

# A concorrência no setor das Comunicações e os efeitos na implementação do 5G

# Autoridade da Concorrência

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação



12 de janeiro de 2021

### Súmula



- O sector das telecomunicações tornou-se ainda mais vital para a economia e famílias
- A falta de dinâmica de concorrencial tem-se traduzido em comportamentos que suscitam preocupações de concorrência, que levaram a investigação e sanção pela AdC
- Regras nas fidelizações e outros custos, a par da proliferação de ofertas em pacote, contribuem para a fraca mobilidade dos consumidores
- Em 2020 a AdC recomendou ao legislador a adoção de medidas para facilitar a mudança de operador
- A remoção de barreiras à mobilidade dos consumidores é particularmente importante num momento em que se potencia a entrada de novos players
- Face à média da EU, os preços em Portugal são elevados, como vêm confirmar novos dados
- O desenvolvimento de MVNO em Portugal é muito reduzido
- A entrada de mais operadores (pela aquisição de espectro ou MVNO) pode criar disciplina concorrencial, maior inovação, melhoria do serviço e menores preços
- AdC fez comentários ao projeto de leilão no sentido de promover a concorrência no mercado e de assegurar condições para que novos operadores possam entrar no mercado



# Índice



### 1. Relevância da promoção da concorrência nas telecomunicações em Portugal

- 1. A importância crescente das telecomunicações para consumidores e empresas
- 2. Indicadores sobre o posicionamento relativo dos preços em Portugal
- 3. Barreiras à mudança de operador
- 4. O fraco desenvolvimento de MVNO em Portugal
- 5. Preocupações concorrenciais e investigações AdC no setor

### 2. Redução das barreiras à entrada

- 1. A entrada como fonte de pressão concorrencial em benefício dos consumidores
- 2. A redução das barreiras à mobilidade dos consumidores
- 3. O leilão como oportunidade para reduzir barreiras à entrada

### 3. Regras do leilão para a atribuição de espectro

- 1. Principais comentários da AdC ao regulamento colocado em consulta pública
- 2. Instrumentos de promoção de entrada (legislação europeia e exemplos de outros países)





# O posicionamento relativo dos preços em Portugal

- No seu estudo de 2020 sobre as fidelizações nos serviços de telecomunicações a AdC destacou o nível de preços praticados no setor, por referência a um conjunto de indicadores e estudos da Comissão Europeia e do Eurostat, pelos quais Portugal compara mal com a média da UE.
- Os dados entretanto publicados para esses mesmos indicadores confirmam que esta preocupação se mantém:

### Principais indicadores de preços (dados 2019)

#### **Eurostat:**

- As comunicações em Portugal são 21% mais caras do que a média da UE
- Portugal é o 8.º país onde os preços das comunicações são mais elevados face à média da UE

### Comissão Europeia (DESI 2020¹):

- Portugal é o 7.º país da UE com preços mais elevados no acesso à Internet fixa
- Portugal é o 5.º país da UE com preços mais elevado no acesso à Internet móvel
- Portugal é o 5.º país da UE com preços mais elevados em pacotes com Internet móvel e Internet fixa



<sup>1</sup>DESI – Digital Economy and Society Index (DG CONNECT)





# A importância crescente das telecomunicações

 O sector das telecomunicações é vital para a economia e famílias, em particular neste contexto de acelerada digitalização, que se se tornou essencial com a pandemia e de que são exemplo o teletrabalho, o comércio online ou o ensino à distância.

### Tráfego de Internet<sup>1</sup>

O tráfego de Internet fixa no 3T 2020 aumentou 52,8% (YoY) e o tráfego de acesso à Internet móvel aumentou 25,6% (YoY).

#### Comércio online<sup>2</sup>

Em 2020, aumentou de 38,7% para 44,5% (YoY) o número de pessoas que indicou ter feito compras online nos últimos 12 meses.

#### Educação<sup>2</sup>

Em 2020, aumentou de 14,5% para 30,8% (YoY) o número de pessoas que indicou ter usado a Internet para comunicar em portais educativos nos últimos 3 meses.

#### Teletrabalho<sup>2</sup>

Entre os utilizadores de Internet empregados inquiridos em 2020, 31,1% indicaram ter exercido a sua profissão em teletrabalho.

#### Saúde<sup>3</sup>

Aumentaram as consultas à distância em 2020: +69% (YoY) consultas realizadas na ARS de Lisboa e Vale do Tejo no 1º Semestre.



<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Fonte: **ANACOM** 

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Fonte: INE - Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias (IUTICF); dados recolhidos entre 21 de abril e 31 de agosto

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Fonte: **SNS** 



# Barreiras à mudança de operador

- No seu estudo sobre A Fidelização nos Serviços de Telecomunicações, a AdC identificou que os consumidores enfrentam custos de mudança elevados para trocar de operador. A política de fidelização dos operadores de telecomunicações é manifestamente excessiva.
- Estas barreiras à mobilidade em particular as associadas às políticas de fidelização limitam a dinâmica concorrencial e traduzem-se numa ausência de alternativas para os consumidores e no aumento do poder de mercado dos operadores.
- Empolamento de "vantagens" aparentes, que se reflete no aumento dos encargos com a denúncia do contrato.
- Estratégias de preços que tornam inviáveis alternativas à fidelização de 24 meses.
- Interesses conflituantes na avaliação de situações extraordinárias, como a mudança de morada.
- Elevada % de consumidores (re)fidelizados.





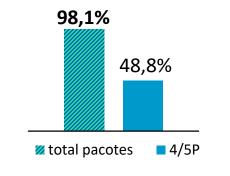




# Barreiras à mudança de operador

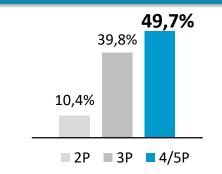
- A predominância de serviços em pacote restringe a mobilidade e reforça as barreiras à entrada
- Aos pacotes convergentes está associado um maior custo de mudança por parte dos consumidores, o que pode dificultar a captação de clientes por um novo operador.
- O acesso ao espectro é crucial para a concorrência não só nos serviços móveis, mas também nos serviços fixos.
- Devido à proliferação de pacotes, para conseguir captar clientes um novo entrante poderá ter que oferecer serviços que incluam serviços fixos e serviços móveis.

#### Penetração de serviços em pacote (em % de famílias)



Ofertas em pacote abrangem quase 100% das famílias

#### Pacotes por tipologia (em % de subscritores de pacotes)



Quase metade das famílias subscreve pacotes convergentes

FONTE:

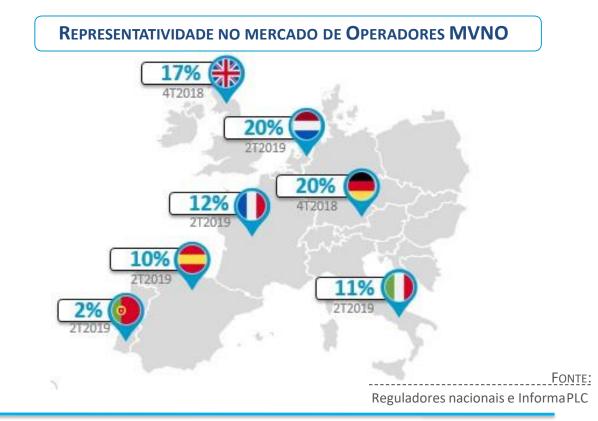
ANACOM (2020), Pacotes de serviços eletrónicos - 2019





# O fraco desenvolvimento de MVNO em Portugal

- Face a outros países europeus, em Portugal os operadores móveis virtuais (MVNO) estão pouco desenvolvidos. Em Portugal os MVNO representam apenas 2% dos clientes, enquanto nos restantes países assinalados, os MVNO chegam a representar 20% dos clientes.
- À data, existem MVNO de 2 empresas em Portugal (Lycamobile & Nowo/ONI)
- A aquisição de espectro deve ser a forma de entrada privilegiada para fortalecer a concorrência – por ser a que permite maior independência entre os operadores.
- Contudo os MVNO permitem aumentar a concorrência, via entrada de novos operadores sem suportar elevados custos com infraestruturas.
- O leilão pode ser uma ferramenta para melhorar as condições de acesso ao mercado também através da modalidade MVNO.







# Preocupações concorrenciais e investigações AdC no setor

A falta de dinâmica de concorrencial no setor tem-se traduzido em práticas dos operadores contrárias à lei da concorrência e ao interesse dos consumidores.

- 1. Em dezembro de 2020 a AdC impôs à MEO uma coima de 84 M€ por combinar preços e repartir mercados com a NOWO nos serviços de comunicações móveis e fixas.
  - Após celebrarem um contrato de MVNO, a MEO e a NOWO entraram num acordo anticoncorrencial
  - Cartel implicou aumentos de preços e redução da qualidade dos serviços, e restrições na sua disponibilização geográfica, penalizando os consumidores em todo o território nacional
  - Cartel vigorou, pelo menos, entre o princípio de jan. e o final de nov. 2018 (diligências de busca AdC)
- 2. Em julho de 2020 a AdC acusou os operadores MEO, NOS, NOWO e Vodafone de participarem em cartel para limitar a concorrência na publicidade *online* no motor de busca Google, em prejuízo dos consumidores.
  - Este cartel é passível de reduzir o incentivo e a capacidade de concorrer pela apresentação de propostas com os melhores preços e condições, limitando, assim, a concorrência e prejudicando os consumidores.
  - O cartel terá tido início em 2010.





# Decisão de sanção à MEO e a NOWO

#### No âmbito do acordo anticoncorrencial

#### A NOWO comprometeu-se a:

- não lançar serviços móveis fora das áreas geográficas onde disponibilizava serviços fixos. Assim,
   comprometia-se a não concorrer com a MEO nas zonas de Lisboa e do Porto;
- NOWO dava inclusive instruções aos call centers e lojas para ocultar a possibilidade de prestarem serviço em zonas para as quais havia acordo de não penetração com a MEO.
- não disponibilizar ofertas móveis a 5€ ou menos (ou com preços mais baixos face aos preços de ofertas similares no mercado);
- implementar aumentos de preços e reduzir a qualidade nas ofertas em pacote (serviços fixos e móveis);

#### A MEO comprometeu-se a:

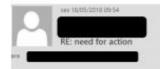
 melhorar as condições contratuais do contrato MVNO com a NOWO (preços praticados entre ambas no contexto da utilização de infraestruturas; resolver problemas operacionais).



# Decisão de sanção à MEO e a NOWO

- Email interno NOWO que evidencia a restrição à concorrência
  - "não é verdade que estejamos a vender fora das nossas zonas".
  - "Vendas fora do nosso footprint" "serão certamente marginais e associadas a processos de mudança de residência".
  - "Qualquer desvio a isto, será um erro de vendas, que deverá ser corrigido".
  - "Sinceramente, se menos de 3.000 SIMS activados em Abril preocupam uma estrutura como a MEO, mal vamos..."





#### my humble opinion:

#### Subimos os nossos preços

	Convergente		Stand Alone
	Antes	Agora	Stand Alone
500 min/sms	46	descontinuado	
250 M8+500 min/sms	56	5€	5€ promo até Junho depois 7,99€
1 GB+1000 min/sms	- 8	7,99€	7,99€ promo até Junho depois 9,99€
2 GB + 2000 min/sms	76.	Descontinuado	
3 GB + 3000 min/sms		11,99€	11,99€ promo até Julho depois 13,99€
4 G8 + 4000 min/sms	100	Descontinuado	

As vendas do produto de 56 são minimas (826 SIMs em Abril) — Mercado demonstra muito pouca apetência para este produto com tão baixo nivel de dados.

- 2. Não é verdade que estejamos a vender fora das nossas zonas
  - a. Colocamos elegibilidade no simulador online (com validação à base de moradas)
  - Instruções para call center e lojas para vender apenas nas nossas zonas (com validação ao CP7)
  - c. Espodes podir ajuda ao reporting para identificar vendas fora do nosso footprint (por código postal)? Serão certamente marginais e associadas a processos de mudança de residência. Qualquer desvio a isto, será um erro de vendas, que deverá ser corrigido
- 3. Campanha de comunicação de mobile em Março/Abril foi apenas como adicional à de convergente (junte móvel ao seu pacote por +56). Em Maio, começamos com campanha digital, com price point de 56; Ambas as campanhas de reduzido impacto, devido ao reduzido investimento que fizemos. Não explicitamos que passamos a vendear as novas zonas, pelo que os consumidores não foram alertados para nenhuma alteração do nosso mercado target (que não existiu)
- A comprovar o baixo impacto das campanhas, vendemos em Abril 1.016 SIMs em novos clientes e 1.914 clientes SIMs na base (o pior mês do ano). Se o
- Inclusivé, alteramos as nossas ofertas de retenção também para os novos price points, o que levou a um aumento do nosso churn

Sinceramente, se menos de 3.000 SIMs activados em Abril preocupam uma estrutura como a MEO, mal varnos... para mim é embirração pura de quem emprenha pelos ouvidos...



# Decisão de sanção à MEO e a NOWO

- Email entre um Administrador NOWO e um Administrador MEO (tradução nossa):
  - "Portabilidade nos Sim's móveis da Altice desceu para 44% enquanto da Vodafone aumentou para 31%".
  - "Estamos a ganhar mercado da Vodafone e a criar valor para a Altice através do MVNO".
  - "As instruções para os nossos call centers e lojas são claras, que apenas podem vender no nosso footprint".
- NOWO procura reforçar junto de MEO que:
  - os preços da NOWO aumentaram;
  - a intensidade concorrencial das suas ofertas diminuiu e está a afetar sobretudo outros operadores que não a MEO;
  - a NOWO não se encontrava a vender serviços fora do seu footprint





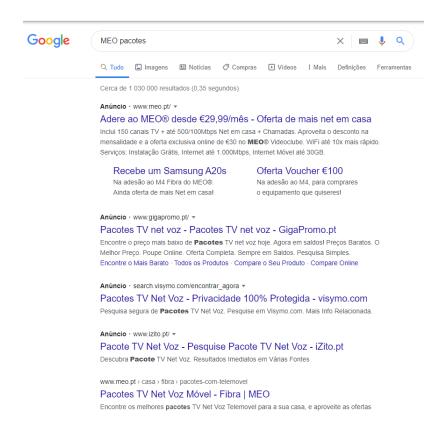




# Acusação AdC à MEO, NOS, NOWO e Vodafone por acordo

### anticoncorrencial

- MEO, NOS, NOWO e Vodafone participaram em cartel para limitar a concorrência na publicidade online no motor de busca Google.
- Acordo com impacto na informação ao consumidor:
  - Quando os utilizadores faziam pesquisas no Google sobre serviços de telecomunicações com o nome de um dos operadores, veriam com menor frequência, ou não veriam de todo, os resultados pagos com ofertas alternativas dos três operadores concorrentes;
  - Dificulta a comparação das ofertas pelos consumidores, num mercado onde essa comparação já é complexa;
  - Torna mais difícil a pesquisa sobre ofertas disponíveis e, como tal, a mobilidade dos consumidores.
- Em condições normais de concorrência, qualquer operador pretenderia que a sua oferta tivesse a melhor visibilidade possível sempre que um consumidor fizesse uma pesquisa sobre serviços de telecomunicações.







# A entrada como fonte de pressão concorrencial

- O mercado português apresenta várias fragilidades de concorrência: preços significativamente mais elevados que em outros países da UE, elevadas taxas de fidelização, fraca mobilidade dos consumidores e fraco desenvolvimento de MVNO.
- A entrada de mais operadores, seja por via de aquisição de espectro ou MVNO, com capacidade de exercer pressão concorrencial poderia introduzir mais dinâmica no mercado.
- A adoção de medidas de promoção de entrada no leilão de espectro podem contribuir para mais dinâmica concorrencial em benefício dos consumidores.

#### Benefícios que resultam da entrada de novos operadores

- Estes operadores tipicamente focam a sua estratégia na captação de clientes para ganhar quota.
- A entrada de um novo operador pode desestabilizar o mercado no sentido de **entregar preços mais competitivos e mais qualidade e inovação para os consumidores** (prova na decisão AdC relativa a acordo MEO e NOWO mostra receio da MEO de que MVNO NOWO pudesse desencadear guerra de preços).
- Mais um operador pode ser também um importante elemento para prevenir a coordenação de estratégias e a estagnação das ofertas disponíveis.





# A entrada como fonte de pressão concorrencial

- A redução das barreiras à entrada não deve ser entendida como a defesa de um número ideal e teórico de operadores, mas sim como a necessidade de assegurar que existem condições para que novos operadores possam entrar no mercado.
- A necessidade de medidas que reduzam as barreiras à entrada prende-se com as preocupações de concorrência no mercado, e com o facto de eventuais novos operadores estarem em desvantagem na disputa pelo acesso ao mercado.
- Face a novos entrantes, os incumbentes beneficiam de um conjunto de fatores que os colocam numa posição de vantagem sobre novos entrantes na licitação pelos mesmos inputs, e têm incentivos para tentar proteger essa posição instalada no mercado.
- Medidas de promoção de entrada como a reserva de espectro para novos entrantes ou de limites à
  quantidade de espectro que um operador pode adquirir, visam reduzir as barreiras à entrada,
  facilitando assim a entrada e evitando riscos para o grau de concorrência no mercado.





# A redução das barreiras à mobilidade dos consumidores



Com o objetivo de promover medidas que facilitem a mudança de operador, no seu estudo a **AdC dirigiu um conjunto de recomendações ao legislador**:

- 1. Proíba as refidelizações à exceção de situações específicas em que seja necessária a instalação de novos equipamentos (impedindo refidelizações por via de descontos ou outras ofertas promocionais).
- 2. Mesmo quando é o consumidor a ligar para o operador, o contrato só se torne válido depois do consentimento do consumidor expresso por escrito.
- 3. Definição clara das situações em que a mudança de residência deve permitir ao consumidor terminar o seu contrato sem ter que pagar os elevados encargos associados.
- 4. O **Código Europeu**, que prevê importantes medidas de promoção da transparência e da mobilidade dos consumidores, seja **transposto o mais brevemente possível para o quadro legal nacional** (prazo 21 Dez. 2020).
- 5. Se estabeleça que **terminar um contrato deva ser tão fácil e acessível quanto contratar um serviço**, pelo que os operadores devem disponibilizar aos consumidores os mesmos meios, com igual ónus e simplicidade, quer para contratar serviços, quer para os cancelar.





# A redução das barreiras à mobilidade dos consumidores

### E à ANACOM recomendou que

- 1. Afira o tempo necessário para as empresas amortizarem os **investimentos específicos no consumidor.**
- 2. Defina regras para aumentar a informação disponibilizada aos consumidores sobre o custo que têm de suportar com a denúncia antecipada.
- 3. Promova a possibilidade de, na mudança, o consumidor só ter de interagir com o novo operador (à semelhança da portabilidade do número de telefone).





# O leilão como oportunidade para reduzir barreiras

- O espectro é um recurso finito, escasso e necessário à provisão de serviços de comunicações móveis.
- A sua aquisição é a principal forma de entrada de operadores no mercado de forma independente.
- O leilão é uma oportunidade para se refletir sobre a existência de barreiras à entrada e sobre os
  efeitos que a forma de atribuição de espectro pode ter nas condições de concorrência do mercado.
- Esta reflexão é particularmente relevante atendendo a que:

os direitos de utilização de frequências serão atribuídos por um prazo de **20 anos** 

o mercado apresenta vulnerabilidades em termos de concorrência

no leilão se incluem **lotes** de frequências **relevantes para a tecnologia 5G** 







# A redução das barreiras à mobilidade dos consumidores

- Se a mobilidade dos consumidores é importante a qualquer momento, é-o ainda mais neste momento, em que se potencia a entrada de novos *players*. Se continuarem a existir fortes entraves à mobilidade dos consumidores, os incentivos para os novos entrantes podem ser reduzidos.
- O Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (CECE) incorpora já um conjunto de medidas favoráveis à mobilidade dos consumidores.
- Pelos benefícios que as medidas previstas no CECE podem trazer para um mercado com entraves à mudança dos consumidores, como o Português, a AdC defendeu a transposição o mais rapidamente possível.
- Contudo, ainda que o prazo para a transposição tenha terminado a 21 de dezembro de 2020, a transposição ainda não ocorreu.
- A transposição do CECE representa também uma oportunidade privilegiada para implementar algumas das recomendações da AdC.
  - E.g.: Estabelecer que deve ser tão fácil contratar um serviço quanto cancelá-lo ou eliminar a referência à
    "ativação de serviços" como justificação para se estabelecerem períodos de fidelização.



### Regras do leilão para a atribuição de espectro



# Principais comentários da AdC ao projeto de leilão

AdC emitiu um conjunto de comentários e recomendações para promover a concorrência no mercado.

#### LICITAÇÃO RESERVADA A NOVOS ENTRANTES

• A fase reservada a novos entrantes não inclui espectro 5G [700 MHz e 3,6 GHz], a que acresce os incumbentes poderem captar a totalidade dos lotes de faixas 5G para utilização imediata. A AdC recomendou medidas que reduziriam o risco de exclusão no acesso ao 5G, como seja incluir lotes 5G na fase reservada a novos entrantes.

#### **OBRIGAÇÕES DE COBERTURA**

 Os operadores incumbentes podem cumprir algumas obrigações de cobertura com roaming, mas não se coloca um limite temporal a esta solução. Para mitigar eventuais riscos de concorrência preservando os benefícios da solução, a AdC recomendou limitar no tempo o recurso ao roaming no contexto das obrigações de cobertura, eventualmente com uma reavaliação das condições no final desse período.

#### **OBRIGAÇÕES DE ACESSO À REDE**

- As obrigações de acesso impostas aos incumbentes podem ser determinantes para a entrada de operadores MVNO. A AdC assinalou que a eficácia das obrigações depende de como são operacionalizadas e recomendou que se privilegiassem e densificassem no regulamento modelos favoráveis à entrada e que não desincentivem a expansão de novos operadores. Atendendo à posição incipiente dos MVNO em Portugal, vemos esta medida como necessária, justificada e proporcional.
- O regulamento final não densificou os moldes da obrigação de acesso. Assim, importa no futuro atentar às condições em que são concretizadas as obrigações de acesso.



# Regras do leilão para a atribuição de espectro



# Instrumentos de promoção de entrada

A adoção de medidas para a promoção da concorrência efetiva está prevista no Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, que indica de forma expressa a possibilidade de se reservar espectro a novos operadores e de associar à atribuição de espectro obrigações de acesso.

#### Instrumentos que visam reduzir barreiras à entrada

Reserva de espectro para novos entrantes

Obrigações de cobertura adaptadas

Obrigações de acesso à rede ou roaming

Limites à quantidade de espectro adquirido





- **República Checa**: espectro 5G condicionado à existência de *roaming* nacional e quantidades máximas de aquisição de espectro diferenciadas.
- **Bélgica, Itália**: reserva de espectro 5G para novos entrantes.
- Países Baixos: reservas de espectro 4G no sentido de promover a entrada de novos operadores.
- **Alemanha**: obrigações de cobertura diferenciadas para novos entrantes (5G).



