

Pronúncia da MEO sobre o
Sentido provável de decisão relativo ao preço praticado pela MEO associado à
prestação do serviço de codificação, multiplexagem, transporte e difusão por rede
de televisão digital terrestre (TDT) de canais televisivos de acesso não
condicionado livre (MUX A)

28.07.2023

A. Nota prévia

1. O presente documento constitui a pronúncia da MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (“MEO”) à audiência prévia sobre o sentido provável de decisão relativo ao preço praticado pela MEO associado à prestação do serviço de codificação, multiplexagem, transporte e difusão por rede de televisão digital terrestre (TDT) de canais televisivos de acesso não condicionado livre (MUX A), aprovado pela ANACOM em 14.06.2023 (“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.
3. Sublinha-se que os comentários e contributos apresentados sobre este SPD não prejudicam as posições adotadas pela MEO no passado, nomeadamente no âmbito de processos administrativos e judiciais incidentes sobre a matéria que é objeto deste SPD.

4. Como tem sido exposto em diversos processos, a MEO não aceita e não se conforma com a posição que tem vindo a ser defendida pela ANACOM, e reafirmada no presente SPD, relativamente aos preços da TDT.
5. A este respeito destacamos a impugnação da deliberação do Conselho de Administração da ANACOM, de 22.11.2018, através da qual, e ao abrigo do artigo 4.º da Lei n.º 33/2016, de 24 de agosto (“Lei TDT”), a ANACOM decidiu impor a redução, em 15,16%, do preço praticado pela MEO aos operadores de televisão pela prestação dos serviços relativos à TDT.
6. Como fundamento, a ANACOM considerou que a MEO, no concurso TDT, havia proposto a aplicação de um determinado preço por Mbps, ao qual ficou vinculada e que estaria, na prática, a cobrar um preço por canal (e não por Mbps) superior ao que resultaria da aplicação desse valor, e determinou nessa medida a redução do preço.
7. A MEO considera que a referida deliberação é ilegal, tendo, por essa razão, decidido impugná-la através do Processo n.º 377/19.4BELSB, que está a correr termos na 4.ª Unidade Orgânica do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa. Posteriormente, por via da ampliação do objeto do processo, a MEO impugnou também a deliberação de 17.09.2020.
8. Apesar de, à semelhança da decisão de 17.09.2020, no presente SPD a ANACOM não determinar uma redução adicional dos preços da TDT, a proposta apresentada padece dos mesmos vícios que foram assacados à deliberação de 22.11.2018, razão pela qual a MEO não pode deixar de reiterar e reforçar a posição já defendida no passado e plasmada na ação judicial em curso.
9. Caso o atual SPD seja convertido em decisão final, a MEO irá, naturalmente, continuar a recorrer aos mecanismos jurídicos que tem ao seu dispor com vista à defesa dos seus legítimos direitos e interesses.

10. Para além das questões de fundo sintetizadas neste ponto e já expostas em detalhe, quer na pronúncia da MEO sobre o SPD que antecedeu a deliberação de 22.11.2018, quer na ação judicial em curso, a análise conduzida pela ANACOM no presente SPD suscita à MEO os comentários seguintes.

B. Comentários genéricos

11. Começamos por referir-nos ao ponto 2.2.2 do SPD intitulado «Orientação dos preços para os custos tendo por base a capacidade efetivamente ocupada por cada canal», no qual a ANACOM estima uma margem negativa acumulada (através do Valor Atual Líquido - VAL- por referência ao ano zero, i.e., a 2008¹) de [IIC] [REDACTED] [FIC] milhões de euros para o projeto alocado aos operadores de televisão.
12. Este resultado merece vários comentários por parte da MEO.
13. *Em primeiro lugar*, como tem vindo a ser referido, esta é uma margem meramente parcelar, obtida de acordo com pressupostos de imputação dos custos da capacidade não ocupada, que resultam de alterações introduzidas ao longo do tempo no enquadramento jurídico-regulamentar da TDT e que são uma das faces visíveis da quebra da certeza e segurança jurídica e da previsibilidade regulatória que estiveram na base da decisão da MEO de concorrer à prestação do serviço TDT em 2008.
14. Do ponto de vista desta empresa, a margem que verdadeiramente interessa calcular é a que computa a integralidade dos custos e das receitas associadas à exploração da rede TDT, incluindo também a parcela dos custos (relacionados com o espaço não ocupado

¹ É de notar que, nesta fase já muito distante do início do projeto TDT (em 2008) e a escassos meses do seu fim (em dezembro de 2023), afigura-se mais adequado o cálculo do VAL tendo por referência o ano de 2023, pois tal permite uma valorização do projeto mais próxima e significativa para o momento presente. No quadro dos pressupostos seguidos pela ANACOM para apurar o VAL de [IIC] [REDACTED] [FIC] milhões de euros por referência a 2008, o VAL equivalente por referência ao ano de 2023 é de [IIC] [REDACTED] [FIC] milhões de euros.

na rede) que a ANACOM entende ser atribuível à própria MEO e não aos operadores de TV. Considerando também estes custos, o VAL do projeto traduz uma margem negativa acumulada de [IIC] ■ [FIC] milhões de euros² (cf. parágrafo 46 desta pronúncia).

15. *Em segundo lugar*, causa absoluta perplexidade a forma como a ANACOM conclui que o VAL do projeto é (significativamente) negativo sem que isso lhe desperte a urgência, ou sequer a necessidade, de tomar medidas para reverter esse resultado, como se fosse normal e legal obrigar uma empresa privada a prestar um serviço público em condições que, inevitavelmente, a forçam a assumir (relevantes) prejuízos.
16. Impor a uma empresa privada a prestação de um serviço público com prejuízos é uma medida que viola frontalmente, entre outros, o direito fundamental de livre iniciativa económica privada, consagrado no artigo 61.º da Constituição da República Portuguesa.
17. *Em terceiro lugar*, é incompreensível e inaceitável que a ANACOM entenda o VAL negativo como uma evidência do cumprimento do princípio da orientação dos preços para os custos, um dos princípios aplicáveis ao preço do serviço de TDT, estabelecidos na Lei TDT.
18. De facto, ao afirmar que não existem «*indícios de incumprimento do princípio da orientação dos preços para os custos*» (cf. pág. 23), a ANACOM adota uma abordagem em que o custo é visto não como uma referência para aferir a razoabilidade do preço, mas como um limite superior, ou seja desde que o preço seja inferior ao custo estará em conformidade com o princípio, o que não se pode aceitar, por não corresponder ao espírito nem ao objetivo daquele princípio.
19. Basta atentar na Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto (“LCE”), no seu artigo 92.º (Obrigação de controlo de preços e de contabilização de custos), que prevê a imposição da obrigação de orientação dos preços para os custos a empresas com PMS:

“1 – Quando uma análise de mercado revele uma ausência de concorrência efetiva que permita a uma empresa manter os preços a um nível excessivamente elevado ou aplicar uma

² [IIC] ■ [FIC] milhões de euros, por referência a 2023

compressão de margens entre os preços retalhistas e os preços grossistas de interligação ou acesso que cobra aos seus concorrentes, em detrimento dos utilizadores finais, a ARN pode impor, a essa empresa, obrigações relacionadas com a recuperação de custos e controlo de preços, incluindo a **obrigação de orientação dos preços para os custos** e a obrigação de adotar sistemas de contabilização de custos, no fornecimento de tipos específicos de interligação ou acesso.

2 – Ao determinar se as obrigações de controlo de preços são adequadas, a ARN deve ter em conta:

a) A necessidade de promover a concorrência e os interesses, a longo prazo, dos utilizadores finais, relacionados com a implantação e a utilização de redes de nova geração, em particular, de redes de capacidade muito elevada;

b) **O investimento realizado pela empresa, em particular para incentivar investimentos nomeadamente em redes de nova geração.**

3 – Quando a ARN considere adequado impor as obrigações previstas no n.º 1, deve:

a) **Permitir uma taxa razoável de rentabilidade sobre o capital investido, incluindo os custos de trabalho e de construção apropriados, que reflita todos os riscos inerentes a projetos específicos de investimento em novas redes de acesso;**

b) **Assegurar que os mecanismos de recuperação de custos ou as metodologias definidas em matéria de fixação de preços sejam adequadas às circunstâncias, tendo em conta a necessidade de promover a eficiência, a concorrência sustentável e a implantação de novas redes de capacidade muito elevada,** maximizando, em última instância, os benefícios para o utilizador final.

(sem destaques no original)

20. Da leitura do artigo resulta claro, por um lado, que a referida obrigação é mobilizável para evitar quer preços excessivamente elevados quer preços excessivamente reduzidos e, por outro, que há sempre que garantir uma taxa razoável de rentabilidade sobre o capital investido.

21. Este entendimento é, igualmente, sufragado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (“TJUE”), a qual deverá orientar a interpretação e aplicação da legislação nacional, nos termos gerais do princípio da interpretação conforme ao direito da União Europeia e do artigo 8.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa.

22. A título exemplificativo, refira-se o Acórdão Polkomtel³, de 20 de dezembro de 2017, que abordou a amplitude do princípio da orientação dos preços para os custos no âmbito da Diretiva 2002/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002,

³ Proferido no âmbito do Processo C-277/16.

relativa ao acesso e interligação de redes de comunicações eletrónicas e recursos conexos, mas com natural importação para o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas e para a LCE.

23. No contexto da interpretação do artigo 13.º, n.º 1, desta diretiva, o TJUE entendeu que *“resulta [desse artigo], lido em conjugação com o considerando 20 dessa diretiva, que, **ao impor obrigações ligadas à recuperação dos custos, as ARN devem ter em conta uma taxa razoável de rentabilidade sobre o capital investido**, tendo em conta os riscos a ele associados”*. (sem realce no original).
24. O Considerando 20 da Diretiva 2002/19/CE (que é repetido, *ipsis verbis*, no Considerando 192 do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas) estabelece o seguinte a este propósito: *“quando uma autoridade reguladora nacional proceder ao cálculo dos custos incorridos com o estabelecimento de um serviço imposto pela presente directiva, será conveniente prever uma rentabilidade razoável sobre o custo do capital aplicado, incluindo os adequados custos do trabalho e da construção, ajustando, sempre que necessário, o capital à avaliação actual do activo e à eficiência das operações.”*
25. Este breve excursus sobre o tópico deixa claro que a previsão da tomada em consideração de uma “taxa razoável de rentabilidade”, conceito adotado igualmente pela lei nacional, não é, nem pode ser, letra morta e, como tal, ignorado na aplicação do princípio da orientação dos preços para os custos.
26. Ora, é manifestamente esse o caso nos preços que a ANACOM definiu para a TDT, que conduzem a um VAL negativo (por si estimado) e conseqüentemente a uma TIR, que também estimou, de [IIC] [REDACTED] [FIC], claramente inferior à taxa de custo do capital, que representa a remuneração razoável.
27. Em quarto lugar, este SPD vem reforçar a conclusão, já anteriormente expressa pela MEO, de que a ANACOM está, por via regulatória, a instituir medidas ilegais de redistribuição de riqueza, prejudicando uma entidade, a MEO e beneficiando outras entidades, os operadores de televisão, sem qualquer razão ou justificação. De resto, faz-

se notar que compete à ANACOM, nos termos da LCE, assegurar a inexistência de distorções de concorrência ou, em geral, de distorções ao funcionamento eficiente do mercado (cf. artigos 5.º e 6.º), o que falha redondamente no caso concreto.

28. Em suma, ao contrário do que afirma a ANACOM, dever-se-ia concluir que os preços da TDT violam o disposto no n.º 3 do artigo 4.º da Lei TDT por não estarem orientados para os custos, facto que deveria obrigar a ANACOM a rever a sua posição nesta matéria e a propor / adotar as medidas que sejam necessárias, do ponto de vista legislativo e/ou regulatório, para assegurar que a prestação do serviço TDT respeita as exigências constitucionais e o enquadramento da UE.
29. Por fim, sendo estes comentários decalcados da sua pronúncia relativamente ao SPD de 2022 sobre o preço da TDT, a MEO aborda de seguida várias considerações que a ANACOM fez, em resposta à referida pronúncia, no relatório da audiência prévia relativo a esse SPD (“Relatório”).
30. Assim, quanto à afirmação de que o VAL do projeto calculado pela MEO é *«afetado em parte por alterações de natureza meramente contabilística, da responsabilidade da MEO (p.ex. aplicação da IFRS16 e forma de contabilização da compensação pela alteração de frequências da subfaixa dos 800 MHz e da faixa dos 700 MHz)»* (pág. 9/10 do Relatório), sublinha-se que a opção metodológica (alternativa) da ANACOM, como a própria admite, amputa cerca de [IIC] [REDACTED] [FIC] ao VAL negativo do projeto, uma diferença que, não sendo negligenciável, não altera a avaliação da rendibilidade do projeto, atenta a dimensão dos valores que estão em causa (i.e., cerca de [IIC] [REDACTED] [FIC] milhões de euros negativos, na ótica seguida pela ANACOM de considerar apenas os custos atribuíveis aos operadores de televisão, e tendo por referência o ano de 2008).
31. São totalmente inconsequentes, por isso, as *«reservas ao cálculo do VAL com base nos fluxos financeiros reexpressos na contabilidade da MEO na sequência das alterações recentes introduzidas»* expressas pela ANACOM (pág. 10 do Relatório), já que o sentido

da avaliação do projeto não depende das questões contabilísticas suscitadas pela ANACOM.

32. A ANACOM prossegue afirmando (ainda na pág. 10 do Relatório) que «nos últimos nove anos (2012-2020), o projeto apresenta cash flows positivos», que «a TIR estimada (4,4%), é superior à taxa de custo de capital utilizada para o ano de 2022 (3,6%)», que «a MEO tem presente [as limitações da VAL e da TIR] na análise de projetos que desenvolve, pelo que, muito provavelmente, complementar a análise desses indicadores com outros indicadores e informações relevantes» e que «de um ponto de vista contabilístico, uma análise da rendibilidade mostra que a operação é lucrativa, sendo os rendimentos obtidos superiores aos custos efetivamente incorridos», estimando-se que este «indicador assim se mantenha até ao final do projeto, pelo que não se poderá falar de destruição de valor para a empresa.»

33. Estas considerações da ANACOM são incompreensíveis, para não dizer desprovidas de sentido no contexto da avaliação de projetos de investimento.

34. Se a TIR do projeto é, atualmente, superior à taxa de custo de capital da MEO apurada para 2022, no reverso da medalha, essa TIR é inferior às taxas de custo de capital aprovadas pela ANACOM para o período 2008-2020, pelo que, tratando-se de um projeto plurianual a 15 anos, não se compreende o sentido ou o intuito daquela afirmação.

35. Por outro lado, como é óbvio, uma análise que ignore os encargos com os investimentos iniciais do projeto e se concentre apenas nos fluxos de caixa correntes (após os referidos investimentos iniciais), tenderá a obter resultados contabilísticos positivos, ainda que do ponto de vista financeiro a avaliação possa ser negativa atendendo aos *cash-flows* negativos associados ao investimento inicial. De resto, trata-se de um exercício que subverte totalmente a lógica da avaliação de projetos, que visa exatamente apreender, no cômputo global, o valor dos fluxos financeiros ao longo do seu horizonte temporal, que por norma são negativos nos primeiros anos, por força do investimento, e positivos

nos anos subsequentes, graças a receitas geradas que superam as despesas correntes. A circunstância de a prestação do serviço ser lucrativa do ponto de vista contabilístico apenas releva, como relevou de facto, para o interesse da MEO em manter esta prestação até 2030, como forma de reduzir os prejuízos financeiros que o projeto lhe acarreta.

36. Por isso, refuta-se totalmente a afirmação da ANACOM de que *«não se poderá falar de destruição de valor para a empresa»*, quando é indiscutível que estamos perante um projeto com um VAL negativo e de grande magnitude. Um VAL negativo é, de resto, uma definição para *«destruição de valor»*.
37. Acresce que a observação da ANACOM de *«que o facto de, até ao momento, não terem sido introduzidos canais adicionais na TDT, conforme previsto no atual enquadramento legal, tornou a televisão gratuita menos atrativa para os consumidores, o que terá resultado em maior adesão às ofertas comerciais em pacote, beneficiando os resultados da MEO»* e que *«esses rendimentos adicionais deverão ser levados em conta na avaliação dos benefícios indiretos de que a MEO goza neste contexto»*, não é suscetível de lançar qualquer espécie de dúvida sobre a rendibilidade negativa do projeto TDT. Em primeiro lugar, a MEO rejeita a abordagem de considerar qualquer benefício indireto, devendo ser retidas as despesas e receitas associadas ao serviço TDT e não a outros. Em segundo lugar, e sem conceder, ainda que, eventualmente, tal efeito hipotético sobre o negócio da TV por subscrição da MEO se manifestasse (o que carece de demonstração), o seu impacto não poderia ser senão desprezível no contexto dos fatores que verdadeiramente influenciam este negócio, para além de que, a existir, aproveitaria a todos os operadores de TV por subscrição e não poderia nunca ser visto como uma transferência entre negócios da MEO.
38. Quanto à observação (pág. 12 do Relatório) de que *«A presente análise dos preços da TDT não tem o enquadramento jurídico-legal invocado pela MEO, uma vez que decorre do exercício obrigatório da competência prevista no n.º 6 do artigo 4.º da Lei n.º 33/2016, que por sua vez convoca a verificação dos princípios previstos no n.º 3 do mesmo artigo*

4.º», esclarece-se que não está em causa o enquadramento legal aplicável, que a MEO nunca questionou, mas sim o correto entendimento do princípio da orientação para os custos, tal como está densificado no quadro legal do sector.

39. Por último, quanto à observação (ainda na pág. 12 do Relatório) de que «a MEO parece esquecer que, para além do princípio da orientação dos preços para os custos, a Lei n.º 33/2016 estabelece como limite máximo do preço do serviço de TDT o preço apresentado na proposta que venceu o respetivo concurso público», sempre se dirá que a ANACOM parece esquecer que o referido limite máximo do preço foi fixado por si, na sequência de uma interpretação da Lei TDT e da proposta apresentada pela MEO ao concurso público para a prestação do serviço TDT, que está errada e que a MEO contesta e continuará a disputar judicialmente.

40. Não é demais recordar que a proposta económico-financeira que a MEO apresentou no concurso público para a prestação do serviço TDT previa um preço por canal e não um preço por Mbps. Esta é uma posição que a MEO continuará a defender.

C. Comentários específicos sobre o exercício de cálculo

41. A MEO tem também algumas observações relativamente ao exercício levado a cabo pela ANACOM no sentido de estimar o VAL do projeto TDT alocado aos operadores de televisão, nomeadamente quanto aos aspetos sobre os quais a ANACOM aponta reservas.

42. Relativamente à adoção da Norma Contabilística IFRS16, a MEO reitera que com a adoção e aplicação, no exercício de 2019, desta norma, o valor dos contratos operacionais passou a ser capitalizado originando um aumento do valor do imobilizado. Em termos práticos, as rendas destes contratos anteriormente afetavam OPEX e com a aplicação desta IFRS, ao serem capitalizados, passam a originar amortizações. O questionário reportado em 2021 foi preenchido com base nos resultados apurados pelo

SCA para 2019 e 2020 os quais refletem a adoção da IFRS 16 pelas contas oficiais da MEO.

43. Não obstante, conforme a ANACOM refere no SPD, caso a IFRS 16 não tivesse sido adotada, o VAL do projeto alocado aos operadores de televisão seria menos negativo em cerca de [IIC] ██████████ [FIC], diferença que, não sendo negligenciável, não se mostra decisiva para a avaliação da rentabilidade do projeto, atenta a dimensão dos valores que estão em causa, como já referido anteriormente.
44. Na mesma linha de raciocínio, a consideração do valor residual de mercado dos bens específicos afetos à TDT teria o efeito, de acordo com os cálculos da ANACOM, de reduzir o VAL negativo do projeto em cerca de [IIC] ██████████ [FIC], o que também não tem qualquer tipo de influência na avaliação da rentabilidade do projeto.
45. Quanto ao investimento em UPS e emissores, a MEO esclarece que os valores de investimento que se verificam nos últimos anos são decorrentes do projeto de renovação dos sistemas de energia socorrida e dos emissores, necessário face à obsolescência de grande parte dos equipamentos instalados. O investimento em 2021 correspondeu a um pico de atividade neste projeto. Em 2022, o investimento foi inferior a 2021 (e da ordem de grandeza do valor de 2019, no caso das UPS). Os valores previstos para 2023 são estimativas que levam em linha de conta os valores dos anos anteriores e a execução do projeto durante o presente ano.
46. Por fim, o quadro seguinte apresenta o resumo do *business plan* do projeto, na aceção da exploração global da rede TDT, i.e., traduzindo a rentabilidade efetiva do projeto na perspetiva da MEO, tendo em conta os resultados já apurados pelo SCA de 2022 (ainda não auditados pela ANACOM) e as melhores estimativas da MEO para 2023.

Business plan do serviço de TDT (exploração global da rede) [IIC]



Nota: NPV a 2023 = [redacted] [FIC]