conta, como o teve, por



exemplo, ao promover a avaliação de mercado prevista no seu artigo 52.º (ex vi artigo 50.º do CECE), a qual segue a abordagem de mercado prevista no seu artigo 67.º, n.º 2.

O disposto no artigo 33.º, n.ºs 1 e 2 da LCE permite ao Regulador, fundamentadamente e observados os critérios aí definidos, fixar um prazo de duração dos DUF entre o mínimo e máximo estabelecidos no seu n.º 1, não lhe vedando a possibilidade de, na sua fixação concreta, viabilizar a caducidade simultânea dos DUF em referência, visando prosseguir uma finalidade que se inscreve entre os objetivos de regulação que lhe compete promover e assegurar.

Ora, tal como se evidenciou no SPD (págs. 92 a 94), a fixação de prazos de modo a assegurar o termo simultâneo dos DUF em questão visa permitir uma abordagem mais global à futura reapreciação da sua manutenção, que tenha em conta o mercado como um todo e que permita um maior alcance dos objetivos de interesse público que devem ser prosseguidos pela ANACOM, designadamente o de potenciar uma maior concorrência no mercado.

Ademais, o termo simultâneo dos vários DUF poderá permitir a nova atribuição de uma parte ou da totalidade dos mesmos, possibilitando o aumento da contestabilidade e proporcionando o incremento do nível de concorrência efetiva, favorecendo, igualmente, condições adequadas para que o investimento corrente e planeado não só não seja prejudicado, como seja incrementado e orientado de modo mais eficiente.

E, contrariamente ao que a **VODAFONE** e a **MEO** pretendem fazer crer, trata-se de uma abordagem plenamente conforme com o CECE, na medida em que no contexto da renovação de DUF se estabelece que as autoridades competentes devem, entre outras, considerar a *“necessidade de promover a concorrência ou de evitar qualquer distorção da mesma, nos termos do artigo 52.º, assim como a necessidade de tornar a utilização do espetro de radiofrequências mais eficiente à luz da evolução tecnológica ou do mercado”* (cfr. artigo 50.º, n.º 2, alíneas e) e f).

Neste sentido, reitera-se que o considerando (129) do CECE refere que as autoridades competentes *“deverão ponderar o impacto na concorrência da renovação da concessão de direitos atribuídos por oposição à promoção de uma exploração mais eficiente ou de novas utilizações inovadoras em caso de abertura da faixa a novos utilizadores, sublinhando-se que as autoridades competentes deverão poder determinar que, nesta matéria, apenas*

seja autorizada uma duração limitada da renovação, a fim de evitar perturbações graves na utilização prevista” (sublinhado nosso).

Quanto às reservas assinaladas pela **NOS** sobre a intenção da ANACOM em fazer coincidir numa única data a validade e renovação de todos os DUF, entende esta Autoridade que não sendo a empresa destinatária da decisão a tomar na presente sede, esse tipo de avaliação e ponderação, será efetuada em momento próprio e no quadro da legislação que estará, então, em vigor.

Em todo o caso, não deixa de ser relevante remeter-se para as considerações feitas, a este respeito, no SPD. De facto, uma abordagem mais global do espectro poderá ser mais eficaz e permitir maior alcance no cumprimento dos objetivos de interesse público que devem ser prosseguidos pela ANACOM. A renovação simultânea dos DUF – prática que foi seguida por vários reguladores europeus, como os da Alemanha, da Bélgica, da Eslovénia, da Hungria e de Itália, referidos no SPD – terá a vantagem de permitir uma abordagem que evita distorções da concorrência, ao mesmo tempo que favorece condições adequadas para que o investimento seja incrementado e orientado de modo mais eficiente, objetivos que devem ser prosseguidos pela ANACOM na renovação dos DUF, nomeadamente tendo em conta o artigo 50.º do CECE.

Foi neste contexto que a ANACOM ponderou, inclusive, a opção de renovar os DUF da **VODAFONE** e da **MEO** até novembro de 2027, o que teria também a vantagem de ser o mesmo ano em que terminam os DUF atribuídos no âmbito do Leilão Multifaixa de 2011, como referido na pág. 94 do SPD. Tal prazo não é, naturalmente possível, no âmbito da LCE, pelo que se optou pelo “segundo ótimo”, ou seja, o ano de 2033, coincidente com o prazo de validade dos DUF associados à faixa de frequências dos 2,1 GHz.

Relativamente ao argumento da **NOS** de que fazer coincidir os prazos de validade e de renovação dos DUF cria “riscos desnecessários” e grande pressão no mercado, “limitando assim a flexibilidade na gestão do espectro, quer do lado dos operadores, quer do lado da ANACOM”, esta Autoridade rejeita essa conclusão. Refira-se que, no momento em que se coloque, novamente, à análise e decisão da ANACOM a eventual possibilidade de renovar estes DUF, ou não renovar e poder disponibilizar o espectro ao mercado, esta escolha não será, obviamente, feita sobre a totalidade dos DUF de que os operadores dispõem (cfr. tabela 9 na página 77 do SPD) pelo que essa alegada pressão no mercado será menos significativa do que aquilo que este operador manifesta na sua pronúncia. Por outro lado,

essa avaliação da ANACOM não deixará, como não podia deixar de ser, de ser feita no cumprimento escrupuloso da lei, respeitando o princípios da proporcionalidade e todos os demais princípios a que esta Autoridade está obrigada.

Por outro lado, a opção preconizada pela ANACOM de voltar a equacionar a renovação dos DUF num único momento e com maior quantidade de espectro, detida por mais operadores, permite uma abordagem que precisamente garantirá, perante as várias opções que então poderão estar em aberto, maiores condições de flexibilidade e de mitigação dos eventuais riscos associados, conforme explicitado no SPD.

### **3.4. Obrigações de cobertura**

#### **a) Respostas recebidas**

Um **cidadão devidamente identificado** referiu existirem dificuldades no acesso a redes móveis na localidade de Parede, concelho de Cascais, tendo transmitido insatisfação com o serviço da **VODAFONE**. Outro **cidadão devidamente identificado** propôs que fosse criado um sistema de monitorização semestral com vista à garantia de qualidade ao longo dos anos, considerando que de nada adianta obrigar os operadores a instalar o serviço para apenas uma parte ínfima da população. Identificou ainda o local de Bom-Sucesso, no concelho da Figueira da Foz, para referir que nesse local a proposta comercial 4G fixo da **NOS** de 100 Mbps teóricos, não tende a ultrapassar os 2 Mbps, cerca de 2% da velocidade teórica.

Um terceiro **cidadão devidamente identificado**, refere que a freguesia da Carnota, no concelho de Alenquer, não sendo do interior do país, está na lista proposta pela ANACOM, assim como outras freguesias do concelho. Considera isso correto e que se deve manter, dado que há lugares onde não há bom sinal e não se consegue fazer uma chamada ou consultar a Internet, pelo menos nas localidades da Carnota, Pipa, Antas e Silveira da Machôa e ao longo da estrada nacional 115. Informa que a freguesia, ainda que se localize a 40 km e 40 minutos de Lisboa, é uma freguesia rural, estando muito mal coberta de fibra ótica, do serviço de acesso à Internet e de sinal móvel. Sugere que, em vez de 30 de junho de 2022, a data fixada para os operadores chegarem a acordo deveria ser fixada para 30 de setembro de 2021, não percebendo porque é necessário tanto tempo.

A **IUS OMNIBUS** felicita a ANACOM pelo projeto de decisão no sentido de proteger os interesses dos consumidores de freguesias com menor densidade. No entanto, discorda

da obrigação de a **MEO** e **VODAFONE** poderem acordar entre si, até 30 de junho de 2022, a distribuição das freguesias que têm de assegurar. Considera que, por um lado, há um risco muito significativo de perda de tempo, por ser muito provável que os dois operadores não cheguem a acordo, tendo a questão depois de ser decidida com autoridade pelo regulador, prevendo esse desfecho. E, por outro lado, considera que um acordo pode limitar a concorrência entre os operadores. Propõe assim que se poupe esta etapa, que provavelmente levará a perder desnecessariamente quase um ano. Refere finalmente dúvidas sobre o ponto 4 da Decisão.

A **Junta de Freguesia de A dos Francos** refere ter recebido com agrado a informação relativa à imposição de obrigações adicionais de reforço ao nível da cobertura da Internet nas 100 freguesias de baixa densidade populacional, nas quais se enquadra. As dificuldades já sentidas pela população, e agravadas com a pandemia, criam constrangimentos graves à população, bem como às empresas, tendo algumas, em consequência, optado por se instalar noutras localidades.

A **União de Freguesia de Abrunheira, Verride e Vila Nova da Barca** refere dar parecer positivo à renovação dos DUF da **MEO** e da **VODAFONE** com as obrigações de cobertura apresentadas para as 100 freguesias contempladas com um débito mínimo de 100 Mbps, estando a sua freguesia inserida nessa lista de 100 freguesias. Considera ser extremamente necessário realizar este aumento de débito no serviço de banda larga móvel uma vez que o débito raramente atinge 10 Mbps, levando as pessoas a fixarem-se noutras localidades, contribuindo ainda mais para a desertificação do território desta freguesia. Em tempos de acréscimo das atividades de teletrabalho, considera que é imperioso melhorar as condições de acesso à Internet, sobretudo no que diz respeito ao débito do serviço móvel e fixo, reforçando a necessidade não só de aumentar o débito do serviço de banda larga móvel, mas também de banda larga fixa, nomeadamente à substituição do serviço ADSL, que serve atualmente a maior parte dos habitantes da freguesia, por uma rede de fibra ótica.

A **Junta de Freguesia de Alcobertas** congratulou a ANACOM, por constatar e considerar esta freguesia de baixa densidade, colocando-a nas 100 freguesias que inicialmente não constavam do Regulamento do Leilão 5G e outras faixas relevantes. Refere que volta uma vez mais a apresentar as suas preocupações e a solicitar a maior brevidade na resolução do problema, nomeadamente, o facto de a maioria das localidades de Alcobertas não ter cobertura de fibra ótica, assim como de rede móvel. Informa sobre as dificuldades que a

população sente, em particular os alunos do Centro Escolar de Alcobertas (Rio Maior), que estão limitados quanto à participação nas aulas e quanto à sua situação face aos colegas do mesmo nível de ensino que tiveram a “*sorte de nascerem noutra sítio onde esta questão nem sequer equacionaram*”, solicitando que a ANACOM considere o seu desespero (Junta Freguesia, Centro Escolar, IPSS, Associações e em particular a população em geral), que necessita de contributo em particular nos tempos em que vivemos. A Freguesia refere que mantém as preocupações de 2020, apelando que a ANACOM e os operadores resolvam este problema no menor espaço de tempo possível, para que possam avançar para uma freguesia mais desenvolvida e com condições de vida idênticas à maioria da população do país.

A **Junta de Freguesia de Arrouquelas** considera ser relevante dar contributo para o reforço desta iniciativa junto da população que, honrosamente, representa. Faz notar que é de conhecimento público generalizado que não se têm privilegiado de igual forma as diversas zonas do país, sendo essencial reforçar os objetivos de cobertura de territórios com menor densidade populacional, sobretudo em meio rural, como é o caso. Considera que sendo o espectro de radiofrequências um recurso público escasso, e com um valor económico significativo, congratula-se com as evidências que atestam a necessidade de se garantir que “estas” poderão estar disponíveis para um maior número de utilizadores em meio rural, e assim mitigar as deficiências identificadas ao nível das coberturas e da capacidade disponibilizada nas redes móveis, promovendo obviamente a coesão económica e social, bem como a equidade no acesso aos benefícios da tecnologia, sobretudo tendo em conta que o acesso a frequências de maior espectro, que permitem uma utilização mais ajustada às atuais necessidades do mundo do trabalho e do conhecimento, é entendido, cada vez mais, como um elemento de equidade e dignidade social, económica e política. Referiu a importância da iniciativa e transmitiu disponibilidade para cooperar com o reforço destas medidas.

A **Junta de Freguesia de Colmeias e Memória** reportou que nos lugares de Serra do Branco, Lagares, Barreiro, Santa Margarida, Tôco, Portela da Memória, Memória e Couções, os sinais são extremamente fracos, não existindo também fibra o que coloca não só as empresas numa situação extremamente difícil, mas também os estudantes e todos os que no mundo atual necessitam destes serviços. Considera ser imprescindível que os acessos às redes digitais possam funcionar em pleno numa freguesia localizada no Centro Litoral, que necessita urgentemente de fixar pessoas.

A **Junta de Freguesia de Paderne** congratula a ANACOM por este projeto de decisão, notando que a sua freguesia se encontra na lista das freguesias com obrigações de cobertura, denotando a excelente capacidade de análise de diagnóstico por parte desta Autoridade. Realça a diferença de acesso à Internet entre o meio urbano e rural, e estando agora totalmente dependentes da Internet, na situação pandémica, considera que este projeto ajuda a resolver um problema sério no país que é chegar à área rural, permitindo o desenvolvimento de turismo bem como dos empresários que se queiram instalar localmente, e ajudando os residentes que frequentam o ensino, bem como os que estão em teletrabalho.

A **União das Freguesias de Pataias e Martingança** informou que existem grandes falhas na cobertura de rede pública em toda a sua área geográfica, não sendo possível fazer chamadas de telemóvel, tanto na rede da **MEO** como da **VODAFONE** (exemplificando que não é possível ligar, que as chamadas caem, que não se ouve a outra pessoa e que existem interferências na rede). Reportou que o serviço de Internet no interior das habitações, empresas ou serviços, tem quebras momentâneas nas ligações por cabo, existem cortes no serviço por Wireless e registam-se dificuldades na comunicação por satélite (Zoom, WhatsApp, Facebook, etc.), referindo ainda que não há acesso a dados móveis em grande parte da freguesia na rede **MEO**.

A **Junta de Freguesia de São João da Ribeira e Ribeira de São João** refere que transmite informação que já anteriormente foi comunicado à ANACOM, dando como exemplo o passado recente vivido em estado de emergência e o conseqüente encerramento provisório das escolas, em que muitos alunos realizaram aulas *online*, recorrendo para isso à Internet, ferramenta imprescindível para terem a elas terem acesso. Realça que no lugar de Vale de Barco, S. João da Ribeira, Freguesia de S. João da Ribeira e Ribeira de S. João, Concelho de Rio Maior, isso não aconteceu e que foi instalada fibra em toda a área da freguesia, com a exceção de Vale de Barco.

A **Junta de Freguesia de Sines** manifestou a sua preocupação em relação a alguns aglomerados de baixa densidade populacional dessa freguesia que não dispõem de um serviço de banda larga móvel com um débito mínimo de 100 Mbps, nomeadamente: Paiol, Casoto, Sonega e Bairro Novo da Provença.

A **MEO (pág. 44)** propõe a extensão do prazo de cumprimento das obrigações de cobertura adicionais da renovação dos DUF até 2025 **[IIC]**

[FIC].

A **VODAFONE (pág. 26 a 28)** também propõe que o prazo de cumprimento das obrigações de cobertura adicional da renovação dos DUF seja estendido para um período de até 2 anos após a data de homologação do acordo pela ANACOM, [IIC]

[FIC].

A **VODAFONE** considera que deve ter-se em conta que, na execução dos seus planos de investimento, os operadores estão muito dependentes da celeridade e expediente de várias entidades, como sejam os municípios (na aprovação da instalação das novas estações ou reforço das já existentes) ou os fornecedores de energia para ligação destas estações, muitas das quais se irão situar em zonas remotas e sem ligação à rede elétrica. Realça que a colocação de uma nova estação base requer autorizações de licenciamento de várias entidades como por exemplo Câmaras Municipais, Instituto Português do Património Arquitectónico (IPPAR), Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e demais entidades estatais que gerem o património e ambiente, e cujos tempos de reposta para as devidas autorizações podem ultrapassar o prazo estipulado de 1 ano para garantir o cumprimento destas novas obrigações.

Acrescenta este operador que, pelo facto de as localizações autorizadas para colocação de novas estações base serem, por vezes, em zonas não acessíveis, o fornecedor de energia apresenta prazos mínimos de ligação à rede de energia superiores a 360 dias,

devido à dificuldade de construção de ramais de média tensão, pelo que estes prazos não se coadunam com o prazo imposto para a obrigação.

A **MEO** referiu igualmente, neste âmbito, que o facto de as 100 freguesias de menor densidade populacional agora identificadas pela ANACOM não constarem da lista de freguesias especificamente abrangidas no Regulamento do Leilão 5G e outras faixas relevantes não justifica, por si só, que se estabeleça para estas 100 freguesias um objetivo de cobertura de 90% da população a atingir em 2023, quando no Regulamento do Leilão 5G este nível de cobertura é exigível até ao final de 2025.

Assim, a **MEO (pág. 45)** entende que o prazo de cumprimento das obrigações de cobertura adicionais deve ser estendido até 2025, em linha com o que está previsto no Leilão 5G e outras faixas relevantes. Já a **VODAFONE (pág. 28)** propõe que a ANACOM estenda o prazo de cumprimento das obrigações de cobertura adicionais para um período de até 2 anos após a data de homologação do acordo pela ANACOM e/ou resultado do sorteio.

Por seu lado, defende que a restrição que limita os operadores de escolherem freguesias onde já tenham obrigações de cobertura decorrentes do Leilão Multifaixa ou da renovação dos DUF na faixa dos 2,1 GHz seja removida, alegando não fazer sentido pois tal prejudica a implantação eficiente dos elementos de rede necessários ao cumprimento das obrigações de cobertura adicionais, nomeadamente por não permitir o aproveitamento de sinergias com as instalações já efetuadas pela **VODAFONE** e pela **MEO** nas freguesias em questão. A **VODAFONE** considera assim que o levantamento desta limitação em nada prejudicará a concorrência destes operadores nestas freguesias, uma vez que, **[IIC]**

**[FIC]**

A **MEO (pág.10)** assinalou um lapso no último parágrafo da pág. 9 do SPD: a data de 21.04.2021 relativa às obrigações de cobertura da **MEO** deve ser corrigida para 21.04.2018.

## **b) Entendimento da ANACOM**

A ANACOM regista os comentários recebidos sobre a existência de insuficiências nos níveis de cobertura das redes móveis nacionais em certos locais, assim como os constrangimentos relativamente às velocidades associadas ao serviço disponível em locais



específicos. A ANACOM nota, ainda, que foi recebido com agrado, por parte de alguns respondentes, a informação relativa à imposição de obrigações adicionais de reforço ao nível da cobertura da Internet nas 100 freguesias de baixa densidade populacional identificadas pela ANACOM.

Relativamente ao comentário de criação de um sistema de monitorização semestral com vista à garantia de qualidade ao longo dos anos, refira-se que o facto de existir um sistema de monitorização, por si só, não garante a qualidade do serviço, mas tão-somente assegura que é efetuada essa monitorização da qualidade do serviço. Não obstante, a ANACOM reconhece que poderá servir de incentivo para que os operadores invistam na rede, principalmente caso se verifiquem falhas da mesma, e também por comparação com a qualidade de serviço das redes móveis dos diferentes operadores.

Ainda a respeito da verificação da qualidade de serviço das redes móveis, a ANACOM informa que tem levado a cabo diversas iniciativas nessa área, como referido no SPD, sendo que os estudos realizados por esta Autoridade estão disponíveis em <https://anacom.pt/render.jsp?categoryId=293495>. A ANACOM também disponibiliza a ferramenta NET.mede (disponível em <https://netmede.pt/>) que permite efetuar testes à rede na perspetiva do utilizador. Adicionalmente, e no âmbito da verificação das obrigações de cobertura, a ANACOM publicou o relatório<sup>57</sup> relativo às coberturas associadas à faixa dos 800 MHz – 480 freguesias tendencialmente sem banda larga móvel.

Sobre a discordância manifestada pela **IUS OMNIBUS** relativamente ao prazo do acordo para a distribuição das freguesias entre a **MEO** e a **VODAFONE** ser até 30 de junho de 2022, por alegadamente ser muito provável que os dois operadores não cheguem a acordo, a ANACOM relembra que no procedimento decorrente da renovação dos DUF na faixa dos 2,1 GHz, em que os 3 operadores (**MEO**, **NOS** e **VODAFONE**) tiveram de chegar a acordo sobre as 588 freguesias potencialmente sem Banda Larga Móvel a cobrir, num total de 196 por cada operador, foi conseguido a acordo nos prazos previstos<sup>58</sup>. Naturalmente, isto não significa que, no caso presente, os operadores venham a chegar a acordo, e foi precisamente para acautelar essa possibilidade que a ANACOM chamará a si a decisão, caso o acordo não seja obtido até aquela data. Sobre o ponto de a existência de um acordo

---

<sup>57</sup> Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1499737>.

<sup>58</sup> Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1405831> e <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1408499>.

poder limitar a concorrência, a ANACOM entende que, também tendo em conta a experiência passada, não existe evidência que este tipo de acordo específico seja apto a ter um efeito negativo sobre a concorrência.

Sobre a proposta efetuada por um **cidadão devidamente identificado** para antecipar essa data de 30 de junho de 2022, para 30 de setembro de 2021, a ANACOM informa que tal não é possível pois, tendo presente que as obrigações adicionais de cobertura só produzirão efeitos a partir da data de renovação dos DUF, ocorrendo esta em outubro de 2021 no caso da **VODAFONE** e, em março de 2022, no caso da **MEO**, o referido acordo não pode ser concluído em data anterior a março de 2022. Entende-se que os operadores deverão ter algum tempo adicional, após essa data, para chegarem a acordo, pelo que este deverá ser concluído até 30 de junho de 2022 e transmitida à ANACOM a decisão adotada.

Sobre a limitação da escolha das freguesias pela existência de obrigações de cobertura decorrentes do Leilão Multifaixa ou da renovação dos DUF na faixa dos 2,1 GHz referida pela **VODAFONE**, que considera não fazer sentido, a ANACOM entende que tal se justifica pela necessidade de proporcionar às populações das freguesias em causa uma maior diversidade de escolha, tornando mais significativo o benefício associado à obrigação. Por outro lado, uma opção diversa implicaria uma sobreposição de obrigações em relação ao mesmo operador, o que esvaziaria, pelo menos parcialmente, a obrigação a impor.

Relativamente à discordância da **MEO** e da **VODAFONE** quanto ao prazo de um ano para cumprimento das obrigações de cobertura agora fixadas, importa aqui lembrar outros exemplos de obrigações de cobertura e os respetivos processos de implementação.

Recorde-se, para o efeito, que o Regulamento n.º 560-A/2011, de 19 de outubro (Regulamento do Leilão para a atribuição de direitos de utilização de frequências nas faixas dos 450 MHz, 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz, de ora em diante “Regulamento n.º 560-A/2011”), que veio impor, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 33.º e do artigo 34.º (ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 32.º da Lei das Comunicações Eletrónicas, na versão então em vigor), uma obrigação de cobertura, como condição associada aos DUF – a atribuir na faixa dos 800 MHz.

Em resultado deste leilão, a **MEO**, a **NOS** e a **VODAFONE**, enquanto titulares de direitos de utilização de 2x10 MHz na faixa dos 800 MHz, ficaram – individualmente – obrigadas a assegurar a cobertura de um conjunto de 160 freguesias tendencialmente sem cobertura

de banda larga móvel, conforme veio a ser fixado nos respetivos títulos dos direitos de utilização de frequências<sup>59</sup>.

Por decisão de 10 de março de 2016<sup>60</sup>, a ANACOM notificou as empresas **MEO**, **NOS** e **VODAFONE** do fim das restrições existentes na faixa de frequências dos 800 MHz, conforme disposto no n.º 8 do artigo 34.º e na alínea a) do n.º 8 do artigo 35.º do Regulamento n.º 560-A/2011, devendo, conseqüentemente, as obrigações de cobertura nas 480 freguesias tendencialmente sem banda larga móvel (que poderiam ser cumpridas com recurso às frequências que os operadores detêm nas faixas dos 800 MHz e dos 900 MHz) ser asseguradas no prazo de 6 meses (para 50% das freguesias) e de um ano (para 100% das freguesias), a contar do fim das restrições técnicas existentes à operação na faixa de frequências dos 800 MHz, ou seja, até:

- 10 de setembro de 2016 (50%);
- 10 de março de 2017 (100%).

Nota-se que, para efeitos do cumprimento das obrigações de cobertura, consideraram-se as freguesias como cobertas sempre que fosse disponibilizado um serviço de banda larga móvel que cobrisse, pelo menos, a sede da respetiva junta de freguesia.

Ora, ainda que a obrigação de cobertura para estas 480 freguesias não seja coincidente com as novas obrigações, a ANACOM não pode deixar de notar que naquele caso, quer a **MEO**, quer a **VODAFONE** tiveram de cobrir, individualmente, 160 freguesias no prazo de um ano e 80 no prazo de meio ano, o que foi alcançado e até superado em alguns dos casos. Assim, no passado, o prazo estipulado, de 6 meses e de 1 ano, não foi impeditivo do cumprimento, por parte dos operadores, das respetivas obrigações de cobertura, salientando-se que o número de freguesias em causa no âmbito do presente procedimento é inferior, em concreto, 56 para a **MEO** e 44 para a **VODAFONE**.

---

<sup>59</sup> Vide títulos dos direitos de utilização de frequências para serviços de comunicações eletrónicas terrestres n.os 01/2012 (número 18), 02/2012 (número 18) e 03/2012 (número 19), todos emitidos a 9 de março de 2012, disponíveis em <https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=345109>.

<sup>60</sup> Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1380834>.

Atente-se ainda à renovação dos direitos de utilização de frequências atribuídos na faixa 2,1 GHz à **MEO, NOS, VODAFONE** para serviços de comunicações eletrónicas terrestres, aprovada por decisão de 18 de fevereiro de 2016<sup>61</sup>.

De acordo com o ponto “4.2. Obrigações de cobertura” desta decisão, clarificada na redação do ponto 6.8 pela decisão final de 7 de julho de 2016<sup>62</sup>, os operadores estavam obrigados à cobertura de:

- 588 freguesias (196 por operador, sendo 560 freguesias do continente, 4 freguesias da Região Autónoma da Madeira e 24 freguesias da Região Autónoma dos Açores);  
e
- 75% da população de cada uma das freguesias identificadas, com velocidade de transmissão de dados de 30 Mbps.

Na referida decisão, estabelecia-se ainda que as freguesias se encontrariam cobertas sempre que fosse disponibilizado a 75% da população de cada uma dessas freguesias um serviço de Banda Larga Móvel que permitisse uma velocidade de transmissão de dados de 30 Mbps (velocidade máxima de *download*).

As obrigações adicionais de cobertura definidas em 2016 só vigoraram a partir da renovação dos DUF, que ocorreu em 2018 (abril, junho e maio de 2018, respetivamente para a **MEO, NOS** e **VODAFONE**), tendo sido fixado o prazo máximo de um ano para o seu cumprimento integral, pelo que só em 2019 seria expectável que todas as freguesias estivessem cobertas.

Ora, as obrigações de cobertura relativas a estas 588 freguesias e as que agora se preconiza nos DUF a renovar são similares, havendo nestas novas obrigações um incremento na velocidade a disponibilizar (para 100 Mbps) e na percentagem de população a cobrir (para 90% da população de cada freguesia). A ANACOM evidencia que, em relação àquelas 588 freguesias, quer a **MEO**, quer a **VODAFONE** asseguraram, no prazo de um ano, a cobertura das freguesias que lhe cabiam (196 freguesias para cada operador), de acordo com a informação que foi disponibilizada pelos operadores em causa a esta Autoridade, num momento em que a conjuntura económica não era materialmente diferente da presente. Assim, no passado, o prazo estipulado de 1 ano, não foi impeditivo

---

<sup>61</sup> Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1379330>.

<sup>62</sup> Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1390259>.

do cumprimento, por parte dos operadores, das respetivas obrigações de cobertura, salientando-se que o número de freguesias no âmbito do presente procedimento de renovação é inferior.

No que respeita a eventuais dificuldades adicionais que possam ser suscitadas pelas autoridades municipais, a ANACOM considera que o prazo para cumprimento das novas obrigações de cobertura a que os operadores ficam vinculados será suficiente para ultrapassar essas eventuais dificuldades, designadamente atentos os prazos fixados no Decreto-Lei n.º 11/2003, de 18 de janeiro, que regula a autorização municipal inerente à instalação e funcionamento das infraestruturas de suporte das estações de radiocomunicações e respetivos acessórios. Não obstante a ANACOM estará disponível para colaborar no sentido de sensibilizar as autarquias para a necessidade do cumprimento destas obrigações de cobertura, sendo esta uma acção do plano de actividades da ANACOM, que tem sido prosseguida no passado recente e continuará a sê-lo, com o objectivo de reduzir estes custos de contexto.

Em todo o caso, importa salientar que a ANACOM não dispõe, nem pode dispor, sob pena de ilegalidade, de capacidade de intervenção no âmbito das matérias que são da competência das autoridades municipais, designadamente no que se prende com a instalação de estações ou com a fixação e cobrança de taxas devidas a essas entidades. Em todo o caso, nada obsta que, caso venham a ocorrer situações como as referidas, os operadores as coloquem à consideração da ANACOM.

De notar ainda que a ANACOM tem efetuado diversas campanhas de sensibilização junto das autarquias, no âmbito da implementação do 5G, mas que abordam também as redes móveis em geral.

Neste contexto, a ANACOM lançou também o guia digital “Rumo ao 5G”<sup>63</sup>. Com efeito, tendo presente que em breve serão desenvolvidas as redes 5G, o guia dedica-lhes uma particular atenção, ao mesmo tempo que aborda assuntos transversais à implantação das redes de comunicações eletrónicas, independentemente da tecnologia em que estas se suportam e que, como tal, aproveitam também no caso em apreço.

---

<sup>63</sup> Disponível em <https://anacom.pt/render.jsp?contentId=1631621>.

Assim, entre outra mais específica do 5G, é apresentada informação sobre o quadro legal e as boas práticas necessárias a uma implantação célere das redes e a importância da informação disponibilizada no Sistema de Informação de Infraestruturas Aptas (SIIA), neste contexto. A ANACOM disponibiliza ainda o Portal 5G, como ponto de enfoque sobre informações sobre desenvolvimento das redes, tecnologias e sistemas.

Esta publicação destina-se às autarquias locais, às Comunidades Intermunicipais, à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), à Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), enquanto entidades geradoras de consensos entre os respetivos membros, às empresas de comunicações eletrónicas e às entidades que detêm ou gerem infraestruturas utilizadas pelas empresas de comunicações eletrónicas no exercício da sua atividade.

Por fim e sobre o facto de a **MEO** entender que o prazo de cumprimento das novas obrigações de cobertura deve ser estendido até 2025, em linha com o que está previsto no Regulamento do Leilão 5G, a ANACOM considera que se tratam de processos autónomos, pois no leilão estão a ser atribuídos DUF pela primeira vez, em determinadas faixas de frequências, e no presente caso trata-se de um processo de renovação de DUF que têm por objeto faixas de frequências que já estão a ser exploradas há sensivelmente 30 anos pelo que, tendo em consideração toda a fundamentação aqui apresentada, se entende que o prazo de 1 ano é adequado e proporcional. Adicionalmente, no leilão 5G estão incluídos todos os municípios de baixa densidade, ou seja, o seu número é muito superior e correspondem a zonas mais remotas. Na obrigação aqui imposta, o número é muito inferior e estão em causa territórios menos remotos, sendo portanto relativamente menos exigente.

Finalmente, uma última nota para esclarecer a **IUS OMNIBUS** sobre a observação que fez relativamente ao ponto 4 do projeto de decisão. A referência feita ao Leilão Multifaixa corresponde ao procedimento realizado em 2011 e referido no SPD na pág. 9 (correspondente ao Regulamento nº 560-A/2011, de 19 de outubro) e não ao procedimento de Leilão 5G e outras faixas relevantes, que se encontra presentemente em curso.

### 3.5. Averbamento dos DUF

#### a) Respostas recebidas

Relativamente aos averbamentos aos títulos constantes do Anexo 1 do SPD, a **VODAFONE** e a **MEO** assinalam a existência de lapsos de escrita no número 17.1 b) e 16.1 d) dos Averbamentos n.ºs 5 e 6, respetivamente, devendo a data de termo (21 de abril de 2023) ser corrigida com a referência ao ano de 2033.

A **MEO** sinaliza ainda que:

- As duas alíneas do ponto 16.1 do Averbamento n.º 6 devem ser a) e b), não c) e d);
- Os números 12.8 c) e 17.1 b) do Averbamento n.º 5 e os números 11.8 c) e 16.1 d) do Averbamento n.º 6 deverão ser revistos, em consonância com o que se defende na sua pronúncia, ou seja, (i) alinhamento da duração e (ii) **[IIC]**  
**[FIC]**; e
- O Averbamento n.º 6 apenas atualiza o número 1.a) do Título ICP-ANACOM N.º 02/2012 com a referência à Decisão 2018/637/UE, sendo igualmente necessário atualizar a redação dos números 9.2, 24, 26.1 e 26.2.

A **MEO** considera oportuno que os novos averbamentos aos DUF atuais prevejam já a utilização do sistema 5G nas faixas dos 900 MHz / 1800 MHz e dos 2,1 GHz. Nesse sentido a **MEO** faz referência ao mandato da Comissão Europeia à CEPT, de julho de 2018, para elaborar condições técnicas harmonizadas para os sistemas 5G, incluindo nas faixas de frequências dos 900 MHz / 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz, e aos relatórios e decisões subsequentes, nomeadamente:

- O ECC Report 297 e a atualização da ECC Decision (06)13, de março de 2019, com a análise técnica das faixas dos 900 MHz e dos 1800 MHz (880-915/925-960 MHz e 1710-1785/1805-1880 MHz) e a sua designação para 5G com a tecnologia *New Radio* (anexo 1 da Decisão ECC/DEC/(06)13);
- O CEPT Report 72 de julho de 2019 com uma proposta de revisão das condições técnicas harmonizadas na faixa de frequências emparelhadas dos 2 GHz e com informação inicial relativamente à revisão da harmonização técnica das faixas dos 900

MHz e dos 1800 MHz. A proposta de harmonização técnica destas faixas deverá ser publicada pela CEPT em 2021, sendo de prever a concretização do princípio da neutralidade tecnológica através da utilização de *Block Edge Masks*, em vez de referência a tecnologias específicas;

- A Decisão de Execução (UE) 2020/667 da Comissão Europeia, de 6 de maio de 2020, que altera a Decisão 2012/688/UE no respeitante à atualização de determinadas condições técnicas aplicáveis às faixas de frequências de 1920-1980 MHz e de 2110-2170 MHz, que se adequam à utilização da faixa por sistemas terrestres sem fios da próxima geração (5G).

Neste contexto, mantendo presente o disposto no artigo 15.º da LCE e, bem assim, os princípios da neutralidade tecnológica e de serviços e da utilização eficiente do espectro, a **MEO** solicita, nos termos previstos nos números 9.2 e 26.2 do Título N.º 02/2012, autorização para utilizar o sistema 5G nas faixas dos 900MHz /1800 MHz e dos 2,1 GHz.

#### **b) Entendimento da ANACOM**

A ANACOM irá, na decisão final, proceder à correção dos lapsos de escrita assinalados pela **VODAFONE** e pela **MEO** no que se refere aos Averbamentos n.ºs 5 e 6, bem como atualizar a redação de alguns dos números e alíneas dos títulos ICP-ANACOM n.º 03/2012 e ICP-ANACOM n.º 02/2012 que se referem às faixas dos 900 MHz e dos 1800 MHz, de modo a incluir a referência à Decisão 2018/637/UE.

Relativamente à proposta da **MEO** para que os novos averbamentos aos DUF atuais prevejam já a utilização do sistema 5G nas faixas dos 900 MHz/1800 MHz e dos 2,1 GHz, a ANACOM informa, desde já, que acompanhou a elaboração do mandato que a Comissão Europeia emitiu à CEPT, para que fossem revistas as condições técnicas harmonizadas em determinadas faixas de frequências para redes móveis que estão harmonizadas na União Europeia, para as adequar para a próxima geração de sistemas terrestres sem fios (5G), e também tem acompanhado os trabalhos ao nível da CEPT, tendo participado no debate e elaboração dos relatórios e decisões referido pela **MEO**.

A este respeito informa-se que o projeto de Relatório CEPT 80, que contém as soluções regulamentares para concretizar o princípio da neutralidade tecnológica para as faixas dos 900 MHz e 1800 MHz, esteve recentemente em consulta pública e deverá ser aprovado pelo ECC na sua reunião de julho de 2021, e posteriormente publicado e enviado à



Comissão Europeia. A aprovação deste relatório CEPT desencadeará a atualização da Decisão da Comissão para as faixas dos 900 MHz e 1800 MHz, pelo que se considera oportuno rever as condições do DUF para a faixa dos 900 MHz e 1800 MHz quando esta Decisão estiver disponível e for adotada pelo RSC, sendo então implementada pela ANACOM, o que será efetuado em processo autónomo.

Relativamente à faixa dos 2,1 GHz, a ANACOM ainda não implementou a Decisão de Execução (UE) 2020/667 da Comissão Europeia, de 6 de maio de 2020. Esta Decisão que altera a Decisão 2012/688/UE, prevê que as atuais bandas de guarda, de 300 kHz, possam ser eliminadas, sem prejuízo de se manter salvaguardada a proteção aos serviços espaciais. Deste modo, a referida Decisão de Execução carece de uma medida de implementação nacional, relativa, designadamente à quantidade de espectro utilizável e às condições de proteção de serviços adjacentes, pelo que em devido tempo a mesma será submetida à auscultação pública. Assim a sua implementação tem que ser devidamente ponderada e ocorrerá em processo autónomo, para permitir que todos os interessados possam manifestar as suas posições e seja encontrada uma solução consensual que permita otimizar a utilização do espectro. A implementação desta Decisão pela ANACOM será assim o momento oportuno para rever as condições dos DUF na faixa dos 2,1 GHz.

A alteração das condições de utilização do espectro na faixa dos 900 MHz e dos 1800 MHz e nossa faixa dos 2,1 GHz não tem impacto apenas no DUF da **MEO**, mas em todos os DUF dos operadores que detêm espectro nestas faixas, sendo esta mais uma razão para que a adequação dos DUF seja tratada posteriormente e em processo autónomo.

#### **4. Conclusão**

Ponderados os contributos recebidos e tendo presente os entendimentos apresentados nos pontos anteriores, a ANACOM entende que, sem prejuízo de manter o SPD aprovado a 29 de abril de 2001, devem ser introduzidas algumas alterações que, sem alterar a decisão de fundo, se traduzem no seguinte:

- Correção de informação da Tabela 3;
- Correção de informação na Tabela 4;
- Correção de informação da Tabela 7;

- Correção do título do Gráfico 30;
- Correção do Gráfico 34;
- Correção do Gráfico 41;
- Corrigido o lapso de escrita constante do último parágrafo da pág. 9 do SPD no que se refere à data das obrigações de cobertura da **MEO** na prestação de serviços de dados, na subfaixa 1920-1980 MHz / 2110-2170 MHz;
- Retificados os lapsos de escrita assinalados pela **VODAFONE** e pela **MEO** no que se refere aos Averbamentos n.ºs 5 e 6, assim como atualizada a redação de alguns dos números e alíneas dos títulos ICP-ANACOM n.º 03/2012 e ICP-ANACOM n.º 02/2012, de modo a incluir a referência à Decisão 2018/637/UE.

Adicionalmente, foram introduzidos alguns ajustes editoriais que, pela sua natureza, não são evidenciados nos entendimentos e na listagem *supra*.

**Anexo 1: Listagem de entidades que responderam à consulta pública**

**Prestadores de serviços de comunicações eletrónicas (3):**

NOS Comunicações, S.A.

MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.

VODAFONE Portugal – Comunicações Pessoais, S.A.

**Instituições diversas (2):**

IUS OMNIBUS

APRITEL – Associação de operadores de comunicações eletrónicas

**Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia (x 12):**

União de Freguesia de Abrunheira, Verride e Vila Nova da Barca (Concelho de Montemor-o-Velho)

Freguesia de S. João da Ribeira e Ribeira de S. João (Concelho de Rio Maior)

Junta de Freguesia de Paderne (Concelho de Albufeira)

Junta de Freguesia de Alcobertas (Concelho de Rio Maior)

Junta de Freguesia de Arrouquelas (Concelho de Rio Maior)

União das Freguesias de Pataias e Martingança (Concelho de Alcobaça)

União de Freguesias de Colmeias e Memória (Concelho de Leiria)

Junta de Freguesia de Sines (Concelho de Sines)

Junta de Freguesia de A dos Francos (Concelho de Caldas da Rainha)

Município Montemor-o-Velho (fora do prazo)

Município do Montijo (fora do prazo)

Município de Palmela (fora do prazo)

**Cidadãos e grupos de cidadãos (x 3):**

Três cidadãos devidamente identificados.