

Análise da ANACOM de 27.02.2020 sobre os preços das comunicações eletrónicas

Comentários e análise crítica

A análise sobre os preços das comunicações eletrónicas publicada pela ANACOM em 27.02.2020 é reveladora de diversos problemas na forma como o Regulador aborda esta temática dos preços e, de modo geral, como entende o sector e se relaciona com os operadores.

Como se verá de seguida, a ANACOM aparenta não compreender as dinâmicas essenciais da oferta e da procura deste sector, nem a sua evolução nas duas últimas décadas, nem as limitações dos indicadores em que apoia as suas análises para concluir sobre o nível e evolução dos preços praticados, nem a forma como, contrariamente ao que é o seu dever e seria a sua intenção, acaba por contribuir para a desinformação dos consumidores sobre esta matéria.

É fundamental perceber que o acompanhamento estatístico dos preços das comunicações eletrónicas e as comparações de preços, temporais (entre períodos distintos) ou espaciais (entre diferentes geografias), são **exercícios que se tornaram muito complexos** com as rápidas mudanças tecnológicas, a introdução permanente de novos produtos, as inúmeras inovações nas funcionalidades dos serviços prestados e a evolução da forma de comercialização das ofertas.

As abordagens tradicionais têm diversas limitações e nenhuma é suficiente, por si só, para retratar devidamente uma realidade tão dinâmica, o que torna ainda mais importante que os resultados que produzem sejam ponderados num contexto mais alargado de caracterização do sector. **A compreensão do que se passa no sector a este respeito exige a leitura integrada de vários indicadores**, cada um com a sua perspetiva.

IPC

Em particular, **a interpretação dos valores do IPC aplicáveis às comunicações eletrónicas requer hoje especiais cuidados.**

Há 20 anos o mercado era bem mais simples. O mercado residencial / pessoal consumia essencialmente 2 serviços, STF e STM, vendidos separadamente. A TV por subscrição tinha ainda pouca expressão e a BLF nem existia. A evolução dos preços “nominais” das ofertas que era então captada pelo IPC traçava um retrato próximo do que o consumidor pagava na realidade.

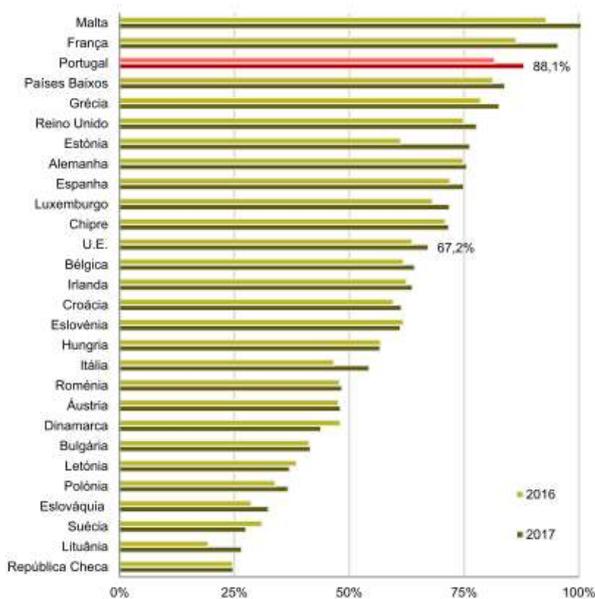
Mas hoje o cenário é radicalmente diferente: apareceram novos serviços, as ofertas evoluíram, as redes e serviços convergiram, o fixo misturou-se com o móvel e a comercialização é feita fundamentalmente por pacotes. Como o IPC é muito sensível ao cabaz médio de consumo de cada ano e à forma como as ofertas são comercializadas, **a evolução “nominal” que capta já tem pouco que ver com a evolução dos valores que os consumidores efetivamente pagam.**

O equívoco que normalmente é feito na interpretação deste indicador acentua-se quanto maior for o afastamento temporal (n.º de anos) entre os períodos que se estejam a comparar, dadas as diferenças estruturais dos cabazes subjacentes de cada ano e a evolução da qualidade intrínseca às ofertas. Para se ter uma ideia concreta deste efeito, basta atentar no exemplo numérico n.º 3 criado pela ANACOM e que consta do anexo à sua análise, que ilustra na

perfeição como a um aumento da variável preço (ou do preço nominal das ofertas, se se preferir) corresponde uma diminuição do valor real a pagar.

Da mesma forma, as comparações espaciais são enviesadas pelas diferenças entre as ofertas e os cabazes subjacentes ao IPC de cada país, sendo de sublinhar que Portugal é um país que se destaca a nível europeu no que respeita à comercialização de pacotes, e também no que se refere à penetração crescente do serviço de TV por subscrição (que só por si justifica uma parte do crescimento registado pelo IPC), como se vê nos gráficos seguintes (Fonte: ANACOM, “O sector das Comunicações 2018”):

Figura 96 – Penetração das ofertas em pacote por 100 agregados familiares na U.E.

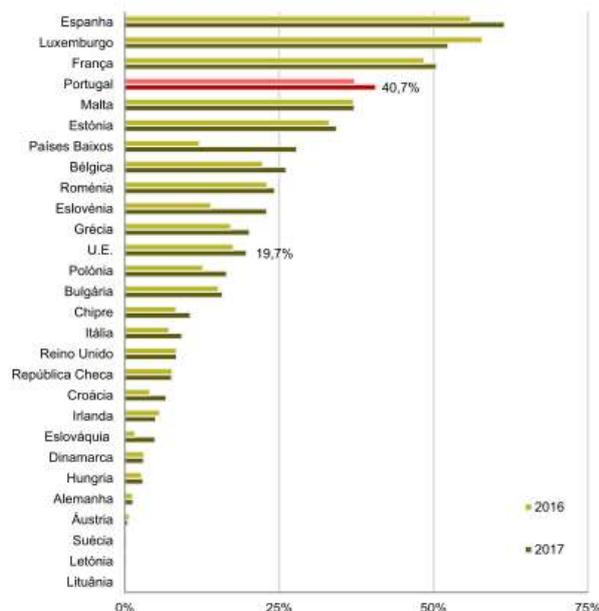


Unidade: ofertas em pacote por 100 agregados familiares

Fonte: Comissão Europeia, Digital Economy and Society Index 2019 (dados relativos a junho de 2016 e junho de 2017)

Nota: Informação não disponível para a Finlândia relativamente a 2015 e 2016.

Figura 98 – Penetração das ofertas convergentes por 100 agregados familiares na U.E.

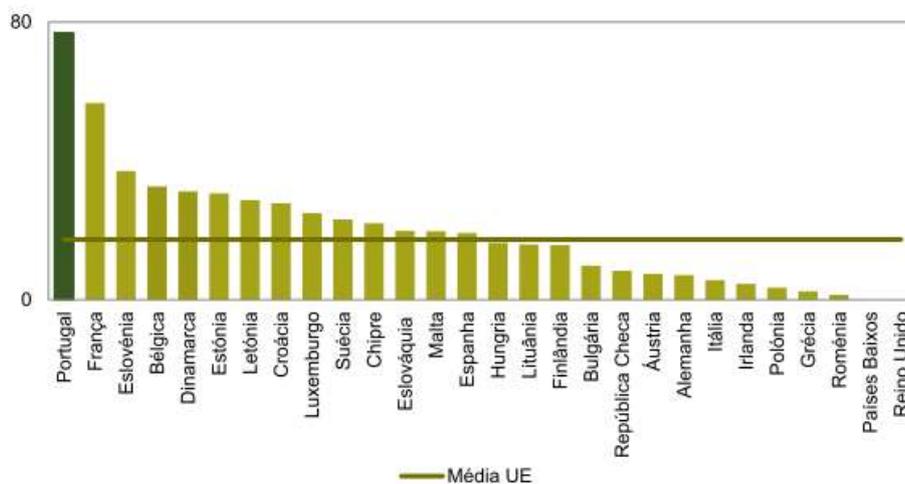


Unidade: ofertas em pacote por 100 agregados familiares

Fonte: Comissão Europeia, Digital Economy and Society Index 2019 (dados relativos a junho de 2016 e junho de 2017)

Nota: Informação não disponível para a Finlândia relativamente a 2015 e 2016.

Figura 151 – Comparação da penetração dos assinantes de IPTV – 2.º trimestre de 2017



Unidade: assinantes por 100 famílias clássicas

Fonte: CE, Digital Economy and Society Index 2019

Portanto, **o IPC tornou-se particularmente enganador no caso das comunicações eletrónicas, sendo notórias as suas limitações** para medir a evolução dos preços dos serviços de comunicações eletrónicas, quer temporalmente, quer espacialmente, **nomeadamente quando a sua leitura não é feita de forma informada e contextualizada com outros indicadores do sector.**

Como é evidente, **não é ao cidadão comum que se deve exigir a subtileza técnica para distinguir entre a evolução dos preços nominais captada pelo IPC e a evolução dos valores que paga pelos serviços de comunicações eletrónicas.** O senso comum associa um conceito ao outro, o que está correto na maior parte dos casos, mas não neste sector.

É por isso que quando a ANACOM **se limita** a afirmar, tendo por base a evolução do IPC, que “entre 2009 e 2019, os preços das telecomunicações em Portugal aumentaram 7,6%”, **está a contribuir para o equívoco sobre esta matéria,** fomentando a ideia errada de que os consumidores estão a pagar valores mais altos pelos serviços que consomem quando na realidade está a ocorrer o contrário.

Benchmarks tradicionais

A ANACOM faz também referência a estudos de comparações internacionais de preços de telecomunicações promovidos por instituições independentes como a Comissão Europeia, a OCDE ou a UIT, segundo os quais os preços dos serviços móveis, dos serviços individualizados de Internet e de pacotes de serviços para níveis de utilização mais reduzidos encontram-se acima da média dos países considerados.

Mas, também aqui, é preciso ter em atenção as limitações destas análises face às diferenças qualitativas das ofertas em cada país (velocidades, plafonds de consumo e número de canais, por exemplo) e da forma como são comercializadas.

Em particular, **dada a prevalência dos pacotes em Portugal, perdem relevância relativa as comparações de preços dos serviços vendidos isoladamente** porque o esforço e o foco competitivo são colocados sobre as ofertas multisserviço.

Acresce que, como **estas análises não captam totalmente as diferenças qualitativas entre as várias ofertas existentes em cada país,** não obstante haver algum esforço de estratificação das ofertas em grupos mais homogéneos (em intervalos de velocidade de internet, por exemplo), o posicionamento de Portugal é penalizado, na medida em que **as ofertas existentes no nosso mercado são relativamente superiores às da generalidade dos restantes países na UE.**

Estudo da Deloitte

E é neste contexto que surge e deve ser entendido o estudo que a APRITEL solicitou à Deloitte, “Análise de preços das comunicações eletrónicas na Europa”, publicado em 12.11.2019. Este estudo explorou uma perspetiva alternativa **e complementar** às comparações de preços ortodoxas com o objetivo de fazer realçar, precisamente, os níveis de serviço relativamente altos

das ofertas predominantes em Portugal e de **como a respetiva relação qualidade/preço é das melhores a nível europeu**.¹

As diversas críticas que a ANACOM faz à abordagem seguida neste estudo não se afiguram adequadas.

O propósito do estudo não foi o de aferir o custo equivalente de cada oferta nacional nos vários países da EU mas sim focar essa análise nas **duas tipologias de oferta mais representativas do mercado português, uma oferta de 3P, outra de 4P**.

De acordo com a própria ANACOM, 88,7% das famílias têm serviços em pacotes 3P ou 4/5P, pelo que **não é razoável dizer que fazer a análise centrada nestes dois tipos de pacotes não é uma análise adequada**.



A ANACOM refere também, em tom crítico, que a grande maioria dos pacotes de telecomunicações obriga a contratar um telefone fixo, mas de acordo com a informação disponível apenas 65% das famílias com telefone fixo usam realmente este serviço, que o número de canais de TV por pacote pode chegar aos 200, enquanto a maioria dos utilizadores tende a assistir a um número muito reduzido de canais de forma regular, que os plafonds de tráfego de voz e mensagens atingem 3.500 minutos/mensagens, quando a utilização média é de 200 minutos e 195 SMS, e que, por último, no caso da voz fixa, existem ofertas que proporcionam mil minutos de chamadas internacionais, mas apenas são utilizados, em média, cinco minutos por mês.

Estas considerações revelam uma profunda incompreensão das dinâmicas fundamentais da procura e da oferta do mercado.

Para além da comodidade e da poupança que permite aos consumidores, o empacotamento dos serviços é também o resultado dos **ganhos de eficiência possibilitados pela convergência das redes**, com o custo do acesso a ganhar uma preponderância acrescida e a prestação de cada serviço a ter um peso mais reduzido, de natureza incremental.

No caso do SFT estamos a falar de um custo marginal sem grande expressão o que significa que ao incorporar o SFT nos pacotes os operadores estão a incrementar o valor acrescentado

¹ Estudo disponível em <http://www.apritel.org/documents/?page=113>.

destas ofertas para os clientes, sem grande impacto no valor cobrado. Dito de outra maneira, a não incorporação deste serviço na generalidade dos pacotes não levaria necessariamente a uma diminuição dos preços das ofertas.

Quanto ao número de canais de TV, que a ANACOM parece considerar exagerado face aos canais a que os clientes efetivamente assistem, **estranha-se a forma como a ANACOM desvaloriza a diversidade de conteúdos que é colocada à disposição dos consumidores** quando essa característica devia ser salientada de forma positiva, enquanto reflexo do dinamismo e sofisticação do mercado nacional.

A ANACOM desconhece o funcionamento do mercado de conteúdos para TV e fomenta novos equívocos ao criar a ideia de que a generalidade das ofertas é mais cara do que devia ser por incluir um número exagerado de canais. No entanto, o custo destes canais para os operadores de distribuição de TV ou até a própria disponibilização destes canais, **depende da sua inclusão nos pacotes base dos operadores.**

Ou seja, uma maior fragmentação das ofertas, com conjuntos mais pequenos de canais de TV dirigido a segmentos específicos implicaria um aumento dos custos de distribuição para os operadores ou uma redução da diversidade de conteúdos oferecida, ou ambas as coisas.

E quando a ANACOM critica o estudo realizado pela Deloitte pelo facto de que na generalidade dos restantes países da UE a oferta de TDT é bastante mais atrativa pelo que não seria necessário adicionar tantos canais às ofertas base destes países, **ignora não só esta questão de fundo mas também as funcionalidades acrescidas proporcionadas pelos serviços de IPTV**, nomeadamente as gravações automáticas, que não estão disponíveis no serviço de TDT.

De resto, a **especificidade nacional relativamente ao número relativamente reduzido de canais disponíveis na TDT e à penetração relativamente maior do serviço de TV por subscrição**, comparativamente aos restantes países, é precisamente um fator que deve levar a ANACOM a interpretar cuidadosamente os indicadores e os benchmarks de preços que costuma utilizar, de modo a ponderar devidamente estas diferenças estruturais.

Relativamente à crítica de que os minutos médios e SMS médios por utilizador são de apenas 200 e 195 SMS (face a pacotes com limites de 3.500), **a ANACOM denota um claro desconhecimento dos padrões de utilização**, uma vez que para esta média são incluídos todos os cartões pré-pagos com preço por minuto/SMS incluído e cartões sem utilização, quando nesta análise se deve considerar apenas a utilização dos clientes de pacotes.

Acresce que **há um valor económico importante nas ofertas para utilização sem preocupações, (tudo incluído) para a esmagadora maioria dos clientes**, que faz com estas ofertas sejam preferidas face a modalidades com pagamento por utilização ou com limites de consumo mais baixos. As ofertas dos OTTs, como Netflix ou Spotify são o exemplo claro de como estas ofertas de “tudo incluído” são o modelo de negócio por excelência, não se pagando por conteúdos isolados mas antes por todo o catálogo disponível.

Valores médios por RGU

Como referido acima, as análises ao nível e evolução dos preços das ofertas de comunicações eletrónicas tornaram-se **exercícios muito complexos, não havendo uma abordagem que seja suficiente, por si só, para captar devidamente todas as vertentes da realidade.**

Os operadores têm vindo a defender, desde há vários anos, que **uma forma de abstrair desta complexidade** e de, simultaneamente, obter uma perceção mais fidedigna da evolução dos preços “reais” no sector **é a observação de um valor médio agregado**, como seja a receita média por cliente, a receita média por acesso ou a receita média por serviço vendido.

Isto não significa que este tipo de indicador deva substituir todos os outros mas, simplesmente, que **deve ser igualmente apurado e tido em conta, por ser fundamental a um retrato completo da dinâmica dos preços no sector.**

Nem todos os operadores publicam dados que permitam apurar estes indicadores, mas as **estatísticas do sector que são disponibilizadas pela ANACOM e por outros reguladores** permitem, em particular, aproximar o cálculo das receitas retalhistas médias por serviço vendido, i.e., as receitas retalhistas médias por RGU (*Revenue Generating Unit*).

Embora esta análise agregada também tenha as suas limitações, nomeadamente por juntar as receitas de todos os segmentos de clientes — questão que nunca se escondeu e que só se poderá resolver com o apuramento de estatísticas por segmento (como faz a CNMC, por exemplo) — a evolução que se apura constitui uma aproximação razoável à evolução efetiva dos preços médios globais unitários e é condicente com a evolução global do sector.

Curiosamente, a crítica que a ANACOM dirige a esta abordagem, sublinhando que uma diminuição da receita média unitária é compatível com qualquer variação de preços, incluindo aumentos, podendo ser devida “à *redução do consumo de canais premium, mudança de prestador, downgrade para uma oferta mais barata, upgrade para uma oferta convergente mais barata, etc.*”, **demonstra precisamente o problema que os operadores vêm assinalando** na interpretação simplista e descontextualizada das variações (nominais) de preços e a necessidade de uma leitura integrada de vários indicadores, sob pena de se fomentarem equívocos como tem acontecido.

Quando a ANACOM refere “*estes indicadores [receitas médias unitárias] que são, sem dúvida, úteis para analisar a evolução do sector, não podem ser utilizados para avaliar a evolução dos seus preços*” **está a colocar o foco apenas na evolução da variável preço das ofertas**, i.e., na evolução dos preços nominais. **E não pode continuar a ignorar, ou a fazer que ignora**, a forma como esta evolução nominal é percecionada pelo público em geral, como sinónimo de que ocorreu um aumento do valor a pagar pelos serviços de comunicações eletrónicas.

O nível e a evolução comparada das receitas médias unitárias não são úteis apenas para analisar a evolução do sector. Estes indicadores devem também ser utilizados para **transmitir ao público uma informação mais fidedigna do nível e evolução dos valores médios que são pagos em Portugal por serviço de comunicações eletrónicas.**

O quadro seguinte (e o respetivo gráfico) apresenta o cálculo das receitas médias retalhistas por RGU a partir das estatísticas publicadas pela ANACOM e pelos reguladores de Espanha, França, Bélgica e Irlanda.²

Esta análise permite perceber que o valor unitário médio que se paga em Portugal por cada serviço de comunicações eletrónica é dos mais baixos a nível Europeu.

² A inclusão de mais países neste *benchmark* está em curso mas a recolha, análise e preparação de informação comparável é um processo moroso dadas as diferentes formas como cada Regulador publica os dados estatísticos.

Rec/RGU/M	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Portugal	17.1 €	16.0 €	15.1 €	14.5 €	14.1 €	13.2 €	12.3 €	11.8 €
Espanha	28.0 €	26.3 €	24.5 €	23.1 €	22.6 €	21.8 €	21.6 €	20.7 €
França	22.3 €	20.4 €	18.5 €	17.2 €	16.6 €	15.8 €	14.5 €	13.9 €
Bélgica	n.a.	n.a.	n.a.	20.6 €	20.8 €	20.0 €	19.7 €	19.8 €
Irlanda	n.a.	22.2 €						

Fontes: ANACOM; CNMC; ARCEP; IBPT; COMREG

Receitas retalhistas divididas pelo n.º médio anual de cartões móveis (incluindo placas de BLM), de acessos de BLF, de STVS e de STF
Segmento não residencial incluído

Valores com IVA e ajustados pelas PPC (Eurostat: EU28=1, *Actual individual consumption*)

