



**PRONÚNCIA DA  
MEO - SERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES E MULTIMÉDIA, S.A. (MEO)**

**SOBRE O**

**SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO  
RELATIVO ÀS OFERTAS *ZERO-RATING* E SIMILARES EM PORTUGAL  
NO CONTEXTO DA INTERNET ABERTA**

**27 de dezembro de 2022**

**Versão Não Confidencial**

## ÍNDICE

I.	NOTAS PRÉVIAS .....	2
II.	COMENTÁRIOS GERAIS .....	2
III.	COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS .....	7

## I. Notas prévias

1. O presente documento constitui a pronúncia da MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (“**MEO**”) sobre o SPD relativo às ofertas *zero-rating* e similares no contexto da Internet aberta, aprovado pela ANACOM em 08.11.2022 (SPD).
2. A MEO considera, para todos os efeitos, como **CONFIDENCIAIS** as passagens deste documento devidamente assinaladas como tal, com a indicação de **[IIC]** – Início de Informação Confidencial e **[FIC]** – Fim de Informação Confidencial, uma vez que as mesmas constituem segredo comercial e de negócio, sendo suscetíveis de revelar questões inerentes às atividades e vida interna da MEO.

## II. Comentários gerais

3. O contexto que dá origem ao SPD e ao que a ANACOM se propõe agora decidir sobre as ofertas de *zero rating* e similares é demonstrativo, no entender da MEO, de como o enquadramento regulamentar da Internet Aberta na UE constitui um exemplo de má regulação.
4. O Regulamento (UE) 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25.11.2015 (Regulamento TSM) foi, desde a sua génese, marcado por posições extremadas em defesa de questões como a liberdade de expressão ou o ideal de não discriminação, com as quais é fácil simpatizar, mas que se prestaram, por isso mesmo, a demagogias e alarmismos sem fundamento.
5. Em todo o caso, importa recordar que, ainda que as práticas comerciais de *zero-rating* fossem bem conhecidas e que esta problemática tenha sido debatida durante a discussão do Regulamento TSM, os legisladores decidiram não introduzir uma regulamentação expressa na matéria.
6. O texto final aprovado foi o resultado de vários compromissos e criou diversas dúvidas de interpretação. Sem prejuízo, para o que agora interessa, o entendimento generalizado que se formou, vertido nas linhas de Orientação do BEREC sobre a Internet Aberta, publicadas em 30.08.2016, e em várias decisões das ARNs, incluindo da ANACOM, foi o de que o Regulamento TSM não proibia as práticas

comerciais de zero-rating de forma absoluta, antes permitia a sua existência em determinadas circunstâncias.

7. Consequentemente, os mercados adaptaram-se a este entendimento e as práticas comerciais de *zero-rating* e similares, que tinham sido implementadas pelos PSAl há anos, foram ajustadas às novas regras (em Portugal sob a orientação expressa da ANACOM).
8. Volvidos mais de 5 anos desde a aprovação do Regulamento TSM, os Acórdãos do TJUE de 02.09.2021, fazendo uma leitura mais restritiva deste regulamento, vieram contrariar o entendimento generalizado sobre a admissibilidade das ofertas de *zero-rating* e similares atualmente existentes.
9. E a estes Acórdãos inesperados sucederam-se a revisão das Linhas de Orientação do BEREC sobre a Internet Aberta, em 14.06.2022 e, no contexto nacional, o atual SPD , concretizando, na prática, o fim das ofertas de *zero-rating* e similares atualmente existentes.
10. É por demais evidente, para a MEO, que estes desenvolvimentos constituem uma grave quebra da certeza, da previsibilidade e da credibilidade regulatórias, uma dimensão que não mereceu até agora a atenção devida das ARNs, nomeadamente perante a janela de oportunidade, em 2023, de revisão do Regulamento TSM prevista no seu artigo 9.º.
11. A MEO considera que os referidos Acórdãos colocaram as ARNs e os legisladores numa posição insustentável, que terá de ser clarificada e resolvida com a reanálise do Regulamento TSM.
12. De facto, a redação do Regulamento TSM não pode estar adequada se o mesmo é interpretado, ao longo de mais de 5 anos, como compatível com a existência de ofertas de *zero-rating* e similares (como as que temos no mercado nacional), para depois, por força do TJUE, essa interpretação se inverter, e afinal essas práticas comerciais já não serem admissíveis.

13. Sendo lógico assumir que a interpretação autêntica, para os legisladores (e ARNs), foi a que eles próprios implementaram e que prevaleceu até aos Acórdãos do TJUE de 02.09.2021, é de esperar, então, que haverá predisposição dos legisladores para rever o Regulamento TSM no sentido da (re)admissão de (certas) práticas comerciais de *zero-rating* e similares, como as que se conformaram com as Linhas de Orientação do BEREC de 30.08.2016.
14. Para a MEO, a bem da previsibilidade e credibilidade regulatórias, um posicionamento diferente dos legisladores só poderia ter cabimento se fosse devidamente justificado, nomeadamente com base numa análise económica rigorosa, demonstrativa da necessidade de proibir qualquer tipo de tarifa *zero-rating* (exceto as agnósticas à aplicação), devido a eventuais problemas que a existência deste tipo de tarifas tivesse trazido ao mercado.
15. Por outras palavras, intervenções regulatórias que rejeitem certos modelos contratuais ou tarifários são ingerências violentas no mercado e devem ser baseadas numa teoria de danos robusta, ou seja, só podem ser justificadas mediante a demonstração inequívoca de que os referidos modelos contratuais são prejudiciais para os consumidores, para os fornecedores de conteúdos ou para a sociedade em geral.
16. Porém, tal demonstração parece improvável. Pelo contrário, uma análise rigorosa deverá concluir que a existência de tarifas de *zero-rating* e similares, enquanto prática de discriminação sem efeitos anti concorrenciais, é benéfica para produtores e consumidores, aumentando o bem-estar económico geral.
17. Neste enquadramento, a MEO não compreende e não concorda, de todo, com a opinião adotada pelo BEREC<sup>1</sup> em 14/12/2022, nomeadamente de que “(...) the ECJ also provided further clarity (...)”, “(...) the OIR continues to be fit for purpose.”, “(...) BEREC sees no merit in changing the text of the OIR.” e “(...) the OIR provides enough flexibility for ISPs to innovate and offer new and differentiated products. This holds true even in light of the ECJ rulings which deemed zero-rating offers as being

---

<sup>1</sup> BoR (22) 163 BEREC Opinion for the evaluation of the application of the Open Internet Regulation

---

*incompatible with the OIR. BEREC considers that there is still room for price differentiation when traffic is treated equally, (...)*”.

18. Afirmar que os Acórdãos do TJUE de 02.09.2021 trouxeram “maior clareza” parecidos roçar a ironia, quando se observa o seu efeito sobre as ofertas em vigor em toda a UE. Mas mais importante do que isso, o BEREC mostra-se descomprometido do período que antecedeu os Acórdãos e das suas Linhas de Orientação de 2016 sobre a Internet Aberta e declara que o Regulamento continua adequado para os seus fins, que não precisa de ser alterado, que dá flexibilidade suficiente aos PSAI para inovarem e que ainda existe espaço para a diferenciação de preço quando todo o tráfego é tratado da mesma maneira, o que é difícil de entender quando não é apresentada uma análise aprofundada de suporte a estas conclusões.
19. Exigia-se, no entender da MEO, que o BEREC tivesse analisado o período que antecedeu os Acórdãos do ponto de vista técnico (no sentido económico do termo), com o fim de avaliar as práticas comerciais de *zero rating* e similares que vigoraram e de fundamentar, assim, a sua opinião sobre a revisão do Regulamento.
20. Veja-se, em claro contraste, e bem a propósito, a posição do OFCOM na consulta que tem em curso até 13.01.2023 sobre “Net Neutrality review”, na qual a ARN do Reino Unido analisa extensivamente este assunto, concluindo:

*5.46 Zero-rating offers allow consumers to benefit from a greater choice of products, although in limited circumstances they may have the potential to reduce consumer choice by undermining competition in CAP markets. We do not consider that such offers are likely to undermine ISP competition in current conditions in the UK. We therefore propose to continue with our current approach of assessing such offers on a case-by-case basis, but to revise our guidance and clarify what types of offers are more or less likely to raise concerns.*

21. E para aumentar a certeza regulatória em torno destas ofertas, o OFCOM propõe a sua estratificação em 3 tipos, de acordo com a propensão das ofertas para gerarem preocupações concorrenciais:

*a) ‘Type One’ zero-rating offers are those where ISPs zero-rate access to information and services from public sector bodies (e.g., the Government, NHS) that provide a public benefit and are not in competition with other suppliers. This type of offer is beneficial to consumers and is unlikely to have a detrimental impact on other CAPs. Therefore, once we are satisfied that an offer is a Type One zero-rating offer, we are unlikely to consider them any further.*

*b) ‘Type Two’ zero-rating offers are offers that are genuinely open to all CAPs of a particular class. They are unlikely to reduce the choice of CAPs available to consumers, as any equivalent CAPs will be able to join should they so wish. Once we are satisfied that an offer is a Type Two zero-rating offer, we are unlikely to consider them any further.*

*c) ‘Type Three’ zero-rating offers are all other offers that do not meet either the Type One or Type Two criteria. We will continue to monitor and review such offers, were appropriate, on a case-by-case basis, taking into account a range of factors to determine if they are likely to raise concerns that would warrant opening a formal investigation.*

22. É sintomático (e digno de reflexão) que o OFCOM, desobrigado da jurisprudência do TJUE e da necessidade de ter as Linhas de Orientação do BEREC em máxima conta, opte por manter a admissibilidade das ofertas de *zero-rating* e similares no Reino Unido, e proponha aprofundar a certeza regulatória, clarificando a forma como analisa estas ofertas.
23. A MEO está em crer que este posicionamento do OFCOM é mais um elemento que joga a favor de uma revisão do Regulamento TSM, aspeto que a Comissão Europeia não deverá deixar de ter em conta na análise a submeter ao Parlamento e ao Conselho Europeus até 30.04.2023, conforme previsto no artigo 9.º do Regulamento.
24. Aqui chegados, e perante uma probabilidade que não pode ser considerada despreciable de que o Regulamento TSM seja revisto já em 2023, a MEO considera que existem razões válidas, à luz dos princípios da prudência, proporcionalidade, estabilidade e previsibilidade regulatórias, para que a ANACOM não force, neste momento, as alterações que propôs no SPD, sob pena de os PSAI terem de cessar as suas ofertas de *zero-rating* e similares e migrar os respetivos clientes para novas ofertas, para logo de seguida o Regulamento TSM poder entrar em processo de revisão com vista a clarificar a admissibilidade daquelas práticas comerciais.
25. A MEO sugere, por conseguinte, que a ANACOM suspenda a tomada de decisão final sobre este SPD até ao final de abril de 2023, i.e., até ao momento em que se tornará claro se irá ocorrer uma revisão do Regulamento TSM ou não.
26. Nessa altura, caso a revisão do Regulamento TSM não se inicie, ou se inicie mas não no sentido referido acima, a decisão final sobre o SPD apenas terá sido atrasada em 2 ou 3 meses. Se, ao contrário, a revisão do Regulamento TSM se

iniciar com o propósito de clarificar a admissibilidade de certas práticas de *zero-rating* e similares, o SPD poderá ser revisto em conformidade, ou o respetivo procedimento dado como terminado, desta forma se evitando uma perturbação indevida e desnecessária do mercado.

27. A MEO sublinha a sua convicção de que o fim das ofertas de *zero-rating* e similares, conforme propõe o SPD, corresponderá a uma diminuição do bem-estar económico geral. Esta consequência será particularmente notória no acesso aos serviços de *self-care* dos PSAI e a determinados serviços públicos, que deixará de ser gratuito, mas também se fará sentir nas ofertas como um todo: os utilizadores de aplicações que consomem muitos dados tenderão a ser muito penalizados pois poderão esgotar rapidamente os seus plafonds de tráfego de forma inadvertida, e mesmo que os PSAI acabem por seguir a recomendação da ANACOM e *“procedam à atribuição de plafonds para acesso geral à Internet, que sejam, pelo menos, equivalentes ao volume total de dados (incluindo plafond geral e plafonds específicos) que os utilizadores têm atualmente disponível.”*, não é credível que tais alterações nas ofertas ocorram *ceteris paribus*.

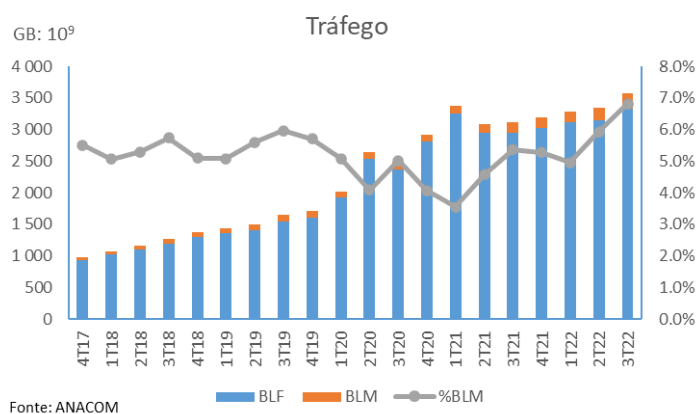
### III. Comentários específicos

28. Em complemento aos comentários gerais apresentados no ponto anterior, o SPD suscita alguns comentários específicos à MEO.
29. Em primeiro lugar, em relação à referência ao “MEO Go” (pág. 14 do SPD), a MEO chama a atenção para a natureza particular deste serviço, que tem um preço autónomo (tráfego incluído) e se classifica como serviço especializado, nos termos previstos no Regulamento TSM e nas Linhas de Orientação do BEREC. Conforme a MEO tem transmitido à ANACOM nos questionários anuais sobre a Internet Aberta:

[IIC] [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED] [FIC]



30. Assim, a MEO considera que o MEO Go não deve ser visto da mesma maneira que as restantes aplicações, da própria MEO ou de outros fornecedores, cujo tráfego é descontado de plafonds específicos.
31. Em segundo lugar, no que toca às preocupações que as ofertas de *zero-rating* e similares continuam a suscitar à ANACOM, detalhadas no ponto 4.3 do SPD, nomeadamente a de que estas ofertas podem condicionar e distorcer a escolha dos utilizadores no acesso à Internet e limitar o desenvolvimento de novas aplicações, a MEO chama de novo a atenção para a circunstância de que são as preferências dos consumidores que ditam quais as aplicações que, à partida, são abrangidas em plafonds específicos e que, por iniciativa dos PSAI, vão sendo adicionadas a estes plafonds (veja-se o caso do TikTok, por exemplo).
32. O facto de os PSAI terem criado os mecanismos para que qualquer fornecedor de conteúdos possa requerer a inclusão das suas aplicações nestas ofertas, mas sem publicar o detalhe do respetivo processo de integração, como refere a ANACOM, não constitui, seguramente, nenhuma barreira à inovação, e a razão principal para que assim seja é a preponderância absoluta que a Banda Larga Fixa continua a ter no tráfego cursado, como se pode constatar no gráfico seguinte:



33. As ofertas de *zero-rating* e similares não influenciam as escolhas dos consumidores nem determinam o sucesso ou insucesso das aplicações, simplesmente porque este tipo de ofertas não existe na Banda Larga Fixa que é responsável por mais de 95% do tráfego de internet nos últimos 5 anos.

34. São as escolhas que os consumidores fazem ao utilizar a Banda Larga Fixa que determinam o sucesso ou insucesso das aplicações dos fornecedores de conteúdos. As ofertas de *zero-rating* e similares, exclusivas da Banda Larga Móvel, mais não são do que um produto da otimização da política de preços face às preferências dos consumidores e às restrições da gestão da rede.
35. Por último, sem prejuízo da sugestão no capítulo anterior para que a ANACOM suspenda a decisão sobre o SPD até finais de abril (pelo menos), caso a ANACOM decida avançar com a decisão final, a MEO considera que o prazo de 90 dias úteis após a data da decisão final para que os PSAI procedam à cessação das ofertas *zero-rating* e similares no caso de contratos atualmente em execução, é demasiado curto.
36. Atendendo ao elevado número de clientes que é necessário contactar, comunicando as novas condições de oferta, e ao tempo necessário para proceder às alterações e migrações tarifárias, a MEO considera que este prazo deverá ser de 180 dias úteis.