



**Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A.**

**20 de novembro de 2019**

**Resposta ao procedimento de consulta pública e audiência prévia relativo ao sentido provável de  
decisão sobre os preços dos circuitos CAM e dos circuitos inter-ilhas**

**Versão não confidencial**



## I. Introdução

A **Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A.** (“Vodafone” ou “empresa”) vem, pelo presente, pronunciar-se sobre o procedimento de consulta pública e audiência prévia lançado pela ANACOM relativo ao Sentido Provável de Decisão sobre os preços dos circuitos CAM e dos circuitos inter-ilhas (“SPD”).

Os comentários ora tecidos constituem a posição da Vodafone sobre o SPD *supra* mencionado, podendo sofrer alterações em virtude dos desenvolvimentos de mercado ou de novas decisões ou projetos de decisão que a ANACOM venha futuramente a aprovar neste contexto ou noutro com ele direta ou indiretamente relacionado.

Nesta medida, a Vodafone reserva-se o direito de alterar ou retificar a posição refletida no presente documento no que respeita às matérias aqui tratadas ou quaisquer outras com elas relacionadas.

## II. Comentários Prévios

A Vodafone começa por assinalar que considera positivo o exercício de revisão anual dos preços dos circuitos CAM e dos circuitos inter-ilhas, o qual visa assegurar o cumprimento da obrigação que vincula a MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (“MEO”) de orientação dos preços para os custos no âmbito dos Mercados de comunicações eletrónicas de elevada qualidade num local fixo (acesso e segmentos de trânsito) (“Mercado 4”).

Não obstante, a Vodafone, à semelhança do referido a propósito dos comentários apresentados ao procedimento de 2018 relativo à audiência prévia e de consulta pública sobre o sentido provável de decisão relativo à revisão dos preços dos circuitos que ligam o Continente e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (circuitos CAM) e dos preços dos circuitos que ligam as várias ilhas dos Açores (circuitos inter-ilhas), no âmbito da oferta de referência de circuitos alugados (ORCA) e da oferta de referência de circuitos *ethernet* (ORCE) (“SPD 2018”), não pode deixar de lamentar que o SPD objeto dos presentes procedimentos contenha bastante informação classificada como confidencial, impedindo, assim, a realização de uma análise completa e totalmente esclarecida quanto à proposta de revisão de preços veiculada pela ANACOM.

Como tal, a Vodafone reitera não considerar estarem reunidas todas as condições que lhe permitem pronunciar-se de forma adequada quanto ao SPD, ficando-lhe vedada a possibilidade de exercer, de forma integral, o seu direito de audiência prévia.



Neste âmbito, importa recordar o vertido no n.º 2 do artigo 122.º do Código do Procedimento Administrativo (“CPA”), o qual estabelece que a notificação para o exercício do direito de audiência prévia dos interessados deve facultar os elementos necessários para que os interessados possam conhecer todos os aspetos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito. Não obstante o vertido no CPA, no SPD em consulta, que configura uma análise aos custos incorridos pela MEO relativos aos cabos submarinos de suporte aos circuitos Açores e Madeira (“CAM”) e Inter-ilhas, todos os custos apresentados pela MEO e elementos complementares necessários à formulação de preços, foram classificados pela ANACOM como matéria confidencial, pelo que a Vodafone não pode *de facto* analisar a correção e adequação dos valores apresentados e, conseqüentemente, pronunciar-se de forma fundamentada.

### III. Comentários Gerais

A este propósito, a Vodafone começa por salientar e reiterar o referido pelo Professor Steffen Hoernig no Parecer intitulado “*Efeitos Económicos da Regulação dos Circuitos CAM e Inter-ilhas*”<sup>1</sup>, que classifica os circuitos CAM e inter-ilhas como uma “*essential facility*”, circuitos estes que, apesar das sucessivas intervenções por parte da ANACOM, continuam a representar “*um verdadeiro bottleneck ao desenvolvimento de um mercado de retalho funcional de comunicações eletrónicas*”.

Não menos relevante é o papel que o sistema submarino irá assumir no âmbito da implementação da tecnologia 5G, na medida em que se afigura como um veículo privilegiado de transmissão de informação, o qual, pelo potencial de capacidade que compreende, assumirá um papel relevantíssimo nesta sede.

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

Com efeito, atendendo ao desenvolvimento da tecnologia 5G e à inerente necessidade de maior capacidade de transmissão de dados, as ligações entre o Continente e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, bem como as próprias ligações entre as diferentes ilhas destes arquipélagos terão, forçosamente, de estar preparadas para o transporte do tráfego gerado por esta nova tecnologia cuja implementação se avizinha, pelo que urge adotar medidas sobre esta temática, sob pena de os residentes dessas Regiões se verem privados da oferta de serviços suportados na tecnologia 5G.

---

<sup>1</sup> Parecer intitulado “*Efeitos Económicos da Regulação dos Circuitos CAM e Inter-ilhas*”, datado de 28.02.2016, anexado à presente resposta.



Adicionalmente, nunca é demais reforçar que a existência de mercados concorrenciais beneficia, em primeira linha, o consumidor final, na medida em que estes mercados, pela sua dinâmica, permitem o desenvolvimento de serviços inovadores e ofertas diversificadas, a preços competitivos. São inquestionáveis os benefícios que poderiam decorrer, para os utilizadores residentes nas Regiões Autónomas, e para a economia em geral, do fornecimento de serviços de comunicações eletrónicas em regime de concorrência nestes locais – realidade que não vislumbramos hoje.

Para que tal seja possível, afigura-se essencial que sejam asseguradas condições de acesso aos circuitos CAM e circuitos Inter-ilhas que permitam, não só a oferta de serviços suportados na tecnologia 5G, como a possibilidade de todos os operadores poderem fornecer serviços convergentes de forma concorrencial. Ora, pese embora a Vodafone reconheça que os preços dos circuitos CAM e inter-ilhas têm vindo a descer, atentas as revisões de preços operadas, estas têm sido insuficientes e pecam por tardias, impedindo, conseqüentemente, a criação de um mercado verdadeiramente concorrencial. Não se vislumbrando, nesta medida, que a descida de preços preconizada pela ANACOM no SPD venha alterar esta realidade.

À semelhança do que a Vodafone tem vindo a afirmar a este respeito, e que mais uma vez se reitera, as descidas de preços que têm vindo a ser sucessivamente determinadas pela ANACOM, apesar de manifestamente necessárias e positivas, têm-se, contudo, revelado insuficientes e tardias. Insuficientes na medida em que não têm igualado os preços dos circuitos disponibilizados nas Regiões Autónomas e no Continente, com distâncias equivalentes e **[IIC] [FIC]**

Ora, tendo em conta que (i) a descida de preços proposta é insuficiente, mantendo-se os preços dos circuitos em causa a um nível excessivo, **[IIC] [FIC]**

Ademais, no âmbito da substituição do sistema de cabos submarinos, conforme melhor detalhado em secção subsequente do presente documento, os operadores nacionais dispõem ainda de informação muito limitada quanto ao processo de substituição preconizado, designadamente o entendimento do Grupo de Trabalho criado pelo Governo para efeitos de estudo e análise das configurações necessárias à adequada e atempada substituição dos mesmos.

Neste ensejo, urge que a ANACOM reconsidere a análise efetuada no SPD à luz das considerações *supra* tecidas, reiterando, com as devidas alterações, os comentários tecidos nas pronúncias da Vodafone relativamente à temática em causa, designadamente na pronúncia ao SPD de análise do Mercado <sup>4</sup> e ao

---

<sup>2</sup> Resposta da Vodafone ao SPD “*Projeto de decisão sobre a análise do mercado de comunicações eletrónicas de elevada qualidade num local fixo*”, datada de 5.05.2016.



SPD sobre o mercado de elevada qualidade grossista num local fixo<sup>3</sup>, as quais se anexam à presente pronúncia.

#### **IV. Comentários Específicos**

##### **A. Ciclo de vida do atual cabo submarino e o 5G**

Conforme acima abordado, a Vodafone considera que a revisão anual de preços dos circuitos CAM e Interilhas não pode deixar de ter em linha de conta o futuro da interligação entre o Continente e as Regiões Autónomas e a eventual substituição dos cabos submarinos atualmente em utilização.

Com efeito, conforme amplamente divulgado e acima referido, estima-se que os atuais cabos submarinos que ligam o Continente e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira atinjam o fim da sua vida útil em 2024/2025, tornando-se urgente a adoção de uma decisão que assegure novas ligações para aquelas Regiões.

A própria ANACOM veio assumir publicamente que “*considera que a substituição das interligações por cabo submarino deve constituir uma prioridade para Portugal e para a União Europeia, dado tratar-se de um investimento fundamental para assegurar a coesão nacional e o desenvolvimento económico do país e do espaço europeu, o qual requer que as regiões autónomas sejam servidas por boas infraestruturas de telecomunicações, que lhes permitam a transmissão de voz e de grandes volumes de dados a alta velocidade.*”<sup>4</sup>, salientando, ainda que, “*Por esse motivo, é de grande urgência tomar decisões que assegurem a entrada em operação de novas interligações antes dessas datas. Esta circunstância tem levado a ANACOM a alertar o Governo, os Governos regionais dos Açores e da Madeira e os operadores para a necessidade de se encontrar a solução para este problema.*”

A Vodafone lamenta, contudo, a ausência de informação quanto ao modelo de substituição do sistema de cabos submarinos preconizado, designadamente, o progresso dos trabalhos levados a cabo, até à data, pelo grupo de trabalho criado pelo Governo para o efeito. Recorde-se que o grupo em causa tem como objetivo analisar, estudar e preparar a substituição dos cabos submarinos em causa, conforme previsto no Despacho n.º 4805/2019, de 13 de maio, nomeadamente no que concerne à configuração técnica e financeira adequada, incluindo a elaboração de um relatório contendo as conclusões alcançadas e que deverá ser concluído até ao final do ano corrente.

---

<sup>3</sup> Resposta da Vodafone ao SPD sobre o mercado de acesso de elevada qualidade grossista num local fixo (circuitos alugados grossistas), datada de 4.02.2015.

<sup>4</sup> Cfr. <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1455333>



Na qualidade de investidor relevante no panorama nacional, toda a informação relativa ao processo de substituição dos atuais cabos submarinos - nomeadamente no que concerne ao período de transição e possível coexistência de infraestruturas, ao modelo de financiamento e de gestão operacional, - é de primordial importância e não pode ser negligenciada na planificação de eventuais investimentos futuros.

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

É, aliás, essencial para a planificação do investimento conhecer, por um lado, as condições de continuidade do atual sistema de cabos submarinos e, por outro, as condições de exploração do que vier a ser construído, bem como os moldes em que deverá ser assegurada a coexistência e transição das infraestruturas.

Tanto mais que os atuais planos de investimento são concebidos para um horizonte temporal de 3 a 5 anos. Ora, o desconhecimento quanto ao futuro reservado para o atual sistema submarino, constitui um fator de incerteza relevante e acrescenta imprevisibilidade que em nada beneficia a ponderação de eventuais futuros investimentos.

Por outro lado, importa igualmente relevar, em linha com o mencionado nos comentários gerais do presente documento, que o próprio desenvolvimento e implementação da tecnologia 5G nas Regiões Autónomas ficará comprometido, na medida em que sem um novo sistema de cabos submarinos não será possível a tecnologia 5G ser implementada por forma a chegar a todas as ilhas e a todos os clientes com todas as suas potencialidades.

Esta situação verifica-se na medida em que, para efeitos de transmissão de informação por esta via, será necessária uma capacidade de transporte de dados muito superior que apenas será possível com a introdução de um novo sistema.

Contudo, a implementação e oferta de serviços suportados na tecnologia 5G avizinham-se a largos passos sem que seja conhecido um plano concreto para o futuro dos sistemas submarinos.

Assim, atendendo à necessidade cada vez mais emergente de proceder à substituição dos cabos, tendo em conta o fim de vida útil que se avizinha, e ao impacto que quaisquer avarias e intervenções têm ao nível da prestação dos serviços que sobre os mesmos cursam, nomeadamente em termos de interrupção, bem como a todos os argumentos *supra* expostos, a Vodafone reitera e reforça a necessidade de as atividades e trabalhos conducentes à respetiva substituição terem início com carácter de urgência.

Finalmente, e em linha com o já veiculado por esta empresa, a Vodafone vem manifestar a sua forte convicção de que os preços praticados pelos serviços de aluguer de circuitos CAM e Inter-ilhas têm sido



excessivos, convicção esta que infelizmente não pode ser confirmada atenta a escassa informação disponibilizada pela ANACOM no presente SPD.

## **B. A descida de preços proposta**

Conforme já referido, inclusive em pronúncias anteriores sobre o tema, a Vodafone considera que, relativamente aos preços dos 10Gbps, as descidas de preços sucessivamente propostas pela ANACOM não refletem as economias de escala que estão subjacentes à utilização de circuitos de elevada capacidade.

No Relatório da audiência prévia da consulta pública e audiência prévia sobre o sentido provável de decisão relativo aos preços dos circuitos CAM e Inter-ilhas, datado de 2018<sup>5</sup>, (cfr. p. 23 e 24) a ANACOM referiu, em resposta a este argumento, que “*Note-se que a capacidade total utilizada para estimar o preço unitário por Gbps foi, na prática e em grande parte, baseada em múltiplos de 10 Gbps, correspondendo à capacidade contratada pelo principal OPS e à capacidade contratada (fornecida internamente) pela própria MEO (que reconhece nomeadamente que, até 2018, os seus equipamentos DWDM só suportavam circuitos de [múltiplos de] 10 Gbps). Deste modo, o preço unitário (por Gbps) estimado corresponde, na prática, ao preço unitário (por Gbps) dos circuitos de 10 Gbps. Os custos em que a MEO incorre nas ligações CAM e Inter-ilhas decorrem assim de uma utilização de capacidade essencialmente em múltiplos de 10 Gbps.*

*Reitera-se que, para se refletir eventuais economias de escala, e uma vez que os proveitos a auferir pela MEO têm de cobrir os custos, tal significaria que, tudo o resto constante, a redução adicional (face à redução de 10% prevista no SPD) dos preços dos circuitos de 10 Gbps seria residual, não se aplicando qualquer redução aos preços dos circuitos com capacidade inferior, o que não seria razoável nem proporcional.*

(...)

*Neste sentido, os preços unitários máximos que se têm definido para os vários tipos de circuitos têm resultado em margens muito reduzidas. Uma redução do preço dos circuitos de 10 Gbps significativamente superior a 10%, como sugerido pela NOS e pela VODAFONE, resultaria em proveitos para a MEO inferiores aos custos, face à capacidade (atualmente) contratada, o que não é consentâneo com os princípios de regulação que presidem a atuação da ANACOM.”*

Mais uma vez, a Vodafone reitera não lhe ser possível verificar se tal é o caso, designadamente, (i) se o preço definido corresponde, na prática, ao preço dos circuitos de 10 Gbps, e (ii) se se refletissem as ditas

---

<sup>5</sup> Disponível para consulta em [https://www.anacom.pt/streaming/Relatorio\\_vpublica.pdf?contentId=1467020&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/Relatorio_vpublica.pdf?contentId=1467020&field=ATTACHED_FILE)



economias de escala, verificar-se-ia uma redução residual neste circuito e não se aplicando qualquer redução ao preço dos circuitos com capacidade inferior.

Sem prejuízo, a Vodafone gostaria de reiterar que nas negociações comerciais anteriormente realizadas com a MEO, para efeitos da expansão da capacidade utilizada nos três troços do anel CAM, a própria MEO reconheceu, de forma implícita, que a evolução dos custos inerentes aos circuitos CAM não cresce de forma linear com o aumento de capacidade dos mesmos, existindo ganhos de escala inerentes a uma contratação de maiores níveis de capacidade.<sup>6</sup>

Importa ainda salientar que a Vodafone não vislumbra razões que justifiquem que o preço dos circuitos CAM seja superior aos preços aplicáveis a circuitos ORCE com comprimento idêntico, disponibilizados no Continente. Recordemos, a este respeito, que o preço que a Vodafone considera adequado (preço-alvo) para circuitos de 10Gbps é de **[IIC] [FIC]**

O desfasamento entre os preços propostos no SPD e o preço-alvo estimado pela Vodafone, que afasta o preço dos circuitos CAM do preço dos circuitos ORCE no Continente, constitui um impedimento crucial à disponibilização de serviços convergentes (que incluem o serviço de televisão por subscrição) por parte de operadores, como a Vodafone, nos arquipélagos da Madeira e dos Açores, e leva a que se perpetue a atual situação de duopólio no mercado residencial, com efeitos altamente nefastos ao nível dos preços e a qualidade dos serviços fixos de comunicações eletrónicas ali disponibilizados.

#### **C. Tempestividade da proposta de revisão de preços constante do SPD**

Conforme é do conhecimento da ANACOM, **[IIC] [FIC]**

#### **D. Securização**

Por fim, no âmbito da Consulta, e no que à securização de circuitos respeita, a Vodafone gostaria de recuperar um tema já abordado no âmbito da resposta submetida ao procedimento de consulta pública sobre o Plano Plurianual de Atividades 2020-2022 e reiterar a necessidade e a urgência de a ANACOM proceder à implementação de uma obrigação de preços orientados para os custos robusta.

Com efeito, **[IIC] [FIC]**

---

<sup>6</sup> Cfr. informação constante dos Anexos I e II a esta pronúncia.





Neste ensejo, importa recordar que, da análise ao Mercado 4 e das obrigações impostas à MEO no âmbito da ORCE, bem como das medidas provisórias e urgentes adotadas relativas ao mercado de acesso grossista de elevada qualidade num local fixo (*ethernet* CAM e inter-ilhas), resulta a imposição à MEO do princípio da orientação dos preços para os custos (ponto 5.220). Este princípio é, contudo, apenas imposto quanto aos circuitos não securizados, sendo mencionado que, relativamente à securização e quanto aos operadores que a solicitem, a MEO deve propor uma solução adequada, não podendo o preço ultrapassar, em qualquer caso, três vezes o preço pago pelos troços/circuitos contratados não securizados (ponto 5.222 da análise de mercado), sem que os preços estejam, portanto, fixados.

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

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

Não menos relevante consiste o facto de, **[IIC] [FIC]**

Por fim, importa ainda salientar que, neste âmbito, a Vodafone não se encontra sequer habilitada para proceder ao escrutínio das propostas de valores que lhe foram apresentadas pela MEO, na medida em que, neste âmbito, não dispõe de qualquer detalhe de custo que lhe permita fazer tal análise.

## **VI. Conclusão**

Tendo em consideração o *supra* exposto, a Vodafone espera assim que os comentários incluídos no presente documento sejam tidos em devida consideração pela ANACOM para efeitos da tomada da decisão final sobre esta matéria, destacando-se o seguinte:

- A substituição do atual sistema de cabos submarinos CAM e Inter-ilhas deverá verificar-se com brevidade, alertando-se, conforme vertido no presente documento, que a sua não substituição por um novo sistema condiciona a oferta de prestação de serviços 5G nas Regiões Autónomas;



- A redução de preços ora proposta, embora reconhecida, na perspetiva da Vodafone, apresenta-se como insuficiente e tardia;
- No que respeita à securização dos circuitos, é necessário que, em termos de preços a praticar pela MEO, a ANACOM fixe uma metodologia com estrita observação do princípio da orientação para os custos.