

# AS TAXAS DE REGULAÇÃO ECONÓMICA EM PORTUGAL

---

António Moura Portugal  
Carlos Pinto Correia  
Conceição Gamito  
Diogo Leónidas Rocha  
Diogo Ortigão Ramos  
Gonçalo Anastácio  
Gonçalo Castro Ribeiro  
Gonçalo Leite de Campos  
Inês Salema  
Joana Pacheco  
João Parreira Mesquita  
João Riscado Rapoula  
Luís M. S. Oliveira  
Mafalda Martins Alfaiate  
Manuel Anselmo Torres  
Maria José Viegas  
Marta Graça Rodrigues  
Miguel Clemente  
Nuno de Oliveira Garcia  
Pedro Sousa Machado  
Rogério M. Fernandes Ferreira  
Rui Camacho Palma

*Coordenação de*  
Sérgio Vasques

# AS TAXAS DE REGULAÇÃO ECONÓMICA NO SECTOR DAS COMUNICAÇÕES ELECTRÓNICAS

CONCEIÇÃO GAMITO  
JOÃO RISCADO RAPOULA\*

**SUMÁRIO:** 1. Enquadramento normativo e institucional do sector 1.1. Enquadramento normativo do sector das comunicações electrónicas 1.2. Enquadramento institucional do sector das comunicações electrónicas 1.3. Evolução do sector nos últimos anos 2. As taxas incidentes sobre o sector e o direito comunitário 2.1. Fundamento para as taxas incidentes sobre o sector 2.2. Instituição das taxas: obrigação ou faculdade? 2.3. Justificação para a criação das taxas 3. As taxas incidentes sobre o sector e o direito nacional 3.1. Razão de ordem 3.2. Legislação primária: o quadro geral do REGICOM 3.3. Necessidade de legislação derivada 3.4. Tributos cobrados 3.4.1. As contribuições pelo exercício das actividades de fornecedor de redes e de serviços de comunicações electrónicas 3.4.2. A taxa de utilização de frequências para o STM 3.4.3. O caso específico da TMDP 3.5. Tributos não cobrados 3.5.1. As taxas pela emissão de declarações comprovativas dos direitos 3.5.2. As taxas pela atribuição de direitos de utilização de frequências 3.5.3. As taxas pela atribuição e reserva de direitos de utili-

---

\* Os autores agradecem ao ICP – ANACOM, especialmente ao Dr. Luís Filipe Menezes e ao Dr. Fernando Manuel Carreiras, as informações prestadas e a disponibilidade sempre demonstrada. Os autores agradecem aos colegas da Área de Telecomunicações da Vieira de Almeida & Associados – Sociedade de Advogados, R.L. (VdA), particularmente à Margarida Couto, à Magda Cocco, à Sofia Mello e Faro e ao Tiago Bessa, a partilha do seu profundo conhecimento sobre o sector, aos colegas da Área de Concorrência & UE da VdA, nomeadamente, ao Ricardo Bordalo Junqueiro, a leitura e sugestões efectuadas, e aos colegas da Área Fiscal da VdA, o esforço adicional que todos fizeram para que este trabalho fosse possível.

zação de números 3.5.4. As taxas de utilização de números 3.5.5. As contribuições para o serviço universal 3.6. A aplicação da receita 3.6.1. As contribuições para a AdC 3.6.2. As transferências para a ERC 3.6.3. As transferências para o Estado  
4. Conclusões

## **1. Enquadramento normativo e institucional do sector**

### **1.1. *Enquadramento normativo do sector das comunicações electrónicas***

A pedra basilar do sector das comunicações electrónicas é a Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro (REGICOM), que estabelece o regime jurídico aplicável às redes e serviços de comunicações electrónicas. O REGICOM disciplina matérias fundamentais, que passam, nomeadamente, pela definição das competências da autoridade reguladora nacional, o ICP – Autoridade Nacional de Comunicações (ICP – ANACOM), pela delimitação do âmbito de actuação das empresas que oferecem redes e serviços de comunicações electrónicas, que podem ser ou não acessíveis ao público, mormente, no caso de se tratar de serviços acessíveis ao público, quanto à obrigação de estas prestarem informações transparentes e actualizadas sobre os preços aplicáveis e também pela fixação das taxas de regulação aplicáveis ao sector.

O quadro legal e regulamentar deste sector decorre de fonte comunitária, deixando um espaço de manobra muito limitado ao legislador nacional, na medida em que um dos objectivos da União Europeia neste sector é justamente o de garantir a maior harmonização legislativa possível e uma aplicação consistente das regras em todos os países da União.<sup>1</sup>

Finalmente, no âmbito do enquadramento normativo do sector e com relevância para o presente trabalho, importa ainda fazer uma breve referência ao Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de Julho, que constitui o regime geral das radiocomunicações. Este diploma tem por objecto o regime aplicável ao licenciamento de redes e estações de radiocomunicações e à fiscalização das referidas estações e da utilização do espectro

<sup>1</sup> Veja-se a referência ao conjunto de directivas que integra o denominado Pacote Regulamentar de 2002, no ponto 1.3, em baixo.

radioeléctrico, bem como a definição dos princípios aplicáveis às taxas radioeléctricas, à protecção da exposição a radiações electromagnéticas e à partilha de infra-estruturas de radiocomunicações.

## **1.2. Enquadramento institucional do sector das comunicações electrónicas**

É o ICP – ANACOM que, actualmente, se encontra na incumbência de regular e supervisionar o sector das comunicações electrónicas.<sup>2</sup>

A criação da entidade reguladora, tal como hoje a conhecemos, resultou de um processo longo e pouco articulado, que se consolidou com o Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro, na medida em que o Instituto de Comunicações de Portugal (ICP), enquanto antecedente da actual autoridade reguladora nacional, conhece a sua criação legal em 1981, tendo, posteriormente, em 1983, sido aprovados os seus estatutos. Contudo, o ICP só viria a ser efectivamente estabelecido em 1989, com a aprovação dos seus novos estatutos.

Com efeito, foi com o Decreto-Lei n.º 188/81, de 2 de Julho, diploma que estabeleceu os princípios gerais das comunicações, que se criou o ICP. Este quadro normativo visava instituir uma entidade cujo campo de actuação abrangesse não somente o apoio ao Governo nas atribuições inerentes ao sector, na tutela e planeamento das comunicações de uso público, bem como na representação do sector no plano internacional, mas também funções de índole mais técnica, que passavam pela gestão do espectro radioeléctrico, “um dos mais importantes activos físicos do Estado”.<sup>3</sup>

Todavia, o ICP não tinha poderes de regulação da actividade dos operadores, *i.e.*, de regulamentação e licenciamento, nem de fixação das tarifas dos serviços de comunicações, prerrogativas que continuavam reservadas ao Estado.

---

<sup>2</sup> Na função de supervisão, o ICP – ANACOM actua como um agente passivo que apenas controla as regras aplicáveis. Veja-se a alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º dos Estatutos do ICP – ANACOM.

<sup>3</sup> Assim o afirma Carlos Lobo, “Reflexões sobre a (necessária) equivalência económica das taxas”, in VV. (Coimbra, 2006), *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, vol. 1, 449, nota 73.

gações de serviço universal, sempre com o objectivo de promoção da concorrência (de imposição comunitária e que assentava na criação do mercado interno) no horizonte.

Não obstante, o derradeiro capítulo, até ao momento, surgiu com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 309/2001, que conferiu ao anterior ICP a sua actual designação de ICP – ANACOM e no qual se publicam os seus novos estatutos.

O ICP – ANACOM continua a personalidade jurídica do ICP, desvinculando-se do anterior estatuto jurídico de instituto público e assumindo o de pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio.

Peça fundamental na determinação das atribuições do ICP – ANACOM é o REGICOM, na medida em que foi com este diploma que se transpôs para a ordem jurídica portuguesa o conteúdo do Pacote Regulamentar de 2002, trave mestra do actual estado do sector a nível comunitário.

A orgânica do ICP – ANACOM mantém-se corporizada nos seguintes órgãos: Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Conselho Consultivo.

À autoridade reguladora nacional estão reservadas as funções de regulação, supervisão e representação que se exprimem, de forma genérica, no facto de ser esta entidade que tem a incumbência de garantir o acesso ao mercado, nomeadamente pela gestão do regime de autorização geral, de gerir os recursos públicos à disposição dos operadores, designadamente, o espectro radioeléctrico (frequências) e os números, de zelar pela aplicação do quadro legislativo pertinente, em especial no tocante às obrigações a cargo dos operadores, e de representar o Estado português tanto no plano interno como no panorama internacional.

Um ponto-chave que deve igualmente ser considerado neste contexto reside no facto de o Pacote Regulamentar de 2002, que analisaremos mais adiante, exortar os Estados-Membros a conferirem as funções de regulação a autoridades administrativas independentes, imunes à influência e orientações governamentais, conforme decorre da Directiva-Quadro, cujo objectivo é a consolidação de um modelo institucional de regulação independente. No caso do ICP – ANACOM, constata-se que os seus Estatutos prescrevem que se trata de uma autoridade independente no exercício das suas funções.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Directiva n.º 2002/21/CE, de 7 de Março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas. Nos termos

encontravam estabelecidos na maioria dos países europeus, abolindo-se os direitos especiais de quaisquer operadores, designadamente empresas concessionárias.

A Directiva n.º 97/13/CE constituía o instrumento fundamental no contexto do quadro regulatório vigente à data e pugnava pela cobrança de tributos apenas na medida do necessário para compensar os custos inerentes ao regime de autorização geral, o serviço universal e os custos relativos à atribuição de uma licença individual.<sup>8</sup> Quanto a estes últimos custos, quando estivessem em causa recursos escassos, a Directiva n.º 97/13/CE conferia às autoridades reguladoras nacionais a faculdade de imporem tributos que reflectissem a necessidade de gestão criteriosa daqueles recursos.<sup>9</sup>

Este quadro regulamentar pretendia assegurar uma transição tranquila de uma situação de monopólio para um cenário concorrencial que culminaria com a abertura à livre concorrência do serviço fixo telefónico, processo que conheceu mais desenvolvimentos com a revisão de 99, no âmbito da qual se sentiu necessidade de revitalizar o movimento de liberalização do sector.<sup>10</sup>

Implementou-se, então, o Pacote Regulamentar de 2002, no qual passou a falar-se em *comunicações electrónicas* e já não em telecomunicações, com o objectivo de adaptar o novo quadro regulatório às novas realidades e à evolução tecnológica do sector, designadamente em virtude do acesso massificado à Internet.

---

<sup>8</sup> Directiva n.º 97/13/CE, de 10 de Abril de 1997, relativa a um quadro comum para autorizações gerais e licenças individuais no domínio dos serviços de telecomunicações, revogada em 25 de Julho de 2003. Vejam-se os artigos 6.º e 11.º desta Directiva.

<sup>9</sup> Veja-se o n.º 2 do artigo 11.º da Directiva n.º 97/13/CE.

<sup>10</sup> Como refere Carlos Blanco de Moraes, em Portugal o serviço fixo telefónico foi aberto à concorrência em 1 de Janeiro de 2000, passando os anteriores operadores monopolistas a ser designados como operadores incumbentes e responsabilizados pela prestação do serviço universal. Assistiu-se igualmente ao processo de privatização destes entes, sendo de mencionar que o Governo detém uma *golden share* de 500 acções na Portugal Telecom, assistindo-lhe deste modo a prerrogativa de intervir em determinadas decisões estratégicas – “Breve Introdução ao Regime Jurídico das Comunicações Electrónicas no Direito Comunitário e Português”, in VV. (Coimbra, 2006), *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, vol. I, 4. Veja-se também a Comunicação da Comissão Europeia, *Para um novo quadro das infra-estruturas das comunicações e electrónicas e serviços conexos* COM (1999) 539 final, 10.11.1999, ponto 3, disponível em <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/l24216.htm>.

O Pacote Regulamentar de 2002 integra um conjunto de cinco directivas, a saber:

- (i) Directiva-Quadro;<sup>11</sup>
- (ii) Directiva Acesso;<sup>12</sup>
- (iii) Directiva do Serviço Universal;<sup>13</sup>
- (iv) Directiva Autorização;<sup>14</sup>
- (v) Directiva Protecção de Dados Pessoais.<sup>15</sup>

Visou-se com a sua implementação, uma vez asseguradas as condições de plena concorrência nos mercados, garantir o respeito por um princípio de intervenção mínima ou de adequação na actuação do ente regulador, limitando-a ao estritamente necessário. Para este efeito, sugere-se a introdução de mecanismos destinados a reduzir a regulação quando os objectivos políticos que presidem a este quadro sejam atingidos por via da concorrência. Outro objectivo consistia na neutralidade tecnológica, ponto fulcral para evitar distorções de mercado que passassem pela promoção de determinada tecnologia ou infra-estrutura em detrimento de outra. O Pacote Regulamentar de 2002 intentou igualmente agilizar os processos de entrada no mercado, essencial para o fomento da concorrência e, conseqüentemente, para a consolidação do mercado interno. Uma preocupação adicional deste Pacote entroncava na defesa dos interesses dos cidadãos, sendo a existência de um serviço universal um dos exemplos desta preocupação.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Directiva n.º 2002/21/CE, de 7 de Março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas.

<sup>12</sup> Directiva n.º 2002/19/CE, de 7 de Março de 2002, relativa ao acesso e interligação de redes de comunicações electrónicas e recursos conexos.

<sup>13</sup> Directiva n.º 2002/22/CE, de 7 de Março de 2002, relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações electrónicas.

<sup>14</sup> Directiva n.º 2002/20/CE, de 7 de Março de 2002, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações electrónicas.

<sup>15</sup> Directiva n.º 2002/58/CE, de 12 de Julho de 2002, relativa ao tratamento de dados pessoais e à protecção da privacidade no sector das comunicações electrónicas.

<sup>16</sup> Este objectivo encontra-se consagrado na alínea a) do n.º 1 e no n.º 4 do artigo 5.º do REGICOM. De acordo com o disposto no artigo 93.º do REGICOM, na prossecução deste objectivo, o ICP – ANACOM pode, designadamente determinar a disponibilização de opções ou pacotes tarifários diferentes dos oferecidos em condições comerciais normais, a imposição de impor limites máximos de preços e a aplicação de tarifas comuns. Cf. artigos 39.º, 40.º, 47.º, 48.º e 52.º do REGICOM. O serviço universal encontra-se definido na alínea ff) do artigo 3.º do REGICOM como o conjunto mínimo dos serviços de qualidade especificada, disponível para todos os utilizadores, independentemente da sua localização geográfica e, em função das condições nacionais, a um preço acessível. Dispõe o n.º 2 do artigo 86.º do REGICOM que "O âmbito de serviço universal deve

O Pacote Regulamentar de 2002 conferiu à Comissão um papel de protagonista, sem paralelo até então, na medida em que esta instituição passou a dispor de poder de veto das medidas nacionais e de competência para adoptar recomendações e linhas de orientação que as autoridades nacionais deverão tomar em consideração.<sup>17</sup>

Este Pacote Regulamentar visava ainda uma aproximação às regras da concorrência, privilegiando-se a regulação *a posteriori* em detrimento de uma regulação *ex ante*.

A transposição do Pacote Regulamentar de 2002 para os direitos nacionais não foi, todavia, um processo ágil. Com efeito, esta transposição deveria encontrar-se concluída até 24 de Julho de 2003. Porém, em Novembro de 2003, apenas oito Estados-Membros haviam tomado as medidas necessárias para o transpor, o que motivou procedimentos por infracção contra os Estados-Membros que não cumpriram as suas obrigações: Alemanha, França, Bélgica, Grécia, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal.<sup>18</sup>

Sobre o papel da regulação na entrada no mercado, cumpre referir que a regulação das comunicações electrónicas é uma regulação económica, na medida em que configura a intervenção pública como “destinada a assegurar o funcionamento equilibrado do mercado, corrigindo as suas distorções naturais e criando condições jurídicas para que exista uma concorrência efectiva”.<sup>19</sup>

---

evoluir por forma a acompanhar o progresso da tecnologia, o desenvolvimento do mercado e as modificações da procura por parte dos utilizadores, sendo o seu âmbito modificado sempre que tal evolução o justifique”. Sobre o conceito de serviço universal veja-se ainda Rodrigo Gouveia, (Coimbra, 2001), *Os Serviços de Interesse Geral em Portugal*, 24ss. Finalmente, refira-se que foi lançada pelo ICP – ANACOM, a 19 de Fevereiro de 2008, uma consulta pública, relativa ao processo de designação dos prestadores de serviço universal (Consulta Serviço Universal), que se encontra disponível em <http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=268042>.

<sup>17</sup> Designadamente, recomendações relativas à definição de mercados relevantes e à declaração de empresas com Poder de Mercado Significativo. Não há veto sobre os remédios regulatórios aplicáveis, embora na reforma em curso do Pacote Regulamentar de 2002, esta hipótese já esteja consagrada.

<sup>18</sup> Comunicação da Comissão de 19 de Dezembro de 2003 – *Regulamentação e mercados das comunicações electrónicas europeias em 2003* – Relatório sobre a aplicação do pacote regulamentar das comunicações electrónicas na UE, COM (2003) 715 final, ponto 1.2, página 4, disponível em [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=pt&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2003&nu\\_doc=715](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=pt&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=715).

<sup>19</sup> Assim escreve Pedro Gonçalves, “Regulação das Comunicações Electrónicas”, in (Coimbra, 2008), *Regulação, Electricidade e Telecomunicações, Estudos de Direito Administrativo da Regulação*, 202.



A entrada no mercado assume, assim, grande preponderância no âmbito do Pacote Regulamentar de 2002, o que aliás se infere do considerando n.º 7 da Directiva Autorização, no qual se refere que se deve aplicar o regime de autorizações menos oneroso para os operadores, por forma a estimular o desenvolvimento do mercado de comunicações electrónicas. Importa assim neste âmbito distinguir os dois regimes de entrada no mercado que, em conformidade com a Directiva Autorização, se encontram consagrados no REGICOM, a saber:

*(i) Regime de autorização geral*

Este regime consta do artigo 21.º do REGICOM e, segundo Pedro Gonçalves, trata-se de uma autorização legislativa ou regulamentar, que resulta directamente da lei, para quaisquer empresas que pretendam oferecer redes e serviços de comunicações electrónicas.<sup>20</sup>

Assim, estas empresas encontram-se obrigadas a comunicar sucintamente ao ICP – ANACOM a rede ou serviço cuja oferta pretendem iniciar e o prazo previsto para o início de actividade. Efectuada esta comunicação, as empresas podem iniciar a actividade.

No prazo de cinco dias a contar da recepção da comunicação, o ICP – ANACOM deve emitir uma declaração confirmando a recepção da comunicação e descrevendo em detalhe os direitos do operador em matéria de acesso e interligação e de instalação de recursos previstos na lei. Deste modo, os operadores dispõem de uma declaração comprovativa dos seus direitos, destinada a ser apresentada, sempre que necessário, com o objectivo de facilitar o exercício destes direitos.

*(ii) Regime de atribuição de direitos de utilização*

Quando os operadores pretendam explorar redes ou serviços de comunicações que pressuponham a utilização de frequências radioeléctricas ou de números, a autorização geral, por si só, não é suficiente para o exercício dessa actividade.

Com efeito, apesar de o princípio geral em matéria de utilização de frequências e números ser o da não limitação e da não dependência da

<sup>20</sup> Pedro Gonçalves (2008), 204. Sobre esta matéria veja-se também Margarida Couto, "O sistema de "Licença Única" na União Europeia", Revista de Direito de Informática e Telecomunicações – RDIT, ano 2, n.º 2, Janeiro/Junho 2007, 191-198.

atribuição de direitos de utilização, a utilização de frequências e números pode ser limitada e sujeita à atribuição de direitos de utilização quando estes recursos sejam escassos e tal seja necessário para garantir a sua utilização eficiente.<sup>21</sup>

Deste modo, sempre que as frequências e os números sejam recursos escassos, o regime de atribuição de direitos de utilização apresentar-se-á mais complexo para os operadores do que a autorização geral para a oferta de redes ou serviços de comunicações electrónicas.

Após a entrada no mercado, os operadores ficam sujeitos ao poder regulatório do ICP – ANACOM. A regulação de carácter mais geral, que se consubstancia na supervisão do ICP – ANACOM, nas obrigações a que estão adstritos os operadores de publicação de listas, de prestação de informações sobre facturação e de pagamento de taxas, não esgota as relações regulatórias entre estes e o regulador. Após uma análise de mercado, pode mostrar-se necessária uma regulação de carácter mais específico, destinada a determinados segmentos do sector e, mais concretamente, a determinadas empresas, a chamada regulamentação sectorial *ex ante*. Esses segmentos constituem os Mercados Relevantes e estas empresas são aquelas que detêm Poder de Mercado Significativo (PMS).

Os mercados actualmente identificados como relevantes pela Comissão constam da Recomendação da Comissão n.º 2007/879/CE, de 17 de Dezembro de 2007, relativa aos mercados relevantes no sector das comunicações electrónicas, que substituiu a Recomendação da Comissão n.º 2003/311/CE, e definem-se através da intersecção de duas dimensões, o mercado do produto e o mercado geográfico, sendo susceptíveis de imposição de obrigações regulamentares *ex ante*, caso se verifiquem cumulativamente nesse mercado três condições: (i) presença de obstáculos fortes (de natureza estrutural, jurídica ou regulamentar) e não transitórios à entrada nesse mercado; (ii) estrutura de mercado que não tenda para uma concorrência efectiva no horizonte temporal pertinente; (iii) insuficiência do direito da concorrência para corrigir adequadamente as falhas de que padece o mercado em causa.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Neste sentido, vejam-se o artigo 5.º da Directiva Autorização e os artigos 30.º a 35.º do REGICOM.

<sup>22</sup> É importante ter presente que todas as análises de mercado levadas a cabo pelo ICP – ANACOM foram feitas ao abrigo da anterior recomendação, que previa dezoito mercados relevantes (actualmente são sete os mercados definidos como relevantes). Nos termos do n.º 3 do artigo 15.º da Directiva-Quadro, as autoridades reguladoras nacio-

Uma vez terminado este processo de identificação de um mercado como relevante, ou seja, susceptível de regulação *ex ante*, importa aferir em que medida existe no mercado em causa concorrência efectiva, o que ocorre, em regra, caso não haja empresas com PMS.<sup>23</sup>

Assim, nos termos do n.º 3 do artigo 59.º do REGICOM, na circunstância de o ICP – ANACOM considerar que naquele mercado existe concorrência efectiva deve abster-se de impor qualquer obrigação regulamentar e levantar as que existam. Por outro lado, havendo empresas com PMS, o n.º 4 do mesmo artigo determina que lhes sejam impostas obrigações regulamentares.<sup>24</sup>

Pelo exposto, conclui-se que, no contexto do fomento da concorrência e consolidação do mercado interno, a regulação *ex ante* assenta no pressuposto de existirem distorções de mercado, o que originou, no âmbito do Pacote Regulamentar de 2002, o primado de uma regulação *a posteriori* e dirigida a todos os operadores, relegando-se para segundo plano a regulação *ex ante*. Contudo, o Pacote Regulamentar de 2002 ainda é muito protector da intervenção regulatória, dado que são muitas as práticas de regulação *a priori* que subsistem.<sup>25</sup>

Refira-se, por último, que está na calha a implementação de um Novo Pacote Regulamentar, que se debruça sobre um conjunto variado de

---

nais deverão tomar a recomendação e as linhas de orientação *na máxima conta* ao definirem os mercados relevantes que correspondem às circunstâncias nacionais. Sobre esta matéria vejam-se a “Newsletter Telecomunicando”, Novembro 2007, da VdA, disponível em <http://www.vda.pt/xms/files/Newsletters/TelecomunicandoNovembro2007.pdf> e o “Flash Informativo Direito Comunitário, Concorrência e Propriedade Industrial”, n.º 169, de 19.12.2007 a 08.01.2008, da VdA, disponível em [http://www.vda.pt/xms/files/Newsletters/Flash\\_n169\\_UE\\_Concurrenca\\_PI.pdf](http://www.vda.pt/xms/files/Newsletters/Flash_n169_UE_Concurrenca_PI.pdf). Veja-se também o artigo 58.º do REGICOM. A Recomendação da Comissão n.º 2007/879/CE, de 17 de Dezembro de 2007, relativa aos mercados relevantes de produtos e de serviços susceptíveis de regulamentação *ex ante* em conformidade com a Directiva n.º 2002/21/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas, está disponível em [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2007/l\\_344/l\\_34420071228pt00650069.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2007/l_344/l_34420071228pt00650069.pdf).

<sup>23</sup> O conceito de empresa com PMS é decalcado do direito da concorrência, sendo similar ao de empresa com posição dominante. Na definição de empresas com PMS o ICP – ANACOM faz ainda uso dos critérios previstos no n.º 4 do artigo 60.º do REGICOM.

<sup>24</sup> Vejam-se os artigos 8.º e seguintes da Directiva Acesso e o artigo 66.º do REGICOM.

<sup>25</sup> Pedro Gonçalves (2008), 207-211.

temas.<sup>26</sup> Desde logo, no que tange à concorrência, procura-se criar um enquadramento legislativo que melhor responda à sua promoção e ao investimento e à inovação nas comunicações electrónicas, satisfazendo as necessidades e interesses dos consumidores. Relativamente à gestão do espectro, procura-se assegurar que a legislação maximize a utilização deste recurso escasso, designadamente que se adapte rapidamente à evolução tecnológica e às necessidades patenteadas pelo mercado.

Por outro lado, na reforma do actual quadro regulatório continua a ser preocupação a realização do mercado interno das comunicações electrónicas, assumindo preponderância a regulação coerente e eficaz, no sentido de garantir uma actuação dos reguladores limitada ao estritamente necessário e proporcional às falhas a corrigir. Continua, deste modo, a acentuar-se a tendência da regulação *a posteriori*, assente numa lógica de *desregulação*.

Finalmente, no âmbito da protecção dos utilizadores de serviços de comunicações electrónicas, fixa-se um objectivo de convergência tecnológica, procurando-se garantir uma sociedade de informação acessível a todos e contribuir para um nível superior de segurança e de integridade das redes de comunicações electrónicas.

## **2. As taxas incidentes sobre o sector e o direito comunitário**

### **2.1. Fundamento para as taxas incidentes sobre o sector**

O Pacote Regulamentar de 2002 procedeu ao enquadramento das taxas e contribuições incidentes sobre o sector das comunicações electrónicas, fixando os princípios e regras comuns que condicionam os legisladores e as administrações nacionais no tratamento que devem conferir aos tributos exigidos aos operadores deste sector.

---

<sup>26</sup> Informações adicionais sobre as propostas de reforma do actual quadro regulatório podem ser consultadas em [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/tomorrow/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/tomorrow/index_en.htm). Sobre esta matéria vejam-se ainda a "Newsletter Telecomunicando", Novembro 2007, da VdA e o "Flash Informativo Direito Comunitário, Concorrência e Propriedade Industrial", n.º 163, de 07 a 13.11.2007, da VdA, disponível em [http://www.vda.pt/xms/files/Newsletters/Flash\\_n163\\_UE\\_Concorrencia\\_PI.pdf](http://www.vda.pt/xms/files/Newsletters/Flash_n163_UE_Concorrencia_PI.pdf).

Neste contexto, o Pacote Regulamentar de 2002 fixou um sistema tripartido de tributos, que abrange: (i) os encargos administrativos; (ii) as taxas de utilização; e (iii) as contribuições para o serviço universal.

*(i) Encargos administrativos*

Os encargos administrativos encontram-se previstos no artigo 12.º da Directiva Autorização e visam financiar as actividades da autoridade reguladora nacional respeitantes à gestão do sistema de autorização e à concessão dos direitos de utilização, sendo devidos pelas “empresas que ofereçam serviços ou redes ao abrigo da autorização geral ou às quais foi concedido um direito de utilização”.<sup>27</sup>

*(ii) Taxas de utilização*

Às taxas sobre os direitos de utilização e direitos de instalação de recursos refere-se o artigo 13.º da Directiva Autorização. Estas taxas constituem a contrapartida concreta e individualizada da utilização de frequências ou números e da instalação de recursos, especificamente disponibilizadas às empresas.

Também o artigo 11.º da Directiva-Quadro, sob a epígrafe “Direitos de passagem”, consagra a obrigação, que impende sobre os Estados-Membros, de assegurarem que, sempre que uma autoridade competente pondere um pedido de concessão de direitos de instalação de recursos em, sobre ou sob propriedade pública a uma empresa autorizada a oferecer redes de comunicações electrónicas, essa autoridade actue com base em procedimentos (que poderão, no entanto, diferir consoante se trate ou não de um requerente que ofereça redes públicas de comunicações) transparentes e acessíveis ao público, aplicados sem discriminação e sem demora, e respeite os princípios da transparência e da não discriminação, ao estabelecer condições para cada um desses direitos.

*(iii) Contribuições para o serviço universal*

A terceira categoria de tributos incidentes sobre o sector é disciplinada pelo artigo 13.º da Directiva do Serviço Universal. As contribuições

<sup>27</sup> Considerando n.º 30 da Directiva Autorização.

para o serviço universal têm por escopo o financiamento do serviço universal, compensando as empresas que tenham assumido obrigações de serviço universal de acordo com o respectivo custo líquido.

## *2.2. Instituição das taxas: obrigação ou faculdade?*

O legislador comunitário limita-se a permitir a instituição das três categorias de tributos acima assinaladas, não as impondo.

### *(i) Encargos administrativos*

Relativamente aos encargos administrativos, a conclusão pela faculdade, e não obrigação, da instituição destes tributos resulta do considerando n.º 30 da Directiva Autorização, que refere expressamente que estes encargos “podem” ser impostos aos prestadores de serviços de comunicações electrónicas, bem como do n.º 2 do artigo 12.º desta Directiva, que prevê um conjunto de obrigações que impendem sobre as autoridades reguladoras nacionais, “caso [estas] imponham encargos administrativos”.

### *(ii) Taxas de utilização*

No que às taxas de utilização diz respeito, a mesma conclusão decorre do considerando n.º 32 da Directiva Autorização, que refere que estas taxas “podem” ser impostas para garantir a utilização óptima destes recursos. Do artigo 13.º desta Directiva decorre ainda que esta possibilidade pode ter um “duplo grau”. Com efeito, nos termos previstos neste artigo, os Estados-Membros “podem” autorizar a autoridade competente a impor tais taxas. Caso exerçam esta opção, caberá à autoridade competente decidir, por seu turno, pela sua imposição.

### *(iii) Contribuições para o serviço universal*

A Directiva do Serviço Universal limita-se igualmente a permitir a instituição das contribuições para este serviço. Efectivamente, no considerando n.º 18 desta Directiva afirma-se que, quando se demonstre que as obrigações de serviço universal só podem ser asseguradas com prejuízo ou com um custo líquido que ultrapassa os padrões comerciais normais, “podem” os Estados-Membros estabelecer mecanismos de financiamento

do custo líquido destas obrigações. Todavia, estes mecanismos nem sequer passam necessariamente pela instituição de contribuições incidentes sobre as empresas. Com efeito, resulta do artigo 13.º da Directiva do Serviço Universal que, em alternativa à instituição destas contribuições, podem os Estados-Membros optar por recuperar aqueles custos líquidos através de fundos públicos – as indemnizações compensatórias. Podem igualmente fazê-lo, é certo, através da combinação dos dois métodos: a imposição daquelas contribuições e a canalização de fundos públicos.<sup>28</sup>

### *2.3. Justificação para a criação das taxas*

#### *(i) Encargos administrativos*

No que toca à primeira categoria de tributos, o legislador comunitário justifica a sua instituição com a necessidade de financiamento das actividades da autoridade reguladora nacional respeitantes à gestão do sistema de autorização e à concessão dos direitos de utilização.

Neste contexto, o legislador comunitário fixa-lhes como limite a cobertura dos custos administrativos reais das actividades de gestão do sistema de autorização e de concessão dos direitos de utilização. Estes encargos devem, pois, obedecer a um princípio do mínimo ou da cobertura de custos e ser impostos de forma objectiva, transparente e proporcional, que minimize os custos administrativos adicionais e os encargos conexos. Acresce que, de acordo com o considerando n.º 30 da Directiva Autorização, os regimes aplicáveis em matéria de encargos administrativos não devem dar origem a distorções da concorrência, nem colocar entraves à entrada no mercado.

Por outro lado, o legislador comunitário impõe às autoridades reguladoras nacionais a obrigação de publicarem um relatório anual que contenha o montante total dos encargos recebidos e dos custos administrativos suportados, para que as empresas possam verificar o equilíbrio entre os custos administrativos e os encargos pagos, bem como a obrigação de, no período subsequente, procederem aos ajustamentos dos encargos impostos, caso estes se revelem excessivos ou insuficientes.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Veja-se o considerando n.º 21 da Directiva do Serviço Universal.

<sup>29</sup> Veja-se o considerando n.º 30 da Directiva Autorização.

A este propósito, cumpre referir que é de afastar a possibilidade de repartição dos encargos administrativos pelos operadores com base no respectivo volume de negócios, que é objecto de uma breve referência no considerando n.º 31 da Directiva Autorização, mas que não mereceu acolhimento no articulado da Directiva, seguramente por se reconhecer que o volume de negócios não apresenta relação fiável com os custos administrativos reais da actividade de regulação.<sup>30</sup>

É de salientar que, no âmbito do anterior quadro regulatório, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (Tribunal de Justiça) se pronunciou contra a possibilidade de cobrança de um tributo calculado com base no volume de negócios, no acórdão de 18 de Setembro de 2003, nos processos apensos C-292/01 (Albacom SpA) e C-293/01 (Infostrada SpA). O Tribunal de Justiça considerou *pacífico* que uma contribuição calculada de acordo com uma percentagem do volume de negócios relativo a todos os serviços de telecomunicações fornecidos “não tem por objectivo cobrir os custos administrativos relacionados com o processo de autorização”, sendo *forçoso concluir* que tal contribuição não se enquadra em nenhum dos tributos expressamente admitidos pela Directiva n.º 97/13/CE. Concluiu, assim, o Tribunal de Justiça que esta Directiva proíbe que os Estados-Membros imponham às empresas encargos como a contribuição controvertida.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Com efeito, os custos de regulação gerados não apresentam necessariamente relação com o volume de negócios da empresa. Sobre a inadequação do emprego de bases tributáveis *ad valorem* nos tributos comutativos ou paracomutativos, veja-se Sérgio Vasques, “Remédios Secretos e Especialidades Farmacêuticas: A Legitimação Material dos Tributos Parafiscais”, *Ciência e Técnica Fiscal*, 2004, n.º 413, 183-185, e “Taxas de Saneamento ad Valorem – Anotação ao Acórdão n.º 68/2007 do TC”, *Fiscalidade*, 2006, n.º 28, 29-30.

<sup>31</sup> Acórdão de 18 de Setembro de 2003, nos processos apensos C-292/01 (Albacom SpA) e C-293/01 (Infostrada SpA), pontos 27, 28 e 42. No entanto, no considerando n.º 30 da Directiva Autorização, o legislador comunitário parecia sugerir uma solução menos má do que a consagrada na contribuição reprovada pelo Tribunal de Justiça. Com efeito, enquanto esta era exclusivamente calculada com base percentagem do volume de negócios relevante, a solução que o legislador comunitário parecia sugerir partia da prévia delimitação dos custos administrativos reais respeitantes à gestão do sistema de autorização geral e à concessão de direitos de utilização, para depois repartir esses custos pelos operadores com base numa chave de repartição assente no volume de negócios relevante destes. Esta solução, sendo menos má, não é, ainda assim, de admitir, porquanto, como já acima se afirmou, os custos de regulação gerados não apresentam necessariamente relação com o volume de negócios dos operadores.



Neste acórdão, o Tribunal de Justiça seguiu, no essencial, a interpretação proposta pelo Advogado-Geral, que, segundo este, “é corroborada pela «directiva autorização» de 2002, que substituiu a Directiva n.º 97/13/CE, ao exigir que os regimes dos encargos administrativos e das taxas pelo uso de radiofrequências não distorçam a concorrência nem criem entraves à entrada no mercado”.<sup>32</sup>

Tal como refere a Comissão, embora a Directiva n.º 97/13/CE “tenha sido revogada em 25 de Junho de 2003, o acórdão constitui uma orientação para a interpretação de medidas semelhantes ao encargo contestado (uma imposição sobre o volume de negócios dos operadores de telecomunicações) no contexto do novo quadro regulamentar, uma vez que a Directiva Autorização contém disposições similares”.<sup>33</sup>

#### *(ii) Taxas de utilização*

Por seu turno, as taxas sobre os direitos de utilização de radiofrequências ou números e sobre os direitos de instalação de recursos em propriedade pública ou privada justificam-se em função do propósito extrafiscal de racionalização destes recursos, quando sejam escassos, com o objectivo de garantir a sua utilização óptima.

Estes tributos constituem, como já se referiu, contrapartida concreta e individualizada dos direitos de utilização de recursos escassos, especificamente disponibilizados às empresas.

Quando os recursos não se revelem escassos, os Estados-Membros não devem limitar os direitos de utilização, nem devem fazer depender o seu aproveitamento da atribuição de direitos de utilização individuais, devendo incluir as condições de utilização na autorização geral. Nestas circunstâncias, não existirá fundamento para a cobrança de taxas de utilização.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Conclusões do Advogado-Geral D. Dâmaso Ruiz-Jarabo Colomer, apresentadas em 12 de Dezembro de 2002, nos processos apensos C-292/01 (Albacom SpA) e C-293/01 (Infostrada SpA), ponto 53.

<sup>33</sup> Comunicação COM(2003) 715 final, pp. 31-32. Veja-se o acórdão de 10 de Março de 2005, no proc. C-22/03 (Optiver), no qual o Tribunal de Justiça também aflora a problemática aqui subjacente ao considerar que uma taxa cuja matéria colectável é constituída pelos ganhos brutos realizados pelos estabelecimentos de valores mobiliários no exercício de diversas actividades se assemelha a um imposto directo sobre o rendimento.

<sup>34</sup> Veja-se o artigo 5.º da Directiva Autorização, em especial os respectivos números 1, 2 e 5.

Enquanto tributos que se justificam pela necessidade de optimização da utilização de recursos escassos, as taxas de utilização devem ser modeladas com base no custo ou valor dessas prestações para as empresas. O custo ou valor deve, pois, constituir um dos limites da quantificação das taxas de utilização. Porém, este limite, isoladamente utilizado na quantificação destes tributos, muitas vezes não permite garantir a prossecução do objectivo extrafiscal de racionalização de recursos que justifica a sua imposição. Nesses casos, pode revelar-se necessário introduzir desvios àquele limite justificados pelas exigências da extrafiscalidade. Os desvios face ao custo ou valor têm, pois, de encontrar justificação na prossecução do objectivo extrafiscal da utilização óptima destes recursos escassos.

No considerando n.º 32 da Directiva Autorização, a propósito das taxas de utilização, o legislador comunitário refere que, em caso de atribuição dos direitos de utilização através de procedimento de selecção concorrencial ou comparativa, as taxas relativas aos direitos de utilização das radiofrequências podem consistir total ou parcialmente num montante único, exigindo no entanto que sejam propostas condições de pagamento adequadas, de forma a assegurar que as taxas não comprometem o objectivo de utilização óptima destes recursos.

Apesar de o considerando da Directiva Autorização em apreço se reportar exclusivamente às taxas pela utilização das radiofrequências, as mesmas possibilidade e exigência devem aplicar-se às taxas relativas aos direitos de utilização de números, quando a respectiva atribuição deva ser efectuada através de procedimento de selecção concorrencial ou comparativa.<sup>35</sup>

Salientamos ainda que o legislador comunitário se refere nesse considerando às taxas pela utilização destes recursos escassos, e não aos encargos administrativos pela atribuição dos respectivos direitos, o que explica que não limite a fixação do quantitativo destas taxas à cobertura dos custos das actividades de concessão dos direitos de utilização, fixando antes como ponto de partida para a quantificação, embora não constitua limite único, o valor económico, excepcional, destes recursos.

---

<sup>35</sup> Sobre os procedimentos de selecção concorrencial ou comparativa para a atribuição de direitos de utilização de números de valor económico excepcional e de radiofrequências, vejam-se o n.º 4 do artigo 5.º e o artigo 7.º, ambos da Directiva Autorização.

O legislador comunitário autonomiza ainda as exigências da transparência, da não discriminação e da observância dos objectivos visados pelo Pacote Regulamentar de 2002, previstos no artigo 8.º da Directiva-Quadro.

Temos, assim, como limites que viabilizam o controlo material destas taxas, a proporcionalidade (ou a equivalência ao custo ou valor das prestações para os operadores) e as exigências da extrafiscalidade, que permitem o controlo do quantitativo das taxas; mas também, a transparência, a não discriminação e o respeito pelos objectivos de política geral definidos no Pacote Regulamentar de 2002.<sup>36</sup>

Refere ainda o legislador comunitário que estas taxas podem também ser utilizadas para financiar as actividades das autoridades reguladoras nacionais que não devam ser cobertas pelos encargos administrativos. Com efeito, as prestações destas entidades que aproveitam de modo comum a todos os operadores/empresas e que não sejam individualizáveis devem ser cobertas pelos encargos administrativos. Deste modo, a utilização das taxas, considerada pelo legislador comunitário, deve, pois, reportar-se sempre às prestações das autoridades reguladoras nacionais relativas a recursos que aproveitam, de forma individualizada, às empresas às quais as taxas são exigidas.

### *(iii) Contribuições para o serviço universal*

Finalmente, as contribuições para o serviço universal encontram justificação na necessidade de repartição, dos encargos excessivos suportados por uma empresa que tenha assumido obrigações de serviço universal, pelo grupo económico que o legislador comunitário entendeu ser aquele ao qual estes encargos devem ser imputados em comum: os restantes operadores de redes e serviços de comunicações electrónicas.

Esta última categoria de tributos tem, pois, um fundamento solidarístico, que justifica as obrigações que o legislador comunitário faz

---

<sup>36</sup> Neste sentido J. L. Saldanha Sanches/João Taborda da Gama, Sanches. "Taxas municipais pela ocupação do subsolo", *Fiscalidade*, 2004, n.º 19-20, 14: "Não se esqueça que o cerne da definição de taxa se encontra, como vimos, no conceito de sinalagma: onde este falte, falta a taxa. (...) O conceito de sinalagma deve ser material e incluir um qualquer equilíbrio interno equilíbrio que há-de sempre passar pela necessidade de a prestação pública envolver algum facere, um facere dispendioso que beneficie o sujeito passivo de forma individualizável e que deverá ser suportado por este e não pelos recursos gerais do ente público".

impender sobre as autoridades reguladoras nacionais de determinação dos custos líquidos da prestação do serviço universal e de publicação de um relatório anual, que contenha esse custo e indique as contribuições feitas por todas as empresas envolvidas.<sup>37</sup>

Nos termos previstos no artigo 13.º da Directiva do Serviço Universal, quando os Estados-Membros optem por repartir os custos líquidos do serviço universal através da instituição destes tributos, devem estabelecer um mecanismo de repartição (v.g., um fundo) administrado pela autoridade reguladora nacional ou por organismo independente dos beneficiários, sob supervisão daquela.<sup>38</sup>

### **3. As taxas incidentes sobre o sector e o direito nacional**

#### **3.1. Razão de ordem**

A análise do sistema nacional de tributos incidentes sobre o sector das comunicações electrónicas não pode deixar de começar pelo REGICOM, diploma que constitui a “legislação primária” de transposição para o direito nacional do Pacote Regulamentar de 2002.<sup>39</sup> Este é, pois, o ponto de partida da análise do direito nacional referente às taxas incidentes sobre o sector (ponto 3.2., abaixo).

Apesar de traçar o quadro base dos tributos incidentes sobre o sector das comunicações electrónicas, o REGICOM não pode, nem deve, esgotar a legislação nacional relativa aos tributos incidentes sobre o sector. É imprescindível a adopção, ou a adaptação, de “legislação derivada”, que discipline e regule a aplicação destes tributos.<sup>40</sup> No ponto 3.3.,

<sup>37</sup> Vejam-se os artigos 12.º e 14.º da Directiva do Serviço Universal.

<sup>38</sup> Ainda que na perspectiva mais geral do financiamento de Serviços de Interesse Económico Geral, importa reter a afirmação de João Nuno Calvão da Silva, “Geridos por autoridades independentes, encarregadas de receber as quantias dos operadores e de as afectar à cobertura dos custos das obrigações de serviço universal, os fundos de compensação são considerados meios menos lesivos da concorrência.” – Calvão da Silva (Coimbra, 2008), *Mercado e Estado, Serviços de Interesse Económico Geral*, 246.

<sup>39</sup> A expressão que citamos é da Comunicação COM(2003) 715 final, p. 28.

<sup>40</sup> A expressão que citamos é da Comunicação COM(2003) 715 final, p. 4.

## ÍNDICE

Nota Prévia .....	5
Apresentação dos Autores .....	7
As Taxas de Regulação Económica em Portugal: Uma Introdução .....	15
<i>Sérgio Vasques</i>	
As Taxas de Regulação Económica no Sector dos Aeroportos .....	59
<i>António Moura Portugal</i> <i>Maria José Viegas</i>	
As Taxas de Regulação Económica nos Sectores das Águas e Resíduos ..	111
<i>Gonçalo Leite de Campos</i> <i>Miguel Clemente</i>	
As Taxas de Regulação Económica no Sector da Comunicação Social ..	153
<i>Diogo Ortigão Ramos</i> <i>Pedro Sousa Machado</i>	
As Taxas de Regulação Económica no Sector das Comunicações Electrónicas .....	171
<i>Conceição Gamito</i> <i>João Riscado Rapoula</i>	
As Taxas da Autoridade da Concorrência .....	251
<i>Carlos Pinto Correia</i> <i>Rui Camacho Palma</i>	
As Taxas de Regulação Económica no Sector da Electricidade .....	271
<i>Nuno de Oliveira Garcia</i> <i>Inês Salema</i>	

As Taxas de Regulação Económica no Sector Ferroviário .....	295
<i>Luís M. S. Oliveira</i>	
As Taxas de Regulação Económica no Sector do Gás Natural .....	357
<i>Gonçalo Anastácio</i>	
<i>Joana Pacheco</i>	
As Taxas de Regulação Económica no Mercado de Capitais .....	387
<i>Diogo Leónidas Rocha</i>	
<i>Marta Graça Rodrigues</i>	
<i>Gonçalo Castro Ribeiro</i>	
As Taxas de Regulação Económica no Sector da Saúde .....	409
<i>Manuel Anselmo Torres</i>	
<i>Mafalda Martins Alfaiate</i>	
As Taxas de Regulação Económica no Sector dos Seguros .....	429
<i>Rogério M. Fernandes Ferreira</i>	
<i>João R. B. Parreira Mesquita</i>	
Bibliografia .....	475