

MÁRIO A. FLORENTINO

AS TRÊS FASES
DA REGULÇÃO
DE PREÇOS DE
TERMINAÇÃO MÓVEL
NA EUROPA

As comunicações móveis tiveram um crescimento exponencial desde o início do século, transformando-se num meio de comunicação utilizado por cerca de 5 mil milhões de pessoas em todo o mundo. Apesar de ser um mercado extremamente competitivo, os reguladores mantiveram uma intervenção atenta, em particular na componente de terminação de chamadas, por apresentar características monopolísticas. A prática regulatória foi evoluindo ao longo dos últimos 20 anos, acompanhando o crescimento do mercado. No presente artigo, apresenta-se a evolução da regulação nos mercados de comunicações móveis na Europa, e quais os resultados em termos de benefícios para os consumidores e para o nível de concorrência.

Quando um cliente do operador A faz uma chamada para um cliente do operador B, este operador cobra ao primeiro um preço por terminar a chamada na sua rede. Este preço de terminação de chamadas existe nos países que seguem o «princípio do chamador-pagador» (CPP)¹. Neste modelo, o cliente do operador A paga a totalidade do custo da chamada, sendo os custos com a utilização da rede do operador B ressarcidos através de acordos grossistas entre os dois operadores. Como o custo é suportado por um cliente do outro operador, o operador B tem incentivos para cobrar um preço de terminação elevado. Por isso se entende que existe um monopólio (*bottleneck*) na terminação de chamadas em cada rede individual, sendo a regulação um meio de evitar a prática de preços excessivos.

A regulação dos preços de terminação móvel², a nível europeu, passou por três fases. A primeira, uma regulação ainda um pouco incipiente e limitada, centrada essencialmente nas chamadas fixo-móvel, durou até cerca de 2004-2005. A partir desse ano, começou a regular-se progressivamente com base no princípio da orientação dos preços para os custos. A partir de 2010-2011, com a publicação da «Recomendação TRR», o foco passou a ser sobretudo a eliminação das distorções concorrenciais no mercado móvel retalhista, tendo levado a reduções de preços superiores às das fases anteriores.

De seguida, apresentam-se estas três diferentes fases de regulação europeia, e o *rationale* que presidiu à abordagem regulatória adotada em cada caso. Na secção final, aborda-se a avaliação feita pela Comissão Europeia (CE) sobre os impactos nos preços aos consumidores finais e nos níveis de concorrência.

¹ *Calling party pays principle* (CPP). Noutros países, existem outros modelos como o *bill-and-keep* (BAK) (aplicado num conjunto muito reduzido de países) ou o *receiving party pays* (RPP) (neste momento não é aplicado, mas no passado foi também num conjunto reduzido de países). Para uma explicação detalhada das diferenças entre os vários modelos de pagamentos, ver OCDE (2012), *Developments in Mobile Termination*, OCDE *Digital Economy Papers*, n.193.

² *Mobile termination rates* (MTR).

I – Primeira fase – Regulação incipiente e o efeito *waterbed*

Foi na década de 90 do século XX, com o aparecimento do GSM, que as comunicações móveis se começaram a expandir, ainda que nessa fase tenham funcionado sobretudo como redes complementares às redes telefónicas fixas. A maioria das chamadas que terminavam numa rede móvel tinha, nessa época, origem num telefone fixo. E os operadores móveis começaram por cobrar preços de terminação elevados, com a anuência dos reguladores, como forma de potenciar o seu crescimento. A regulação dos preços era incipiente e pouco fundamentada, sendo que, nalguns países, os preços eram fixados livremente na negociação entre os operadores. Nos países que começaram a regular os preços mais cedo, como o Reino Unido, além da preocupação de evitar preços excessivos, surgiu uma outra preocupação relacionada com o que se chamou de efeito *waterbed*.

Segundo o efeito *waterbed*, quando os preços de terminação sofrem uma forte redução, a perda de receitas será compensada através de um aumento dos preços das chamadas de retalho. Ou seja, os operadores iriam cobrar mais nos preços das chamadas das redes móveis para as redes fixas e, desta forma, desincentivar a adesão dos clientes às redes móveis. Segundo esta tese, face a uma redução dos preços de terminação, os preços ao consumidor final iriam aumentar, em vez de diminuir. Este argumento foi, durante anos, utilizado pelos operadores móveis, que assim conseguiram manter preços regulados bastante elevados durante esta primeira fase da regulação (quadro 1). Ainda assim, a média dos preços de terminação praticados nos países europeus passou de cerca de 20 cêntimos, em 2000³, para cerca de 14 cêntimos, em 2004, refletindo uma redução aproximada de 30 %, como resultado desta regulação incipiente.

Alguns da investigação económica que foi desenvolvida sobre este período veio confirmar a existência deste efeito *waterbed*. Por exemplo, Genakos e Valletti (2011) mostraram, com dados do período de 2002 a 2006, que uma redução dos preços de terminação de 10 % conduziu a um aumento de preços móveis retalhistas de 5 % (variando entre 2 e 15 %)⁴. Refira-se, no entanto, que este efeito *waterbed* terá sido particularmente significativo nos países onde a concorrência no mercado móvel retalhista não era tão intensa. Noutros países, com uma dinâmica concorrencial mais forte, os operadores não terão tido margem para aplicar esses aumentos de preços aos consumidores finais como forma de compensar as receitas perdidas⁵.

II – Segunda fase – Orientação para os custos

Um novo quadro regulatório foi implementado na União Europeia em 2002, e com ele definidos 17 mercados relevantes suscetíveis de serem sujeitos a regulação específica pelas ARN. Um desses mercados relevantes é o de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais. As autoridades reguladoras nacionais (ARN) desenvolveram as suas análises de mercados a seguir à transposição do novo quadro, pelo que a nova regulação começou a vigorar nos vários países a partir de 2004-2005.

A aplicação da metodologia de análise dos mercados relevantes, preconizada pela CE neste novo quadro regulatório, assume que existe um mercado monopolista na terminação de chamadas em redes móveis individuais. Neste contexto, o

³ Existem poucos dados disponíveis sobre os preços praticados na maioria dos países europeus no ano 2000 (dado que não eram ainda regulados na maioria dos casos), mas estimativas da Cullen apontam para um valor médio na UE de aproximadamente 20 cêntimos.

⁴ C. Genakos and T. Valletti (2011) «Testing the «waterbed» effect in mobile telecommunications», *Journal of the European Economic Association*, vol 9(6), pp. 1114-42. (Versões anteriores deste trabalho tinham sido já utilizadas, antes da sua publicação em 2011, pelos grandes operadores móveis europeus).

⁵ Existem estudos (por exemplo Growittsch, Marcus and Wernick, 2010) que chegam a conclusões contrárias à de Genakos e Valletti, mostrando a existência de efeitos positivos nos preços de retalho em resposta a uma redução das MTR.

remédio regulatório aplicado pela generalidade das ARN foi a regulação de preços com base no princípio da recuperação dos custos incorridos (orientação para os custos). Este princípio permitiu a alguns operadores móveis europeus reclamar a manutenção de preços elevados, com base na aplicação de modelos de custeio que incluíam custos comuns⁶, limitando assim as reduções impostas.

Embora se continuasse a olhar em particular para as comunicações entre redes fixas e redes móveis, nesta segunda fase, surge já alguma preocupação com as chamadas entre redes móveis (à medida que estas ganham peso). Ainda assim, o argumento do efeito *waterbed* continua muito presente, pelo que as reduções nos preços de terminação se mantiveram relativamente limitadas nesta segunda fase – vide quadro 1.

QUADRO 1 – MTR na UE e em países selecionados⁷

	2000	2004	2010
UE	20,00	13,98	6,07
Reino Unido		13,40	5,33
Alemanha		15,08	6,77
França		15,42	3,07
Portugal		20,56	6,00

Fonte: MTR Benchmarking snapshot (2004 e 2010)

Em Portugal, esta segunda fase de regulação surge com a decisão do mercado 16, de 25 de fevereiro de 2005. Em julho de 2004, os preços eram os segundos mais altos da Europa (apenas ultrapassados pela Suíça), pelo que se impunha desde logo uma forte redução, com base no *benchmarking*. Na ausência de modelos de custeio, algumas ARN utilizaram o *benchmarking* internacional como forma alternativa de determinação dos preços regulados.

A ANACOM inovou ao invocar, já nessa decisão, a existência de distorções concorrenciais no mercado móvel retalhista, utilizando-as como argumento para fortes reduções de preços. Este argumento viria mais tarde a ser acolhido pelo Grupo de Reguladores Europeus (ERG), pela Comissão Europeia (CE) e por grande parte dos reguladores europeus, como desenvolveremos em seguida.

A maioria dos países europeus aplicaram reduções de preços entre os 50 e 80 % durante esta segunda fase de regulação. Os preços continuavam, ainda assim, bastante elevados, sendo a média da União Europeia (UE), em julho de 2010, 6 cêntimos por minuto. A CE decidiu então adotar outras medidas que pressionassem no sentido de maiores descidas, aproximando os preços dos «custos eficientes» (custos suportados por um operador eficiente)⁸, para benefício da concorrência e dos consumidores finais.

Terceira fase – Eliminação das distorções competitivas

É neste contexto que surge um intenso debate, ao longo dos anos de 2007 a 2009, que culminou com a publicação da recomendação da CE sobre terminações fixas

⁶ Os modelos *fully allocated costs* permitem a inclusão de custos comuns, por oposição aos modelos *long run incremental costs* (LRIC), que incluem apenas os custos incrementais (evitáveis) com a prestação de determinado serviço específico. Nesta altura, o quadro regulamentar não impunha um determinado modelo de custeio.

⁷ Fonte: Relatórios BEREC/IRG MTR Benchmark snapshot e Cullen.

⁸ Custos eficientes – custos incorridos por um operador eficiente no serviço de terminação de chamadas e que seriam evitados se esse operador deixasse de prestar esse serviço.

9 Commission Recommendation on the regulatory treatment of fixed and mobile termination rates in the EU, 7 May 2009 (2009/396/EC).

10 Até ao início do século, na grande maioria dos países europeus, existiam apenas dois operadores móveis. Durante os anos finais da década de 90 e no início do século, entraram no mercado mais um ou dois operadores, em praticamente todos os países da UE. Estes operadores são os *challengers*, uma vez que entraram no mercado quando as taxas de penetração móvel já eram em geral superiores a 50%.

11 Na literatura económica, estes efeitos de rede são denominados por *tariff-mediated network externalities* (e.g., Laffont e Tereole, *Competition in Telecommunications*, 2000).

12 Isto aconteceu no mercado móvel português, como se demonstrou na decisão de 2005.

13 European Regulators Group, que posteriormente seria transformado no atual BEREC.

14 ERG, *Common Position on Symmetry of fixed calls termination rates and Symmetry on mobile calls termination rates*, ERG 07(83) final.

15 Esta tinha sido a prática já seguida pela ANACOM, na decisão de 2005, onde se permitiu que a Optimus praticasse um preço de terminação superior ao praticado pela TMN e pela Vodafone, durante um período limitado.

16 O próprio título do documento (nas versões preliminares era *Symmetry and Assymetry on MTRs and FTRs* e defendia mais vigorosamente a regulação assimétrica) acabou por ser alterado para refletir essa posição mais moderada e consensual.

e móveis (Recomendação TRR)⁹. Ao contrário do que aconteceu nas duas fases anteriores em que, genericamente, os operadores móveis defendiam a aplicação de preços de terminação o mais elevados possível, surge uma divisão entre os operadores móveis de maior dimensão (estabelecidos) e os operadores móveis de menor dimensão¹⁰ (entrantes ou *challengers*). Em resultado das dinâmicas concorrenciais, estes entrantes começaram a defender publicamente uma redução muito forte dos preços de terminação.

A dinâmica concorrencial nos mercados móveis da maioria dos países europeus conduziu a uma prática de discriminação de preços no retalho entre preços dentro da própria rede (*on-net*) e preços para outras redes (*off-net*). Ao cobrar preços *off-net* superiores aos preços *on-net*, um operador está a agir racionalmente, pois cria incentivos para mais clientes aderirem à sua rede e assim beneficiarem de preços mais baixos. Se dois operadores tiverem quotas de mercado aproximadas, esta prática não cria distorções. Mas se um deles tiver mais clientes (porque entrou mais cedo no mercado), a prática de discriminação de preços *on-net* e *off-net* potencia um «efeito de rede». Como resultado dessa prática, a rede desse operador maior torna-se mais atrativa, pois os clientes preferem estar na rede onde podem ligar para mais contactos a um preço inferior¹¹.

O operador de menor dimensão vai ser obrigado a praticar preços *off-net* baixos (a tender para o preço *on-net* do seu concorrente), para evitar a saída dos seus clientes para o operador maior¹². Acontece que, com um preço de terminação elevado, esse operador não consegue reduzir muito os seus preços *off-net*. O preço de terminação funciona como um limite mínimo para o preço *off-net* do operador menor. Portanto, o operador menor tem interesse em reduzir os preços de terminação, para poder ser competitivo, ao contrário do operador maior, que tem interesse em praticar um preço de terminação elevado, potenciando a atratividade da sua rede.

Se a regulação de preços autorizar preços de terminação acima dos custos eficientes, então os operadores menores poderão estar a ser «esmagados» pelos operadores maiores, não conseguindo ser competitivos no retalho e podendo, em última análise, ser afastados do mercado. A preocupação com estes efeitos anti-concorrenciais da prática de preços elevados foi amplamente discutida no seio do ERG¹³, e culminou na publicação da posição comum sobre «simetria nos preços de terminação»¹⁴. Nesse documento, defende-se que os reguladores devem promover reduções fortes nos preços de terminação e que, em situações excecionais, se poderá justificar uma assimetria transitória nos preços até se atingir um valor próximo dos custos eficientes¹⁵. Algumas ARN opuseram-se a essa regulação assimétrica (em benefício dos operadores de menor dimensão), mas acabou por se atingir um consenso final¹⁶.

Os países que mais fortemente defenderam a regulação assimétrica foram aqueles onde se verificava uma forte discriminação de preços *off-net* (França, Itália, Portugal), o que ampliava a desvantagem competitiva dos operadores de menor dimensão. A existência e a dimensão, num determinado mercado nacional, das chamadas «externalidades de chamada» (*call externalities*), poderão influenciar o grau de aplicação dessa prática de discriminação de preços. Estas externalidades resultam diretamente do modelo CPP, pois correspondem ao benefício que um cliente atribui a receber uma chamada, sem pagar qualquer preço associado. Se elas forem muito grandes, no limite, podem existir clientes que apenas usem o serviço para receber chamadas. Com externalidades de chamada significativas, a

desvantagem dos operadores de menor dimensão é amplificada, pois são os operadores maiores que têm hipóteses de melhor explorar esse benefício, dada a sua base de clientes maior.

Note-se que os operadores de menor dimensão sujeitos a uma prática de discriminação de preços *off-net* por parte dos seus concorrentes sofriam ainda de um efeito negativo adicional resultante dos desbalanceamentos do tráfego. Ao praticar preços *off-net* inferiores aos operadores maiores (para poder competir com o preço *on-net* no mercado retalhista), a tendência será a de que existirão mais chamadas do operador menor para o operador maior, implicando que este último receberá uma receita de terminação superior ao primeiro na relação bilateral. É neste contexto que se admite a regulação assimétrica de preços de terminação. Se o preço que o operador maior paga for superior ao que recebe, existirá um maior equilíbrio financeiro entre as receitas e custos grossistas dos dois operadores, atenuando assim parte da desvantagem competitiva do operador menor¹⁷.

A publicação da Recomendação TTR, em 2009, depois de uma consulta pública muito participada, acabaria por defender, de um modo até mais explícito do que o do ERG, a existência deste tipo de distorções competitivas nos mercados móveis retalhistas. Como forma de acabar com essas distorções, não só entre operadores móveis de grande e pequena dimensão, mas também entre operadores fixos e operadores móveis, a CE recomendou a adoção, pelas ARN, de modelos de custeio baseados em custos eficientes¹⁸.

Os vários países da UE começaram a aplicar gradualmente estes modelos de custeio a partir de 2010-2011, o que conduziu, nesta terceira fase de regulação, a fortes reduções de preços, superiores às reduções das primeiras duas fases – vide quadro 2.

QUADRO 2 – MTRs praticadas na UE e em países selecionados, nas várias fases

	2000	2004	2010	2014	2018
UE	20,00	13,98	6,07	1,69	0,83
Reino Unido		13,40	5,33	1,05	0,57
Alemanha		15,08	6,77	1,79	1,07
França		15,42	3,07	0,80	0,74
Portugal		20,56	6,00	1,27	0,75

Fonte: IRG/ERG/BEREC MTR Benchmark snapshot (2004, 2010, 2014, 2018)

Entre 2010 e 2014, os preços médios na UE¹⁹ reduziram-se em cerca de 20 % ao ano, o que compara com menos de 10 % ao ano na fase anterior (entre 2004 e 2010). Como mostra o quadro 3, este conjunto de países aplicou reduções significativas (próximas dos 20 % anuais) nestes primeiros quatro anos da terceira fase²⁰.

Em Portugal, as reduções foram de 19,7% anuais nos quatro primeiros anos desta terceira fase, que comparam com 11,8 % anuais da segunda fase (quando os preços regulados sofreram a forte redução para recuperar do atraso da fase anterior) – vide quadro 3. Desde 2014, as reduções anuais já não foram tão

17 A lógica de permitir esta assimetria resulta de uma ponderação sobre o *trade-off* entre a eficiência de curto prazo e a eficiência dinâmica (de longo prazo), conforme referido no documento do ERG.

18 Em particular, foi recomendada a aplicação dum modelo BU-LRIC – *bottom-up long run incremental cost*.

19 Em rigor trata-se de um conjunto de países mais alargado do que a UE, uma vez que inclui todos os países considerados no *Benchmarking* do BEREC – além dos 28 Estados-Membros, inclui a Albânia, Suíça, Macedónia, Croácia, Islândia, Turquia, Sérvia, Noruega e Liechtenstein.

20 Note-se que os países que mantinham preços ainda bastante elevados no final da segunda fase (como é o caso da Alemanha, um país que se recusou sempre a aceitar a aplicação da metodologia LRIC como forma de determinação dos preços) foram pressionados a praticar reduções superiores na terceira fase.

significativas como nos primeiros quatro anos desta terceira fase, uma vez que os preços já estavam próximos do nível dos custos eficientes. Ainda assim, o valor médio na UE decresceu de 1,69 cêntimos, em julho de 2014, para 0,83 cêntimos, em julho de 2018.

QUADRO 3 – Variações anuais nas MTR

	1.ª Fase	2.ª Fase	3.ª Fase ²¹
UE	-7,5 %	-9,4 %	-18,0 %
Reino Unido		-10,0 %	-20,1 %
Alemanha		-9,2 %	-18,4 %
França		-13,3 %	-18,5 %
Portugal		-11,8 %	-19,7 %

IV – Conclusões e desenvolvimentos futuros

Da análise apresentada à evolução histórica da regulação dos preços de terminação móveis verifica-se que, apenas após a introdução do argumento das distorções competitivas nos mercados retalhistas (em particular entre operadores móveis de diferentes dimensões), os preços regulados desceram para um nível próximo dos custos de um operador eficiente. Na fase anterior, os reguladores continuaram a permitir preços de cerca de 6 cêntimos de euro (e, em muitos casos, superiores), ou seja, mais de seis vezes acima do «custo eficiente». Isto acontece porque as regras utilizadas, antes da Recomendação TTR, pelos reguladores europeus na modelação dos custos dos operadores móveis, poderiam permitir a inclusão de uma parte considerável de custos comuns com outros serviços (que não o de terminação).

Foi necessário um argumento mais forte, de cariz concorrencial, para que a redução dos preços de terminação tivesse uma maior eficácia, em benefício da própria competitividade do mercado e dos consumidores finais. Refira-se que os autores do trabalho académico que mostrou a existência de um efeito *waterbed* efetuaram novo estudo, agora com dados mais completos, para o período de 2002 a 2011, chegando à conclusão que este efeito deixou de estar presente²². Uma das explicações que os autores apresentam para o desaparecimento do efeito é a alteração do rácio de chamadas móvel-móvel face ao rácio de chamadas fixo-móvel.

Em novembro de 2018, a CE fez uma avaliação sobre o impacto da Recomendação TRR²³. Nessa avaliação destaca os resultados positivos da sua aplicação, mas refere que ela não foi suficiente para uniformizar os preços em toda a Europa, sugerindo a necessidade de um instrumento legal mais forte que uma simples recomendação. Refere que ainda existem várias ARN que não aplicaram as regras recomendadas, e que isso leva à existência de países com preços mais elevados que a média da UE (diferenças até 200 %), provocando uma subsidiação cruzada entre operadores e utilizadores de países que implementaram a recomendação face aos que não o fizeram. O que, por sua vez, leva a distorções nas decisões de investimento.

²¹ As variações anuais apresentadas neste quadro são referentes ao período de 2010-2014.

²² C. Genakos and T. Valletti (2015), «Evaluating a decade of mobile termination rate regulation», *The Economic Journal*, 125.

²³ *Evaluation Report on the Commission's 2009 Recommendation on Termination Rates (Recommendation 2009/396/EC)*, Commission Staff Working Document, Brussels, 12th November 2018.

Relativamente ao impacto nos preços e nas ofertas retalhistas, a CE conclui que existiu uma redução de 71% entre 2009 e 2015, o que aponta para a inexistência de um efeito *waterbed*²⁴. E acrescenta que desde a adoção da Recomendação, em 2009, existiu um aumento das ofertas agregadas²⁵ que são comuns atualmente em todos os Estados-Membros. A Recomendação TRR contribuiu, assim, para o desaparecimento das diferenças de preços *on-net* e *off-net*, melhorando o *level playing field* entre pequenos e grandes operadores móveis.

O mesmo documento apresenta ainda uma estimativa dos benefícios em termos de bem-estar social global da adoção da recomendação. Conclui que, mesmo no pior dos cenários analisados, o ganho de bem-estar foi de cerca de 1,7 mil milhões de euros para a sociedade como um todo (incluindo operadores e utilizadores), o que prova a justeza da medida e que os benefícios superam largamente os custos da sua aplicação.

A conclusão final da avaliação da comissão é de que a aplicação da recomendação foi bastante positiva, mas que a não aplicação em todos os Estados-Membros tem custos, que aconselham à adoção de um instrumento legal mais eficaz. Esse passo está previsto acontecer em dezembro de 2020, momento em que poderá iniciar-se uma quarta fase da regulação das comunicações móveis na Europa.

24 «The decrease in retail prices associated with the decrease in revenues observed contradicts the theory of waterbed effect put forward by the opponents to the 2009 Recommendation».

25 Ofertas *flat rate* e que não discriminam preços entre chamadas *on-net* e *off-net*.

