

**MERCADOS GROSSISTAS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS  
DE VOZ EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS**

**- Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares –**

**– Projeto de decisão final –**

Versão Pública

**ANACOM**

Junho, 2015



## ÍNDICE

1. Introdução.....	5
1.1. Conclusões da última análise de mercado .....	5
1.2. As evoluções ocorridas no mercado das comunicações eletrónicas .....	10
1.3. A Recomendação da Comissão Europeia sobre mercados relevantes .....	13
1.4. O processo de análise de mercados.....	14
2. Os serviços de comunicações eletrónicas móveis.....	20
2.1. Caracterização do mercado móvel .....	22
2.2. O tráfego do serviço telefónico móvel.....	30
2.3. O desbalanceamento do tráfego e os diferenciais <i>on-net/off-net</i> .....	36
3. Definição do mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais .....	43
3.1. O mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais.....	44
3.2. Definição do mercado do produto .....	45
3.2.1. A terminação de chamadas de voz nas redes móveis vs. terminação de chamadas de dados (SMS) em redes móveis .....	47
3.2.2. A terminação de chamadas de voz nas redes móveis vs. terminação de chamadas de voz nas redes fixas.....	50
3.2.3. A terminação de chamadas de voz nas redes móveis vs. chamadas <i>on-net</i> .....	51
3.2.4. A terminação de chamadas de voz com recurso a redes móveis de várias tecnologias 2G, 3G e 4G .....	52
3.2.5. Comunicações efetuadas sobre a Internet .....	53
3.2.6. Definição do mercado do produto: conclusão.....	54
3.3. Definição de mercado geográfico .....	55
3.4. Conclusão.....	56
4. Mercados suscetíveis de regulação <i>ex-ante</i> .....	57
5. Avaliação de PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais .....	58
5.1. Critérios para avaliação de PMS.....	58

5.2. Critérios utilizados na avaliação de PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais.....	59
5.2.1. Quotas de Mercado.....	59
5.2.2. Barreiras à entrada no mercado .....	62
5.2.3. Evolução dos preços de terminação .....	62
5.2.4. Contrapoder negocial dos compradores .....	63
5.3. Análise prospetiva .....	66
5.4. Avaliação de PMS: Conclusão .....	67
6. Caracterização dos problemas de concorrência identificados nos mercados relevantes .....	69
6.1. Recusa (ou atrasos) de negociação e/ou acesso.....	71
6.2. Distorções causadas por preços de terminação excessivos .....	72
6.2.1. Distorções nas escolhas dos consumidores e eficiência económica estática.....	73
6.2.2. Distorções competitivas nos mercados móveis .....	74
6.2.3. Distorções competitivas entre os mercados fixos e móveis .....	76
6.3. Outras distorções .....	77
6.4. Conclusão.....	77
7. Imposição de obrigações no mercado de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais.....	80
7.1. Princípios a considerar na imposição, alteração e supressão das obrigações .....	80
7.2. Obrigações regulamentares atualmente em vigor no mercado de terminação e análise das futuras obrigações a impor às empresas com PMS .....	82
7.2.1. Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (art.º 72.º da LCE) .....	83
7.2.2. Não discriminação na oferta de acesso de interligação e na respetiva prestação da informação (art.º 70.º da LCE) .....	85
7.2.3. Transparência na publicação de informação (artigo 67.º da LCE) .....	87
7.2.4. Controlo de preços (artigo 74.º da LCE) .....	90
7.2.5. Separação de contas e contabilização de custos (artigos 71.º e 74.º da LCE).....	104
7.2.6. Obrigações a impor aos operadores com PMS - Conclusão.....	105

## **1. Introdução**

### **1.1. Conclusões da última análise de mercado**

A Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), em conformidade com a Lei das Comunicações Eletrónicas n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, (doravante LCE<sup>1</sup>)<sup>2</sup>, possui as competências para definir e analisar os mercados relevantes<sup>3</sup>, declarar empresas com poder de mercado significativo (PMS) e determinar as medidas adequadas às empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas<sup>4</sup>, em conformidade com os princípios do direito da concorrência.

Nesse sentido, a 18.05.2010, e já após a aprovação da Recomendação da Comissão Europeia (CE) 2009/396/CE, de 7 de maio de 2009 (doravante Recomendação da CE relativa às Terminações)<sup>5</sup>, sobre o tratamento regulamentar das tarifas de terminação na UE, a ANACOM adotou uma decisão respeitante às análises dos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais (doravante Mercado 2)<sup>6</sup> em Portugal (doravante Decisão de Análise de Mercados de 2010)<sup>7</sup>.

Nesse documento, procedeu-se à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, à avaliação de poder de mercado significativo (PMS) e à imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares no Mercado 2. Considerou-se que se estava perante mercados em que não existia concorrência efetiva, atendendo a que, nos mercados em causa, cada operador tinha uma quota de 100 por cento, sendo monopolista na oferta do serviço de terminação de chamadas na sua rede móvel, existiam elevadas barreiras à entrada que inviabilizavam que, a curto prazo, outros

---

<sup>1</sup> Com a redação conferida pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro, alterada pela Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro, pela Lei n.º 42/2013, de 3 de julho e pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (disponível em: <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=930940#.VQa8KI64Jek>).

<sup>2</sup> Este diploma transpõe para a ordem jurídica interna as Diretivas n.ºs 2002/19/CE (Diretiva “Acesso”), 2002/20/CE (Diretiva “Autorização”) e 2002/21/CE (Diretiva Quadro), todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março, alteradas pela Diretiva n.º 2009/140/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro, a Diretiva n.º 2002/22/CE (Diretiva “Serviço Universal”), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março, alterada pela Diretiva n.º 2009/136/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro, e a Diretiva n.º 2002/77/CE (relativa à concorrência nos mercados de redes e serviços de comunicações eletrónicas), da Comissão Europeia, de 16 de setembro.

<sup>3</sup> Art.º 56º da LCE.

<sup>4</sup> Art.º 18º da LCE.

<sup>5</sup> Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:EN:PDF>.

<sup>6</sup> Mercado 2 cf. Recomendação 2014/710/UE (anterior Mercado 7 cf. Recomendação 2007/879/CE).

<sup>7</sup> Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1026366>.

operadores pudessem oferecer serviços concorrentes e não existiam operadores que exercessem suficiente contrapoder negocial de forma a constranger a capacidade dos operadores móveis na prestação do serviço grossista de terminação de chamadas de agirem independentemente dos seus concorrentes, clientes e consumidores.

A ANACOM concluiu também que a necessidade de intervenção regulatória ao longo dos últimos anos de forma a impor reduções nos preços de terminação confirmava a conclusão de que não existia concorrência efetiva nos mercados grossistas de terminação de chamadas nas redes móveis individuais.

Assim foram identificados nesse momento como detendo PMS, nas respetivas redes, cada um dos três operadores móveis em atividade:

- TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S. A. (**TMN**)<sup>8</sup>
- Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S. A. (**Vodafone**)
- Optimus – Telecomunicações, S.A. (**Optimus**)<sup>9</sup>

Face à análise efetuada na Decisão de Análise de Mercados de 2010 descrita em cima a ANACOM concluiu ainda que os operadores com PMS deveriam continuar sujeitos ao mesmo conjunto de obrigações que haviam sido impostas na deliberação anterior de 25.02.2005, nomeadamente as que estão descritas na Tabela 1.

**Tabela 1 - Obrigações regulamentares incluídas na análise de mercados de 2010**

Obrigação	Descrição
<b>Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (artigo 72º da LCE)</b>	Esta obrigação visa garantir que situações de recusa de negociação e/ou de acesso sem fundamentação objetiva não tenham lugar. Assegura, designadamente, que os operadores podem completar chamadas originadas nas suas redes e terminadas nas redes de outros operadores de rede móvel (sobretudo nos operadores com PMS).
<b>Não discriminação na oferta de acesso e na interligação e na</b>	Esta obrigação visa assegurar que os operadores que beneficiam da oferta de acesso e interligação não se encontram injustamente em desvantagem, ou seja, que a capacidade desses operadores de

<sup>8</sup> Em janeiro de 2014, a TMN alterou a sua designação para MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.. Em dezembro de 2014 registou-se uma fusão por incorporação da PT Comunicações S.A. na MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A., tendo o novo operador assumido a designação de MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A..

<sup>9</sup> Em maio de 2014, foi efetuado o registo comercial da fusão por incorporação da ZON TV Cabo Portugal, S.A. na Optimus Comunicações, S.A., tendo a nova empresa adotado a denominação social de NOS Comunicações, S.A. (NOS).

Obrigação	Descrição
<b>respetiva prestação de informações (artigo 70º da LCE)</b>	concorrerem não é afetada por um eventual comportamento discriminatório dos operadores de rede móvel. Esta obrigação deve ser interpretada no sentido em que os preços de terminação de chamadas na rede móvel devem ser idênticos, independentemente dos compradores do serviço e independentemente da origem dessa chamada ser a rede fixa, outra rede móvel ou uma chamada internacional, atendendo a que o serviço prestado é o mesmo;
<b>Transparência na publicação de informações (artigo 67º da LCE)</b>	Os operadores com PMS devem remeter à ANACOM, no prazo de 10 dias, uma cópia de todos os acordos de interligação de que sejam parte ou que sejam objeto de alterações, nomeadamente quanto aos preços de interligação praticados. Devem igualmente disponibilizar aos requerentes de interligação todas as informações e especificações necessárias para a interligação, incluindo alterações com impacte significativo, sempre que a sua execução esteja planeada.
<b>Controlo de preços e contabilização de custos (artigos 74º, 75º e 76º da LCE)</b>	Esta obrigação consubstancia-se numa obrigação de orientação dos preços para os custos e na adoção de um sistema de contabilização de custos.
<b>Separação de contas (artigo 71º da LCE)</b>	A obrigação de separação de contas, incluindo a obrigação de reporte de informação financeira (registos contabilísticos), é essencial para que o regulador verifique o cumprimento das obrigações de não discriminação e de transparência. É também importante no âmbito da obrigação de implementação de um sistema de contabilização de custos.

Fonte: ANACOM

Na mesma data, a ANACOM tomou uma outra decisão relativa à obrigação de controlo de preços nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais<sup>10</sup> (doravante Decisão de Controlo de Preços de 2010), na qual concretizou os termos da implementação da obrigação de controlo de preços durante os anos de 2010 e 2011.

Atenta a análise efetuada, designadamente sobre a manutenção de preços de terminação elevados ser um fator de distorção da concorrência, quer entre os mercados fixos e móveis, quer entre operadores de diferente dimensão nos mercados móveis, entendeu-se necessário e adequado determinar uma redução substancial dos preços de terminação nas redes móveis.

De notar que a Recomendação da CE relativa às Terminações, de 07.05.2009, defende a adoção de preços de terminação simétricos e baseados nos custos de um operador

<sup>10</sup> Disponível em [http://www.anacom.pt/streaming/Decisao\\_ControloPrecos\\_Mercado7.pdf?contentId=1026261&field=ATTACHED\\_FILE](http://www.anacom.pt/streaming/Decisao_ControloPrecos_Mercado7.pdf?contentId=1026261&field=ATTACHED_FILE).

eficiente, aplicando um modelo “*bottom-up*” assente na metodologia de custeio *Long Run Incremental Cost* (BU-LRIC) “puro”, até 31 de dezembro de 2012.

Posto isto, não estando ainda disponível a metodologia de custeio a aplicar de acordo com a Recomendação da CE sobre Terminações, a ANACOM na Decisão de Controlo de Preços de 2010 optou por recorrer ao *benchmark*, fixando uma descida gradual de preços (*glide-path*), com duração de 6 trimestres, sendo que a opção por esse período temporal radicou no facto de se prever que o modelo de custeio das terminações móveis, a desenvolver pela ANACOM, estaria concluído e pronto a ser adotado no final desse período. Assim, foi fixada a evolução dos preços máximos de terminação explicitada na Tabela 2.

**Tabela 2 - Movimentos de descida dos preços de terminação móvel (Decisão de Controlo de Preços de 2010)**

	<b>Preços máximos de Terminação Móvel</b>
<b>Preço anterior</b>	0,0650 €
<b>24 Maio 2010</b>	0,0600 €
<b>24 Ago 2010</b>	0,0550 €
<b>24 Nov 2010</b>	0,0500 €
<b>24 Fev 2011</b>	0,0450 €
<b>24 Maio 2011</b>	0,0400 €
<b>1 Ago 2011</b>	0,0350 €

Fonte: ANACOM

Tomando como base as sugestões metodológicas constantes da Recomendação da CE relativa às Terminações, acima mencionada, e o prazo nela apontado para a aplicação de um novo modelo de custeio, a ANACOM, no decurso do desenvolvimento do novo modelo de custeio, promoveu em 2011 uma consulta pública que visou obter contributos não só dos operadores móveis, como também do resto da indústria e de outras entidades interessadas sobre a definição metodológica do modelo de custeio a implementar, cujo



relatório foi aprovado em 01.07.2011 e publicado conjuntamente com os contributos recebidos.

A ANACOM considerou que uma metodologia de custeio baseada num modelo LRIC “puro” é a que melhor permite obter preços de terminação adequados à resolução dos problemas concorrenciais identificados nas análises de mercado, promovendo a concorrência sustentada no sector móvel e entre redes fixas e móveis, elevando a eficiência estática e dinâmica do mercado como um todo e maximizando o bem-estar dos consumidores, quer em termos de preços, quer em termos de ofertas de serviços. Adicionalmente, saliente-se que a aplicação desta metodologia, em conformidade com a Recomendação da CE relativa às Terminações de 7 de maio de 2009, contribui para o objetivo de harmonização de metodologias de cálculo de custos de terminação móvel entre os Estados Membros.

Deste modo, findo o processo de construção do modelo de custeio e após contributos recebidos quanto à especificação da obrigação de controlo de preços no Mercado 2, nomeadamente o parecer da Autoridade da Concorrência (AdC), os contributos das diferentes entidades interessadas e o parecer da CE, a ANACOM, considerando válidas as conclusões e as obrigações regulamentares abrangidas na Decisão de Análise de Mercados de 2010 e constatando que, decorridos dois anos, não haviam ocorrido quaisquer descidas dos preços praticados face ao limite máximo fixado naquela deliberação, decidiu intervir novamente na fixação dos preços máximos da terminação de chamadas de voz nas redes móveis individuais.

Assim, em 30.04.2012<sup>11</sup> a ANACOM adotou a Decisão sobre a especificação da obrigação de controlo de preços nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais (doravante Decisão de Controlo de Preços de 2012), que, para além de adotar o modelo de custeio para a terminação móvel nela consubstanciado, determinou uma nova descida de preços de terminação no âmbito da obrigação de controlo de preços, baseado nos resultados de um modelo de custeio assente na metodologia LRIC “puro” em conformidade com a Recomendação da CE relativa às Terminações.

Desta forma, a Decisão de Controlo de Preços de 2012 fixou que a partir de 07.05.2012 os preços máximos de terminação das chamadas vocais em redes móveis a aplicar pelos três

---

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1125452>

operadores notificados com PMS, independentemente da origem da chamada, seriam os que constam da Tabela 3.

**Tabela 3 – Movimentos de descida dos preços de terminação móvel (Decisão de Controlo de Preços de 2012)**

	<b>Terminação Móvel</b>
<b>07 Maio 2012</b>	0,0277 €
<b>30 Junho 2012</b>	0,0227 €
<b>30 Setembro 2012</b>	0,0177 €
<b>31 Dezembro 2012</b>	0,0127 €

Fonte: ANACOM

Em 31 de dezembro de 2012 Portugal passou assim a ser um dos poucos países a aplicar nessa data aos operadores móveis preços de terminação grossista com base em resultados de modelos de custeio LRIC “puro” e conseqüentemente a aplicar um dos preços mais baixos no conjunto dos países europeus. Em janeiro de 2013, de acordo com o *benchmark* da Organização de Reguladores Europeus de Comunicações Eletrónicas (BEREC), Portugal era o 5.º país com os preços de terminação móvel mais baixos, de entre os 34 países que então integravam esse *benchmark*.

## **1.2. As evoluções ocorridas no mercado das comunicações eletrónicas**

Após a publicação da última análise de mercados em 2010, ocorreram no mercado das comunicações eletrónicas os seguintes acontecimentos relevantes:

- Em 1 de julho de 2010, a SONAECOM - Serviços de Comunicações, S.A. alterou a designação social para Optimus – Comunicações, S.A.;
- Em 2010, a ANACOM deliberou, no âmbito do processo de *refarming* do espectro radioelétrico nas faixas de frequências dos 900 MHz e 1800 MHz<sup>12</sup>, unificar, num título, as condições aplicáveis ao exercício dos direitos de utilização de frequências atribuídos para a prestação do serviço móvel terrestre, de acordo com as

<sup>12</sup> Deliberação de 8 de julho de 2010 (<http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1036521>).

tecnologias GSM 900/1800 e UMTS, em conformidade com a Diretiva GSM, bem como com a Decisão 2009/766/CE, da Comissão, de 16 de outubro.

- Em 19 de outubro de 2011, a ANACOM aprovou o Regulamento n.º 560-A/2011<sup>13</sup> que define o procedimento aplicável ao leilão para a atribuição de direitos de utilização de frequências nas faixas dos 450 MHz, 800 MHz, 90 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz (Leilão Multifaixa).
- No âmbito do Leilão Multifaixa, foi disponibilizado o espectro que se encontrava livre nas diversas faixas de frequências, relevando-se a disponibilização de espectro na faixa dos 900 MHz (designada como “Extended GSM”), bem como na faixa dos 800 MHz<sup>14</sup>, consideradas particularmente relevantes no desenho de soluções de cobertura, em complemento a outras faixas de frequências mais elevadas, nomeadamente nos 1800 MHz, 2,1 GHz e 2,6 GHz, as quais também foram disponibilizadas, e que são utilizadas preferencialmente para implementar soluções de capacidade. A disponibilização do espectro em causa foi enquadrada no âmbito da possibilidade de desenvolvimento de outras tecnologias tal como o LTE (Long Term Evolution).
- Em 9 de março de 2012, a ANACOM aprovou uma clarificação do “Enquadramento regulatório da atividade dos operadores móveis virtuais (MVNO)”<sup>15</sup> quanto à atribuição de números de endereçamento em sinalização n.º 7, a qual é feita de acordo com o estabelecido nos “Princípios e Critérios para a Gestão e atribuição de Recursos de Numeração”, não sendo assim aplicável a *exigência de existência física, no território nacional, de um ou mais elementos de comutação de tráfego* no caso de atribuição de NSPC a MVNO<sup>16</sup>.
- Em 17 de maio de 2012, a ANACOM aprovou a decisão final relativa à renovação dos direitos de utilização de frequências atribuídos à Optimus na faixa de

---

<sup>13</sup> Regulamento disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf2s/2011/10/201000001/0000200012.pdf>

<sup>14</sup> Por deliberação de 16 de Dezembro de 2010, a ANACOM aprovou a decisão final sobre a designação e disponibilização da sub-faixa dos 790-862 MHz para a prestação de serviços de comunicações eletrónicas, em conformidade com a Decisão 2010/267/UE (<http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1063453#.VRkoy44nhrN>).

<sup>15</sup> MVNO - Mobile virtual network operator.

<sup>16</sup> Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1120306#.VRvK044nhrM>

frequências dos 900 e dos 1800 MHz pelo prazo de 15 anos até 20 de novembro de 2027<sup>17</sup>;

- Em setembro de 2012, a Lycamobile Portugal, Lda. (Lycamobile), iniciou a sua atividade em Portugal suportada na rede da Vodafone;
- No início de 2013, a Mundio Mobile (Portugal) Limited (Mundio) iniciou a sua atividade suportada na rede da Optimus;
- Em 2 de agosto de 2013, a Autoridade da Concorrência (AdC) emitiu uma Decisão final de não oposição<sup>18</sup> à operação de concentração que consistiu na aquisição pela Altice Holdings, S.à.r.l. (que através da sua subsidiária Altice Portugal, S. A., detém a Cabovisão – Televisão por Cabo, S.A. – doravante Cabovisão), do controlo exclusivo da Winreason, S. A., que detinha a Onitelecom – Infocomunicações, S.A.;
- Em 26 de agosto de 2013, a AdC emitiu uma Decisão final de não oposição<sup>19</sup> ao processo de fusão entre a Optimus e a ZON, sujeita, no entanto, a um conjunto de condições e obrigações dado ter sido concluído que a operação de concentração seria passível de resultar em entraves à concorrência.
- Em 18 de dezembro de 2013, a ZON passou a suportar-se na rede da Optimus na sua atividade de MVNO;
- Durante 2013, os três operadores de rede móvel reforçaram a implementação das redes de quarta geração, observando-se paralelamente a realização de testes com a tecnologia *LTE-Advanced* e foram divulgados os primeiros projetos de investigação com vista ao lançamento da 5ª geração de redes móveis;

---

<sup>17</sup> Disponível em

[http://www.anacom.pt/streaming/delib\\_proj\\_dec900\\_1800\\_Maio2012.pdf?contentId=1127458&field=ATTACHED\\_FILE](http://www.anacom.pt/streaming/delib_proj_dec900_1800_Maio2012.pdf?contentId=1127458&field=ATTACHED_FILE)

<sup>18</sup> Disponível em

[http://www.concorrenca.pt/vPT/Controlo\\_de\\_concentracoes/Decisoes/Paginas/pesquisa.aspx?pNumb=19&yearNot=2013&pag=1&doc=True&est=2](http://www.concorrenca.pt/vPT/Controlo_de_concentracoes/Decisoes/Paginas/pesquisa.aspx?pNumb=19&yearNot=2013&pag=1&doc=True&est=2)

<sup>19</sup> Disponível em

[http://www.concorrenca.pt/vPT/Noticias\\_Eventos/Comunicados/Paginas/Comunicado\\_AdC\\_201318.aspx](http://www.concorrenca.pt/vPT/Noticias_Eventos/Comunicados/Paginas/Comunicado_AdC_201318.aspx)

- Em 27 de janeiro de 2014, a TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A. alterou a sua denominação social para MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.<sup>20</sup>;
- Em 16 de maio de 2014, procedeu-se à fusão por incorporação da ZON TV CABO PORTUGAL, S.A. na OPTIMUS COMUNICAÇÕES S.A. e à re-denominação da empresa resultante da fusão em NOS Comunicações S.A., o que também levou à cessação da operação móvel virtual da ZON;
- Em 29 de dezembro de 2014 foi registada a fusão por incorporação da sociedade MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. na PT Comunicações, S.A. tendo a empresa resultante dessa fusão assumido a partir dessa data a designação social MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.;
- Em 25 de fevereiro de 2015, a Altice S.A.<sup>21</sup> notificou a Comissão Europeia sobre o controlo dos ativos portugueses da PT Portugal SGPS (detentora da MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.), tendo-se concretizado essa operação em junho do corrente ano .

Sem prejuízo dos acontecimentos indicados, o impacto de alguns desses acontecimentos nos mercados específicos da terminação em redes móveis é reduzido ou praticamente inexistente.

### **1.3. A Recomendação da Comissão Europeia sobre mercados relevantes**

A 9 de outubro de 2014, a Comissão Europeia (CE) aprovou uma nova Recomendação 2014/710/UE, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex-ante*, em conformidade com a Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas<sup>22</sup> (doravante Recomendação).

---

<sup>20</sup> Disponível em [http://www.telecom.pt/NR/rdonlyres/821D0ABE-F5C9-41A4-8C57-68A7C4B7CB24/1468182/MEOTMN\\_P.pdf](http://www.telecom.pt/NR/rdonlyres/821D0ABE-F5C9-41A4-8C57-68A7C4B7CB24/1468182/MEOTMN_P.pdf)

<sup>21</sup> Disponível em [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC\\_2015\\_077\\_R\\_0009&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2015_077_R_0009&from=PT)

<sup>22</sup> Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0710&from=PT>

Como consequência da evolução dos mercados verificada ao longo dos últimos anos, esta Recomendação substitui e, assim, atualiza a Recomendação da Comissão 2007/879/CE, de 17 de dezembro de 2007, sendo agora incluídos, ao invés dos anteriores sete<sup>23</sup>, apenas quatro mercados<sup>24</sup> relevantes suscetíveis de regulação *ex-ante*.

Tal como nas versões anteriores da Recomendação, a versão revista é acompanhada de uma “Exposição de Motivos” onde a CE justifica a definição dos novos mercados<sup>25</sup>.

Na sequência desta revisão, o mercado agora em análise (Mercado 7 da anterior Recomendação) mantém quase por completo a anterior designação e uma mesma descrição funcional: Mercado 2 - Terminação grossista de chamadas de voz em redes móveis individuais.

#### **1.4. O processo de análise de mercados**

A LCE aprovou o regime jurídico aplicável às redes e serviços de comunicações eletrónicas e aos recursos e serviços conexos, definindo as competências da Autoridade Reguladora Nacional (ARN) neste domínio.

Nos termos da LCE, compete à ARN - a ANACOM - definir e analisar os mercados relevantes, declarar as empresas com PMS e determinar as medidas adequadas às empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas (art.º 18.º da Lei n.º 5/2004).

Este processo desenvolve-se de acordo com as seguintes fases (art.ºs 55.º a 61.º da LCE)<sup>26</sup>:

---

<sup>23</sup> Em rigor o número de mercados era superior a sete já que, tendo presente que no caso das terminações fixas e móveis a definição de mercado é restrita a cada rede, existe vários mercados de terminação.

<sup>24</sup> Que são os seguintes:

- Mercado 1: Terminação grossista de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo;
- Mercado 2: Terminação grossista de chamadas de voz em redes móveis individuais;
- Mercado 3: a) Acesso local grossista num local fixo;  
b) Acesso central grossista num local fixo para produtos de grande difusão; e
- Mercado 4: Acesso de elevada qualidade grossista num local fixo.

<sup>25</sup> Exposição de Motivos disponível em

[http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc\\_id=7056](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056) (apenas versão em inglês).

<sup>26</sup> Cf. Directiva-Quadro, art.ºs 7.º e 14.º a 16.º.

- **Definição dos mercados relevantes** (art.º 58.º da LCE)

Compete à ARN definir os mercados relevantes de produtos e serviços do sector das comunicações eletrónicas, incluindo os mercados geográficos relevantes, em conformidade com os princípios do direito da concorrência.

Na definição de mercados relevantes deve a ARN, em função das circunstâncias nacionais, ter em conta a Recomendação e as Linhas de Orientação da CE<sup>27</sup> relativas à análise e avaliação do poder de mercado significativo no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (daqui em diante designadas por “Linhas de Orientação”).

- **Análise dos mercados relevantes** (art.º 59.º da LCE)

Compete à ARN analisar os mercados relevantes definidos nos termos do ponto anterior, tendo em conta as Linhas de Orientação.

O procedimento de análise de mercado tem como objetivo investigar a existência de concorrência efetiva, sendo que tal não se verificará sempre seja possível identificar empresas com PMS<sup>28</sup>.

Considera-se que uma empresa tem PMS se, individualmente<sup>29</sup> ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma

---

<sup>27</sup> Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:165:0006:0031:PT:PDF>

<sup>28</sup> Também conforme as “Linhas de Orientação” (§24), “No âmbito do quadro regulamentar, os mercados serão definidos e o PMS avaliado com metodologias idênticas às do direito da concorrência. (...) e a avaliação da concorrência efetiva pelas ARN devem ser coerentes com a jurisprudência e a prática em matéria de concorrência. Com vista a garantir essa coerência, as presentes orientações baseiam-se em: 1. Jurisprudência do Tribunal de Primeira Instância e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias no que diz respeito à definição de mercado e à noção de posição dominante na aceção do artigo 82.º do Tratado CE e do artigo 2.º do regulamento relativo ao controlo das concentrações”.

<sup>29</sup> Note-se que, de acordo com o Acórdão TJCE, de 12 de Julho de 1984, *Hydrotherm*, a noção de empresa “deve ser entendida como designando uma unidade económica do ponto de vista do objeto do acordo em causa, mesmo que, do ponto de vista jurídico, esta unidade económica seja constituída por várias pessoas físicas ou morais”.

De acordo com o art.º 3.º, n. os 1 e 2, da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (que aprova o regime jurídico da concorrência), “1 - Considera-se empresa, para efeitos da presente lei, qualquer entidade que exerça uma atividade económica que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado, independentemente do seu estatuto jurídico e do modo de funcionamento. 2 - Considera-se como uma única empresa o conjunto de empresas que, embora juridicamente distintas, constituem uma unidade económica ou mantêm entre si laços de interdependência decorrentes, nomeadamente: a) De uma participação maioritária no capital; b) Da detenção de mais de metade dos votos atribuídos pela detenção de participações sociais; c) Da possibilidade de designar mais de metade dos membros do órgão de administração ou de fiscalização; d) Do poder de gerir os respetivos negócios.”

posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores.

- **Imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares** (art.º 66.º da LCE)

Caso a ANACOM conclua que um mercado é efetivamente concorrencial, deve abster-se de impor qualquer obrigação regulamentar específica e, se estas existirem, deve suprimi-las.

Caso a ANACOM determine que o mercado relevante não é efetivamente concorrencial, compete-lhe impor às empresas com PMS nesse mercado as obrigações regulamentares específicas adequadas, ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam.

As obrigações impostas:

- devem ser adequadas ao problema identificado, proporcionais e justificadas à luz dos objetivos de regulação consagrados no art.º 5.º da LCE;
- devem ser objetivamente justificáveis em relação às redes, serviços ou infraestruturas a que se referem;
- não podem originar uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade;
- devem ser transparentes em relação aos fins a que se destinam.

A presente análise de mercados foi sujeita ao procedimento geral de consulta ao abrigo do art.º 8.º da LCE, e ao procedimento de audiência prévia dos interessados em conformidade com o previsto nos artigos 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), em ambos os casos por um período de 20 dias úteis, e foi também submetida à AdC para que se pronunciasse nos termos do artigo 61.º da LCE. Os prazos referidos, na sequência de um pedido de um interessado, foram ainda prorrogados por 5 dias úteis.

Releva-se que durante o período em que decorreu a consulta pública e audiência prévia dos interessados, a ANACOM organizou uma sessão de trabalho informal, aberta a todos os interessados, sobre as opções e características do modelo de custeio LRIC “puro” implementado.



Em 28.05.2011, a AdC emitiu o seu parecer tendo genericamente concordado com o sentido provável de decisão (SPD) da ANACOM. A AdC refere que a metodologia adotada pela ANACOM é adequada e genericamente coerente com a aplicação da metodologia do Direito da Concorrência, pelo que não se opõe à definição dos mercados grossistas do produto e geográficos relevantes, nem à avaliação de PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais.

Refere adicionalmente que considera adequadas e necessárias as obrigações propostas no SPD, dado que ficou demonstrado que os operadores que asseguram o serviço de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais detêm uma posição dominante no mercado grossista correspondente à sua rede, traduzida na existência de PMS. Releva, em particular, que é adequada a manutenção da utilização de um modelo de custeio LRIC “puro” na determinação do preço máximo de terminação.

No âmbito dos procedimentos de consulta e de audiência prévia dos interessados, a ANACOM recebeu respostas de 6 entidades, entre as quais uma associação de consumidores e 5 prestadores.

Analisados os comentários, foi preparado um relatório relativo ao SPD da ANACOM (e separadamente um relativo às opções que integram o modelo), o qual contém um resumo dos contributos recebidos e os entendimentos do regulador a esse respeito. O relatório faz parte integrante deste projeto de decisão final a notificar à Comissão Europeia nos termos do número 1 do artigo 57º da LCE.

De acordo com a metodologia adotada na Recomendação<sup>30</sup>, o ponto de partida para a definição e identificação de mercados grossistas relevantes é a caracterização dos mercados retalhistas conexos, a sua dimensão geográfica e as pressões concorrenciais a que estão sujeitos, do lado da procura e do lado da oferta, de uma forma prospetiva. Deste modo, esta primeira fase procura analisar se os mercados em causa apresentam falhas de concorrência que justifiquem a possível manutenção ou imposição de obrigações regulamentares nos mercados grossistas associados.

---

<sup>30</sup> Cf. Exposição de Motivos que acompanha a Recomendação sobre Mercados Relevantes, Secção 2.1, disponível em:

[http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc\\_id=7056](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056)  
(apenas em inglês)

Posteriormente, são definidos os mercados grossistas conexos tendo em conta as mesmas dimensões – mercado(s) de produto e mercado(s) geográfico(s) - e é analisada a eventual existência de PMS nestes mercados. Por último, são analisadas as obrigações regulamentares a impor às empresas com PMS, ou na ausência de PMS, a forma de supressão de eventuais obrigações anteriormente impostas.

O presente documento pretende assim consubstanciar uma nova decisão da ANACOM sobre a definição dos mercados do produto e mercados geográficos, a avaliação de PMS e a imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares nos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais.

Impõe-se referir que a necessidade de revisão das análises deste mercado relevante advém, não só das alterações que ocorrerem no mercado com potencial impacto nas condições do mesmo, mas também da revisão da Recomendação da CE sobre mercados relevantes. Importa igualmente referir que são consideradas na melhor conta as posições, não só da CE, mas também da Organização de Reguladores Europeus de Comunicações Eletrónicas (BEREC).

Mais especificamente, na análise de concorrência são tidos em consideração os princípios definidos no documento do ERG intitulado *Guidance on the application of the three criteria test*. Por seu lado, na análise e definição das obrigações a impor (ou suprimir) são também tidos em conta os princípios estabelecidos no âmbito da posição comum do ERG relativa à imposição de obrigações nos mercados de comunicações eletrónicas.

A respeito da imposição de obrigação regulamentares *ex-ante*, importa relevar que na Recomendação da CE sobre mercados relevantes está previsto que apenas se devem impor obrigações regulamentares a nível retalhista nos casos em que as ARN considerem que as medidas aplicáveis ao mercado grossista não permitem garantir uma concorrência efetiva e o cumprimento de objetivos de interesse público.

A presente análise tem assim por objetivo principal identificar se existe concorrência efetiva nos mercados grossistas de terminação das chamadas nas redes móveis individuais. De facto, decorre do referido na Exposição de Motivos da CE que o exercício de definição de mercados não é um objetivo por si só, mas um meio para atingir um determinado fim – *"The objective (da definição do mercado) is to identify whether competitors are capable of constraining each other's behaviour and preventing the others from behaving independently"*

*of consumers within the defined market*". A definição de mercados é assim um meio necessário para avaliar se os utilizadores de um determinado produto ou serviço estão protegidos por uma concorrência efetiva ou, se pelo contrário, é necessário impor regulação *ex-ante* para a assegurar.

## **2. Os serviços de comunicações eletrónicas móveis**

O serviço telefónico acessível ao público é um serviço que permite à população originar e receber, direta ou indiretamente, chamadas nacionais e/ou internacionais através de um número ou de números incluídos num plano nacional ou internacional de numeração. O serviço telefónico móvel (STM) é um serviço público de comunicações eletrónicas em que a rede de acesso é constituída por meios radioelétricos e os equipamentos terminais são móveis.

O serviço é prestado pelas entidades habilitadas para o efeito, encontrando-se a utilização das frequências necessárias à sua atuação dependente da atribuição de direitos individuais de utilização. As entidades que não possuem direitos de utilização de frequências, os designados operadores móveis virtuais (MVNO)<sup>31</sup>, também podem prestar o serviço telefónico móvel suportando a sua atividade na rede de acesso rádio dos operadores de rede móvel.

Em termos genéricos considera-se que o serviço telefónico móvel em Portugal pode incluir a prestação retalhista de serviços de voz em *full duplex*, serviços de videochamadas, serviços de mensagens curtas (SMS), serviços de dados, incluindo mensagens multimédia (MMS) e serviços de acesso à internet de banda larga, bem como um conjunto diversificado de funcionalidades.

Os serviços em causa são prestados a uma multiplicidade de clientes, particulares e empresariais, e por todos os operadores de rede móvel em atividade através das respetivas redes com recurso às tecnologias GSM e UMTS, e mais recentemente LTE, embora neste caso ainda não sejam disponibilizados serviços de voz sobre LTE (vulgo VoLTE). Os

---

<sup>31</sup> Não existe uma definição legal de MVNO. Não obstante, a ANACOM em 09.02.2007 aprovou o enquadramento da atividade dos MVNO (disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=454206#.VQiAOI64Jek>) onde refere o seguinte: “Existem diversas operações económicas que se podem incluir na designação de MVNO, as quais no entanto têm como denominador comum não recorrerem a direitos de utilização de frequências e conseqüentemente a infraestruturas próprias associadas à rede de acesso rádio, devendo por isso suportarem-se em meios rádio fornecidos por operador(es) de rede detentores dos respetivos direitos de utilização”.

Mais recentemente, no âmbito do Leilão Multifaixa, e para efeitos do Regulamento desse leilão, considerou-se que um MVNO é uma “entidade que na sua operação móvel virtual não recorre a direitos de utilização de frequências e conseqüentemente a infraestruturas próprias associadas à rede de acesso rádio, suportando-se em meios rádio fornecidos por operadores de rede detentores dos respetivos direitos de utilização. Podem enquadrar-se como MVNO operações distintas, consoante utilizem mais ou menos infraestruturas e sistemas próprios”.

MVNOs prestam alguns dos serviços referidos, centrando mais a sua atividade em serviços de voz e de dados, e em alguns casos visando segmentos de mercado específicos.

Note-se que em Portugal existem presentemente MVNO que se poderão enquadrar como MVNO “light”, enquanto outros se configuram mais como “full” MVNO<sup>32</sup>. Sem prejuízo das suas características, todos os MVNO podem negociar a interligação e obter o acesso ou a interligação de outras empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas, nas condições e nos termos previstos na LCE<sup>33</sup>.

O serviço móvel terrestre em Portugal é prestado atualmente a nível retalhista por três operadores de rede móvel, designadamente, a MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A, a NOS Comunicações, S.A. e a Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A., existindo ainda três operadores móveis virtuais, os CTT - Correios de Portugal, S.A. (marca Phone ix), que se suporta na rede móvel da MEO, a Mundio Mobile (Portugal) Limited, que se suporta na rede móvel da NOS, e a Lycamobile Portugal, Lda, que se suporta na rede móvel da Vodafone.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> A ANACOM refere no seu entendimento de 09.02.2007 que “*Um full MVNO possui, para além dos elementos que caracterizam um MVNO light, diversos elementos do sistema de transmissão e da infra-estrutura de rede, incluindo comutadores. Pode igualmente emitir os seus próprios cartões SIM. O full MVNO só não detém o direito de utilização de frequências e, como tal, não possui os elementos de infra-estrutura de acesso de rádio (como as estações de base ou controladores de rede), o que o diferencia de um MNO.*”

<sup>33</sup> No entendimento relativo aos MVNO refere-se o seguinte a respeito da interligação:

*“30. Constitui direito das empresas que oferecem redes ou serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público<sup>25</sup> negociar a interligação e obter o acesso ou a interligação de outras empresas que oferecem redes e serviços de comunicações electrónicas, nas condições e nos termos previstos na LCE.*

*31. Por outro lado, determina ainda a mesma lei<sup>26</sup> que os termos e condições de oferta de interligação devem respeitar as obrigações impostas pelo ICP-ANACOM nesta matéria, e que os operadores de rede têm o direito e, quando solicitados por outros, a obrigação de negociar a interligação entre si com vista à prestação dos serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público<sup>27</sup>.*

*32. Neste contexto, os MVNOs (light e full) podem invocar a obrigação de negociar a interligação, devendo os restantes operadores, móveis e fixos, garantir a interoperabilidade de serviços nos termos da lei.*

<sup>25</sup> Nos termos da alínea a) do artigo 22º da LCE.

<sup>26</sup> Artigo 64º, 1 e 2.

<sup>27</sup> Note-se que “interligação” é definida na lei como a ligação física e lógica de redes de comunicações públicas utilizadas por uma mesma empresa ou por empresas diferentes, de modo a permitir a utilizadores de uma empresa comunicarem com utilizadores desta ou de outras empresas ou acederem a serviços oferecidos por outra empresa. Os serviços podem ser oferecidos pelas partes envolvidas ou por terceiros que tenham acesso à rede. A interligação é um tipo específico de acesso implementado entre operadores de redes públicas.”

<sup>34</sup> Adicionalmente, existem ainda quatro operadores registados como prestadores do serviço telefónico móvel virtual que não se encontram no momento em atividade: a G9TELECOM, S.A., a Media Capital, S.A., o ACP – Comunicações Electrónicas, Unipessoal, Lda e a Lycamobile Limited.

De assinalar ainda a existência no mercado retalhista de revendedores de serviços telefónicos móveis e/ou tráfego de dados curtos.

## **2.1. Caracterização do mercado móvel**

Os prestadores em atividade, de uma forma geral, disponibilizam um conjunto bastante diversificado de ofertas, adaptando-as aos vários perfis de consumo dos utilizadores de STM.

No que concerne aos tarifários disponibilizados pelos operadores de rede móvel, estes são caracterizados pelas opções de pagamento e pelo tipo de utilizadores a que se destinam (existindo por exemplo diversas ofertas dirigidas ao segmento jovem). Assim, existem ofertas pré-pagas, que se caracterizam pela existência de um pagamento antecipado (carregamento) pela prestação dos serviços, o que em algumas circunstâncias pode implicar o carregamento de um valor mínimo mensal; ofertas pós-pagas<sup>35</sup>, que se caracterizam pelo pagamento dos consumos após estes terem sido efetuados; e existem ainda tarifários híbridos que combinam formas de pagamento diversas.

O mercado português das comunicações móveis historicamente distinguiu-se pela grande incidência dos tarifários pré-pagos. Esta forma de pagamento, de cuja introdução Portugal foi pioneiro, permitiu que a aquisição de serviços telefónicos móveis fosse mais apelativa para o consumidor final, sendo considerada como uma das principais justificações para a elevada taxa de penetração do STM em Portugal, uma vez que permite aos clientes efetuarem carregamentos de acordo com as suas necessidades, controlando melhor os seus gastos.

A nível dos serviços telefónicos, ao longo dos últimos 10 anos, foram vários os lançamentos comerciais de cariz inovador que contribuiram e ainda contribuem para o desenvolvimento do mercado.

Destaca-se em primeiro lugar o surgimento, em 2005, dos produtos *low cost* ou *no-frills* (alguns dos quais comercializados com marcas próprias) destinados aos clientes que privilegiam as comunicações de voz e SMS a baixo custo e que valorizam a simplificação

---

<sup>35</sup> Os MVNO só têm disponibilizado ofertas pré-pagas.

dos sistemas tarifários (dado que os preços das chamadas não são diferenciados em função das redes de destino).

Uns anos mais tarde (2007-2008), destacam-se os produtos designados como de “sub-grupo *on-net*” ou “tribais”, produtos pré-pagos com uma estrutura tarifária próxima da que já existia anteriormente, isto é, recorrendo à diferenciação entre as chamadas para a mesma rede e as chamadas para outras redes, mas que para além deste elemento se caracterizam por uma desagregação adicional dentro das chamadas para a mesma rede. Deste modo, as chamadas para os clientes que tenham o mesmo tarifário/produto são gratuitas, sendo cobradas as outras chamadas dentro da mesma rede, mas para clientes com outros tarifários.

Mais recentemente (2013/2014) começaram a surgir novas ofertas integradas em pacotes que incluem, além de serviços móveis, vários outros serviços, designadamente, o serviço telefónico prestado em local fixo, o serviço de distribuição de televisão por cabo ou por fibra ótica, o serviço de acesso fixo em banda larga à Internet, o serviço de acesso móvel em banda larga à Internet e até, mais recentemente, a agregação com serviços de outros sectores como seja a inclusão de bilhetes de cinema<sup>36</sup>.

Em simultâneo tem aumentado o número de ofertas que incluem elevados volumes de tráfego (chamadas e SMS).

De assinalar também o aumento significativo do número de assinantes de ofertas *triple/quadruple/quintuple play* (2,9 milhões de subscritores no final de 2014) que combinam diversos serviços, tais como o serviço telefónico em local fixo (STF), serviço telefónico móvel (STM), banda larga fixa (BLF), banda larga móvel (BLM) e serviço de TV por subscrição (STVS ou TVS)<sup>37</sup>.

Neste contexto, em 2014 é de assinalar o aumento do número de estações móveis associadas a planos combinados/híbridos e a planos pós-pagos, fator responsável pelo incremento verificado no número de estações móveis/equipamentos. Este crescimento resultou sobretudo do aparecimento das ofertas integradas e de tarifários *multiple play* que incluem também o STM, e que começaram a ser lançados em 2013. Segundo o Barómetro

---

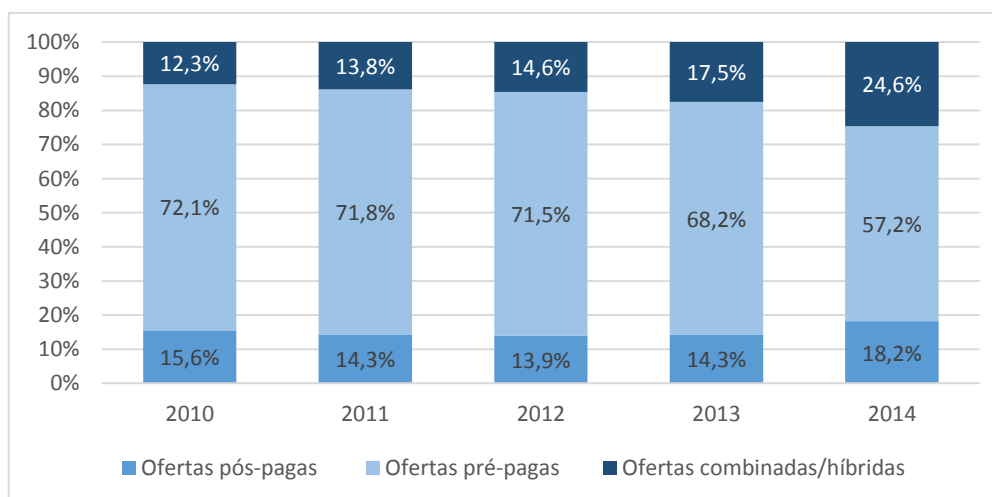
<sup>36</sup> Um operador lançou em 2014 um pacote que junta bilhetes de cinema à oferta base de serviços de comunicações eletrónicas, que inclui Televisão, Internet, Serviço Telefónico Fixo e Serviço Telefónico Móvel.

<sup>37</sup> 3 em cada 5 famílias clássicas dispunham de um pacote com 3 ou mais serviços. (Disponível em: [http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1347928#.VQxy\\_I7RY\\_8](http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1347928#.VQxy_I7RY_8)).

de Telecomunicações da Marktest, no 4º trimestre de 2014 35,4% dos lares com ofertas *multiple play* (pacotes) dispunham de uma oferta que integrava o serviço telefónico móvel.

Em virtude desta evolução, a proporção de estações móveis associadas a tarifários pré-pagos tem vindo a registar uma tendência de decréscimo, desde 2010, representando 57,2% do número total de estações móveis ativas no final de 2014 (Gráfico 1)<sup>38</sup>. Note-se que não só essa proporção tem vindo a diminuir, como, em termos absolutos, o número de estações móveis afetadas a ofertas pré-pagas tem também registado uma redução desde 2012, que foi particularmente significativa em 2014.

**Gráfico 1- Evolução das ofertas por tipo de tarifários em Portugal**



Fonte: ANACOM

De assinalar também o aumento do número de utilizadores efetivos de serviços típicos da banda larga móvel (i.e. videotelefonia, transmissão de dados em banda larga, mobile TV, etc.). O crescimento da utilização destes serviços está não só associado à maior facilidade

<sup>38</sup> A informação estatística veiculada ao longo do presente documento corresponde à informação disponibilizada pelos prestadores de serviço sendo que, em alguns casos, pode ter sido objeto de alterações, ainda que ligeiras, decorrentes de revisões ou atualizações efetuadas pelos prestadores em causa no período que decorreu até à data de publicação deste documento. Todas as informações podem também vir a ser objeto de alterações caso se verifiquem revisões ou atualizações no futuro.

Os dados anuais ou trimestrais apresentados dizem respeito ao final do período (último dia ou último mês), exceto no caso das receitas e tráfego, que se referem ao valor total do período considerado.



de acesso à Internet no telemóvel com o desenvolvimento de ofertas em pacote, como também à crescente penetração dos *smartphones* que tem ocorrido na generalidade das regiões e estratos sociodemográficos. De notar que, segundo o relatório sobre o macro-sector português das telecomunicações, realizado pela Altran (2014)<sup>39</sup>, os *smartphones* e os *tablets* serão os dois dispositivos mais utilizados no mercado português nos próximos 4 anos.

Comparando o sector fixo com o sector móvel em Portugal, este último possui um peso muito significativo no mercado de voz, constatando-se que o seu peso no total de minutos de voz originado em Portugal em 2014 era de cerca de 76%. Em relação ao tráfego grossista terminado (fixo e móvel), considerando o aumento do tráfego terminado nas redes móveis, é expectável que o peso dos dois tipos de redes no total de tráfego terminado se aproxime em 2014, contrariando assim o domínio histórico do tráfego terminado em redes fixas.

O nível de penetração dos serviços móveis em Portugal mantém-se, tal como foi observado na última análise de mercado, em valores muito elevados, constatando-se que, de acordo com os dados de 2014, o serviço móvel contava com cerca de 16,7 milhões de estações móveis ativas<sup>40</sup> e uma penetração que ascendia a 160,5 por 100 habitantes (Gráfico 2) comparando favoravelmente com a taxa de penetração média da UE, de 131,6<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Altran, “*TEM Ecosystem: Situation and evolution of the Portuguese telecommunications macro-sector 2014-2017*”, 2014. Disponível em:

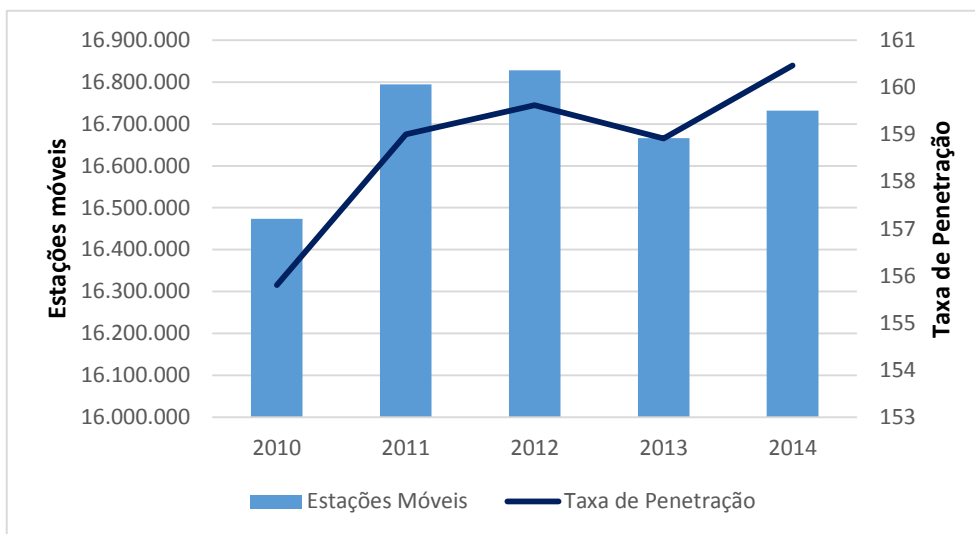
[http://www.altran.pt/fileadmin/medias/PT.altran.pt/documents/TEM\\_Portugal\\_Ecosystem.pdf](http://www.altran.pt/fileadmin/medias/PT.altran.pt/documents/TEM_Portugal_Ecosystem.pdf)

<sup>40</sup> Em 07.02.2002 foi aprovada pela ANACOM a definição de assinante que se encontrava associada ao número de cartões abrangidos por uma relação contratual estabelecida com um dos operadores nacionais do STM e aos quais foi conferido o direito de originar ou receber tráfego através das respetivas redes.

Em 2009, na sequência da Deliberação de 08.07.2009, alterada pelas deliberações de 17.06.2010, 19.08.2010 e de 30.08.2012, foram aprovados os indicadores estatísticos dos serviços móveis onde se define Estação móvel ativa, como aquela em que o utilizador do equipamento se encontra habilitado a usufruir um dos serviços (i.e., ter como atributo o direito de originar ou receber chamadas de voz ou mensagens ou de aceder a um serviço de transmissão de dados), sem que o necessariamente o tenham utilizado, (i.e., que estão «vivos» no sistema de registo na rede).

<sup>41</sup> Dados da CE, Digital Agenda 2014 relativos a outubro de 2013 para o STM.

**Gráfico 2 - Evolução do número estações móveis e da taxa de penetração do serviço móvel terrestre**



Fonte: ANACOM

Salienta-se que, de acordo com o BTC – Redes Móveis da Marktest, em dezembro de 2014, 94,4% dos residentes em Portugal possuíam telemóvel.

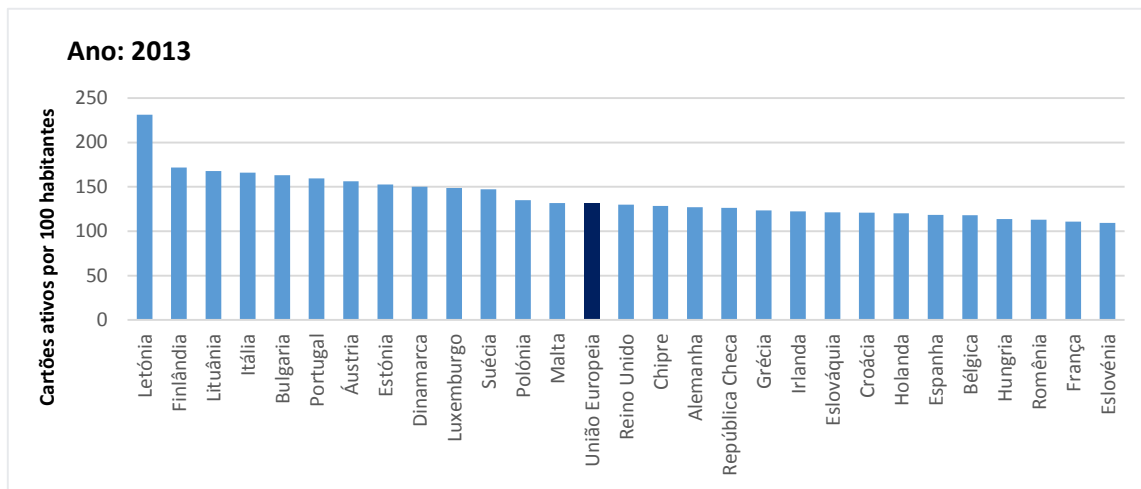
Entre 2012 e 2013, verificou-se um decréscimo de cerca de 162 mil estações móveis ativas, contudo, em 2014 este número cresceu 0,4% em relação a 2013 e 1,6% face a 2010. Note-se que, apesar do referido acréscimo registado em 2014, o número de estações móveis ativas<sup>42</sup>, mas com utilização efetiva, manteve a tendência de redução face a anos anteriores.

Importa porém relevar que apesar desta evolução recente no número de estações móveis, como mostra o gráfico seguinte (Gráfico 3), Portugal em 2013 era o 6º país da União Europeia com o maior número de cartões SIM ativos<sup>43</sup>, bastante acima da média europeia.

<sup>42</sup> Entende-se por utilização efetiva no período de reporte, todas as situações em que se verifique a ocorrência de tráfego, quer por originação, quer por terminação.

<sup>43</sup> Dados da UE disponíveis em <http://goo.gl/kVtixF>.

**Gráfico 3 – Cartões SIM ativos, por Estado-Membro (28)**



Fonte: Comissão Europeia, Digital Agenda Scoreboard

O gráfico seguinte (Gráfico 4) evidencia a evolução do número de estações móveis ativas por prestador em atividade, ao longo dos últimos 5 anos.

**Gráfico 4 - Evolução do número de estações móveis ativas por operador**

Início da informação confidencial [IIC]

**INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL**

Fim da Informação Confidencial [FIC]

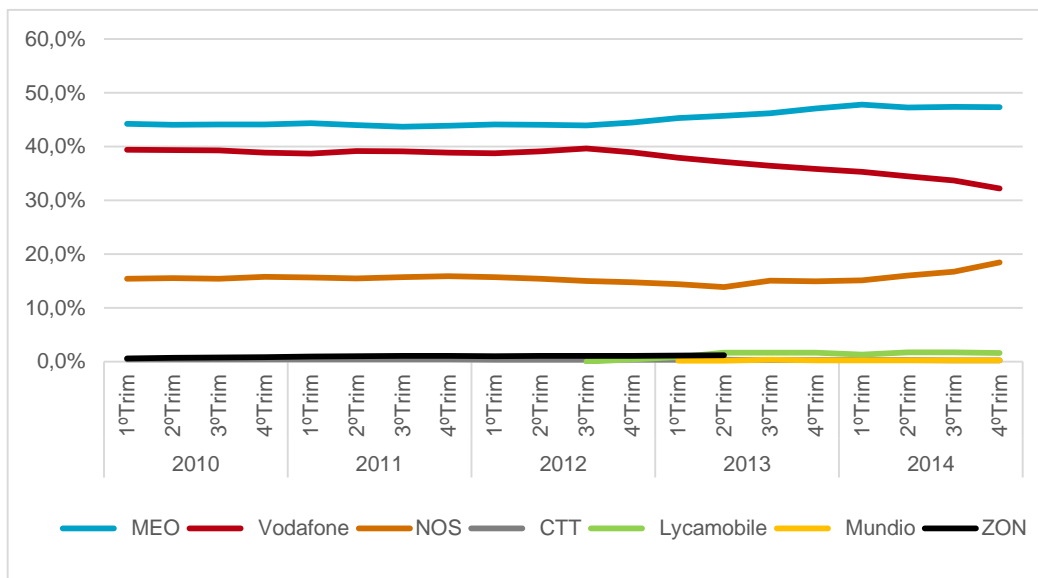
Fonte: ANACOM

Sem prejuízo de algumas flutuações observadas no número de assinantes dos prestadores móveis, as respetivas quotas de mercado evidenciaram alguma estabilidade entre 2010 e meados de 2012.

Em 2013 e 2014 assistiram-se a maiores flutuações, sendo de registar o recente crescimento da quota da NOS (Gráfico 5). As quotas de mercado da MEO e da NOS aumentaram no período referido (a da MEO sobretudo em 2013, e a da NOS em 2014), enquanto a quota da Vodafone, que se mantinha estável na ordem dos 40%, apresenta, desde o 3º trimestre de 2012, uma trajetória decrescente, observando-se que no fim de 2014, se encontrava perto dos 30%.

As quotas de mercado dos três MVNOs em atividade mantêm-se muito reduzidas, mas estabilizadas, com dois dos prestadores a registarem quotas abaixo de 1% e o outro prestador com uma quota abaixo dos 2%.

**Gráfico 5 - Evolução das quotas de mercado (Estações Móveis)**



Fonte: ANACOM

A nível de mudança de prestador, verifica-se que no mercado móvel nacional os utilizadores dos serviços móveis continuam a manter alguma resistência a essa mudança. De acordo com os dados do Barómetro das Telecomunicações da Marktest, e apesar de essa tendência se ter atenuado, em dezembro de 2010 cerca de 74% dos possuidores de

telemóvel nunca tinham mudado de operador, e, em fevereiro de 2015, 67,8% dos possuidores de telemóvel continuam a afirmar nunca ter mudado de operador.

Já quanto às razões identificadas para efetuar a mudança de operador, importa notar que atualmente os utilizadores identificam como razão principal o acesso a tarifários com preços mais baixos e em segundo lugar o denominado “efeito de rede” ou efeito de clube – um utilizador tem preferência por ser cliente da rede onde estão a maioria dos seus contactos –, sendo de salientar que em Portugal este efeito tem, historicamente, um peso muito elevado<sup>44</sup>.

Ao longo dos anos, os operadores presentes no mercado móvel têm desenvolvido estratégias de marketing (por exemplo em termos de promoções ou de fidelização através de contratos de duração de 12 ou 24 meses) com vista à criação e manutenção de uma alargada base de clientes. Estas estratégias suportam-se frequentemente na elevada diferenciação tarifária entre os preços das chamadas *on-net* e *off-net*, beneficiando em particular os prestadores de maior dimensão, uma vez que intensificam o efeito de rede ou de clube (também designado neste âmbito como efeito de rede mediado pela tarifa), ao criarem uma barreira à mudança para as redes onde não existem tantos contactos e onde, portanto, a utilidade do utilizador será menor (efeito negativo sobre as *call externalities*<sup>45</sup>).

Muitos dos tarifários criados neste âmbito envolvem comunicações *on-net* a preços muito reduzidos (em alguns casos gratuitos). Esta prática tende a prejudicar os prestadores móveis de menor dimensão (em particular porque para contrariar o efeito de rede mediado pela tarifa têm de adotar estratégias que envolvem a redução dos preços das comunicações *off-net*, com impacto no desbalanceamento do tráfego grossista de terminação de chamadas) e também os potenciais entrantes (dada a criação e ampliação de barreiras à entrada por parte dessas práticas). É igualmente suscetível de prejudicar os prestadores dos serviços telefónicos fixos, na medida em que distorce os padrões de

---

<sup>44</sup> De acordo com a informação disponibilizada pelo Barómetro das Telecomunicações – Markttest.

<sup>45</sup> “*Call externalities*” é o conceito usado na literatura académica para refletir a utilidade que os consumidores derivam de receberem chamadas. A literatura que analisa os efeitos da existência de *call externalities* inclui:

Armstrong, M., e Wright, J., “Mobile Call Termination”, mimeo, disponível em: <http://else.econ.ucl.ac.uk/papers/uploaded/255.pdf>; Calzada, J. e Valletti, T., “*Network Competition and Entry Deterrence*”, *Economic Journal*, Vol. 118 (2008), pp. 1233-1244;

Harbord, D., e Pagnozzi, M., “*On-Net/Off-Net Price Discrimination and 'Bill-and-Keep' vs. 'Cost-Based' Regulation of Mobile Termination Rates*”, MPRA Paper 14540, 2008;

Hoernig, S., “*On-net and Off-net Pricing on Asymmetric Telecommunications Networks*”, *Information Economics and Policy*, Vol. 19 (2007), pp. 171-188.

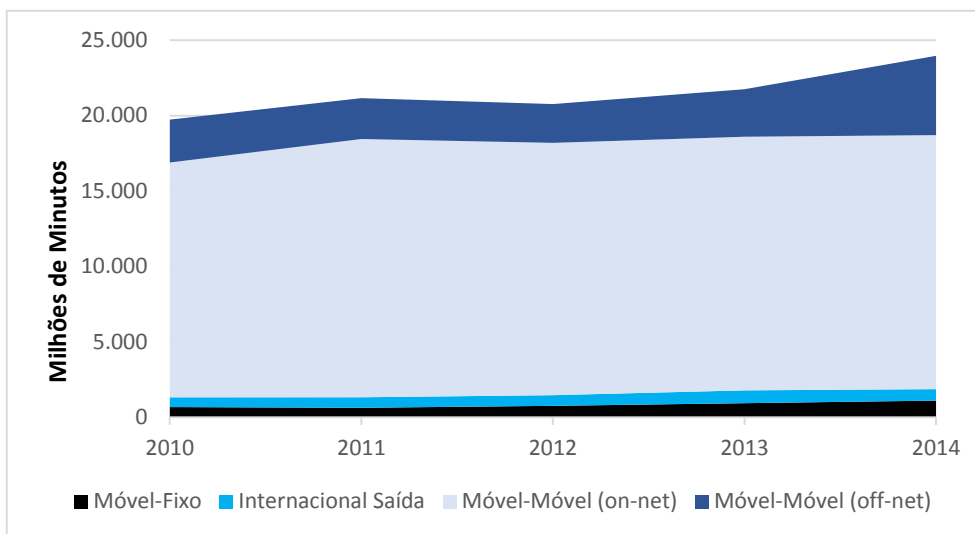
consumo do serviço telefónico. As práticas referidas, de elevada diferenciação *on-net/off-net*, quando associadas a preços de terminação acima dos custos, ao afetarem o nível de concorrencialidade existente no mercado, têm em última análise um impacto negativo para os consumidores finais dos serviços de comunicações eletrónicas.

Note-se no entanto que, na sequência da recente introdução de ofertas com chamadas gratuitas para todas as redes (consagrando assim a eliminação da diferenciação tarifária *on-net/off-net*), nomeadamente ofertas em pacote que integram o serviço móvel, se tem assistido a um importante crescimento do tráfego *off-net*. Consequentemente, a confirmar-se esta tendência, estas alterações tarifárias poderão contribuir para uma redução da intensidade do designado “efeito rede”. De acordo com o Barómetro de Telecomunicações da Marktest, em fevereiro de 2015 cerca de 17,4% dos utilizadores de telemóvel apontavam como principal razão para a escolha de um operador o facto das pessoas com quem contactam estarem ligadas à mesma rede, enquanto que em dezembro de 2010 esse valor era de cerca de 31%. Não obstante, as ofertas de pacotes em causa também têm contribuído para o agravamento das situações de desbalanceamento do tráfego com reflexo nos fluxos financeiros grossistas trocados entre os prestadores presentes no mercado.

## **2.2. O tráfego do serviço telefónico móvel**

O número de minutos de voz originados nos prestadores móveis totalizou, em 2014, cerca de 24,4 mil milhões, o que representa um crescimento face a 2010 de cerca de 21% (Gráfico 6). Apesar desta evolução bastante positiva assinala-se um decréscimo entre 2011 e 2012 (o qual foi positivamente corrigido no ano seguinte).

**Gráfico 6 - Evolução número de minutos originados nos prestadores móveis por tipo de chamada**



Fonte: ANACOM

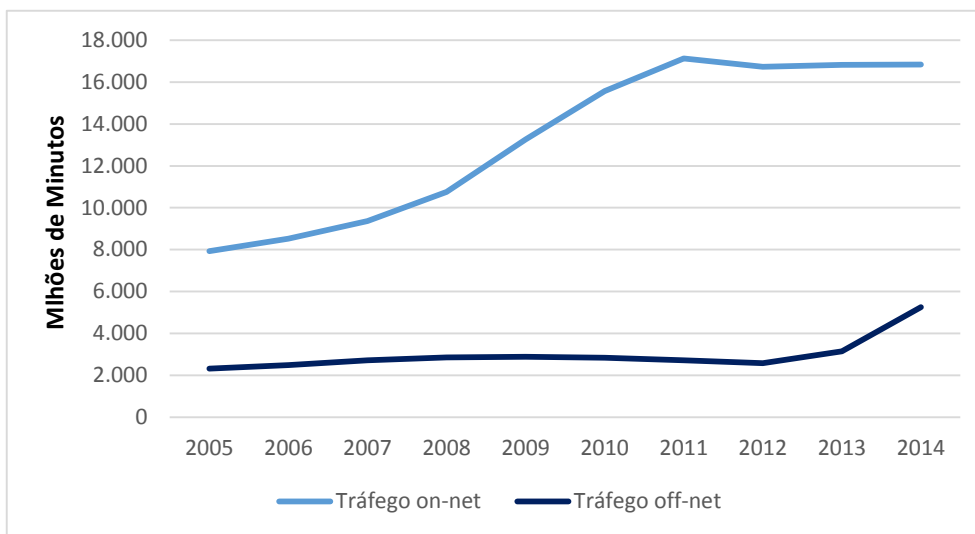
O acréscimo de tráfego verificado em 2014 justificar-se-á principalmente pelo surgimento em 2013 das ofertas de STM integradas em pacotes juntamente com outros serviços, e do facto de muitas dessas ofertas incluírem um volume muito significativo de chamadas gratuitas.

O tráfego *on-net* correspondeu, em 2014, a 69% do total do tráfego originado, o que representa um decréscimo de oito pontos percentuais face ao que se verificava no final de 2010. O peso deste tipo de tráfego reduziu-se de forma generalizada em todos os prestadores (Gráfico 7), assumindo particular relevância no caso dos prestadores de maior dimensão. [IIC]

**INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL**

[FIC]

**Gráfico 7 - Evolução do tráfego originado móvel-móvel (*on-net* e *off-net*)**

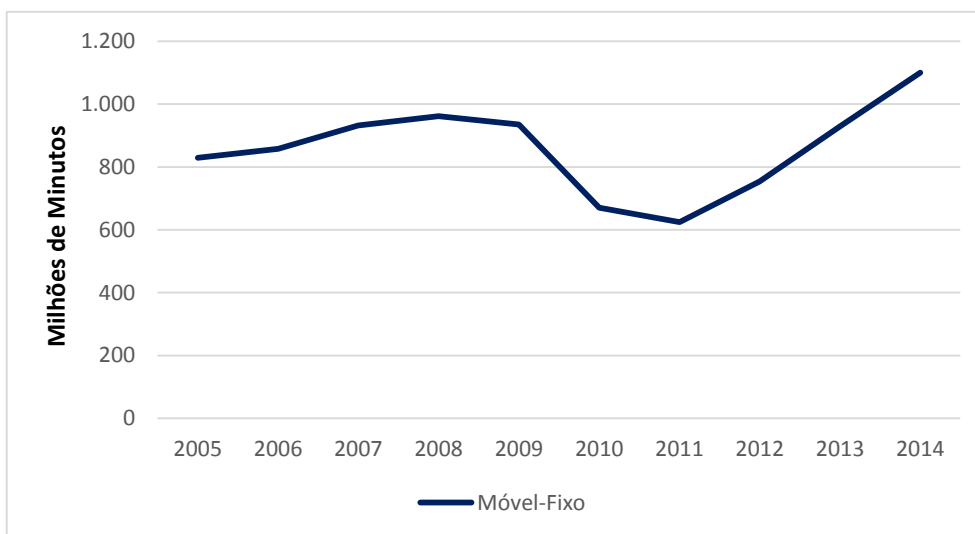


Fonte: ANACOM

No gráfico anterior é ainda possível verificar que o tráfego *off-net* registou um crescimento de 85% entre 2010 e 2014, particularmente acentuado neste último ano em que representa 31% do total do tráfego originado.

O tráfego móvel-fixo originado apresenta também um crescimento com variações positivas de cerca de 33% entre 2005 e 2014 e de 64% entre 2010 e 2014 (Gráfico 8).

**Gráfico 8 - Evolução do tráfego originado móvel-fixo**



Fonte: ANACOM

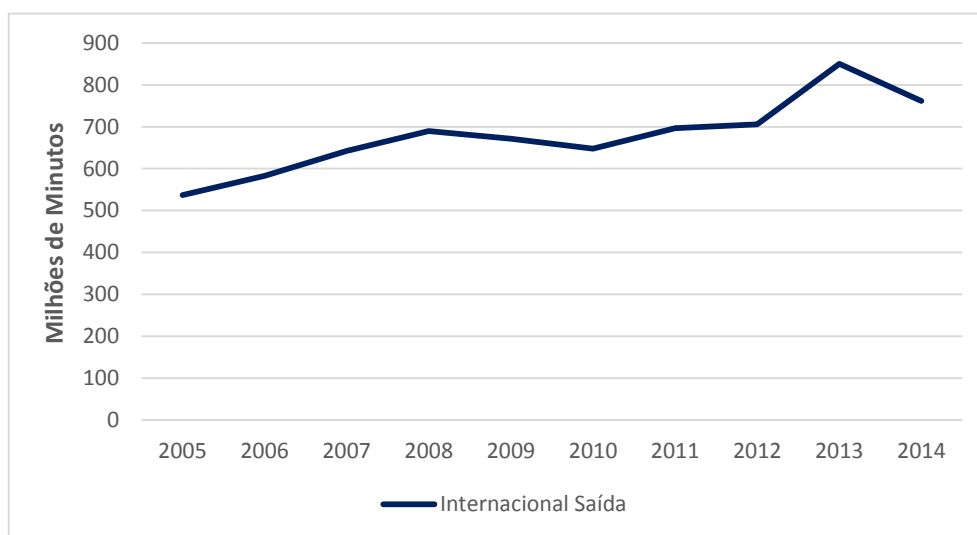


Esta alteração da estrutura de tráfego originado poderá refletir a eliminação, em várias ofertas tarifárias, das diferenças de preço entre as chamadas *on* e *off-net* e o aparecimento das ofertas que incluem um volume elevado de chamadas gratuitas para todas as redes.

Particularmente, note-se que o acréscimo registado a nível do tráfego móvel-fixo, essencialmente decorrente do crescimento verificado em 2012 e em 2013, contraria a tendência decrescente identificada na última análise de mercado, podendo resultar dos fatores antes referidos eventualmente conjugados também com a ligeira subida da penetração do serviço telefónico prestado em local fixo (aumentou 1,5 p.p entre 2010 e 2014, situando-se em 43,9 por 100 habitantes).

No que concerne ao tráfego com destino internacional, sem prejuízo de se observar um decréscimo de 10% entre 2013 e 2014 (que poderá estar associado, eventualmente, à utilização de produtos substitutos do serviço telefónico comercializados por serviços *over-the-top* - OTTs), entre 2010 e 2013 ocorreu um acréscimo de cerca de 31% nesse tráfego (Gráfico 9). Salienta-se que esta evolução é justificada, sobretudo, pelo tráfego gerado pelos MVNO.

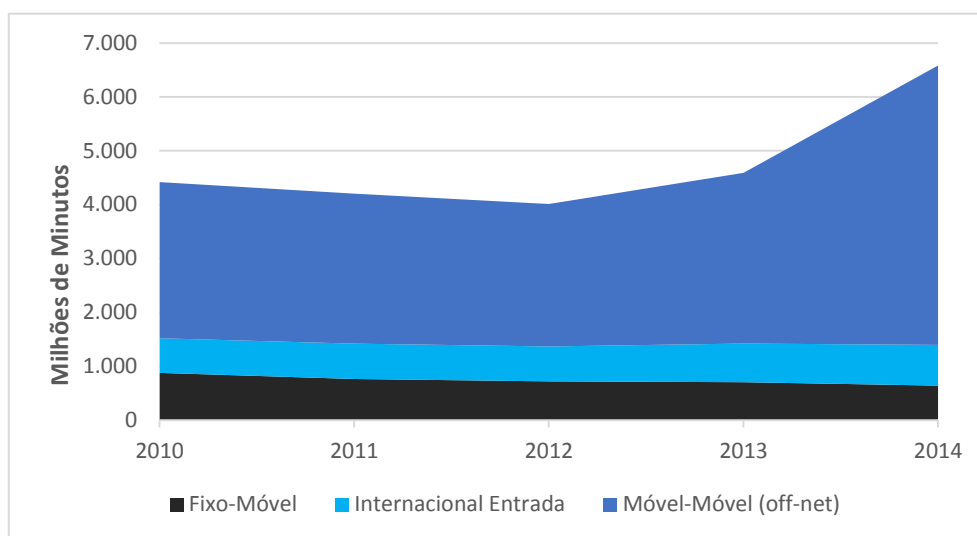
**Gráfico 9 - Evolução do tráfego internacional de saída**



Fonte: ANACOM

A nível do tráfego terminado, verifica-se que em 2014 se registaram aproximadamente 6,8 mil milhões de minutos (grossistas) terminados nos prestadores móveis em atividade (Gráfico 10).

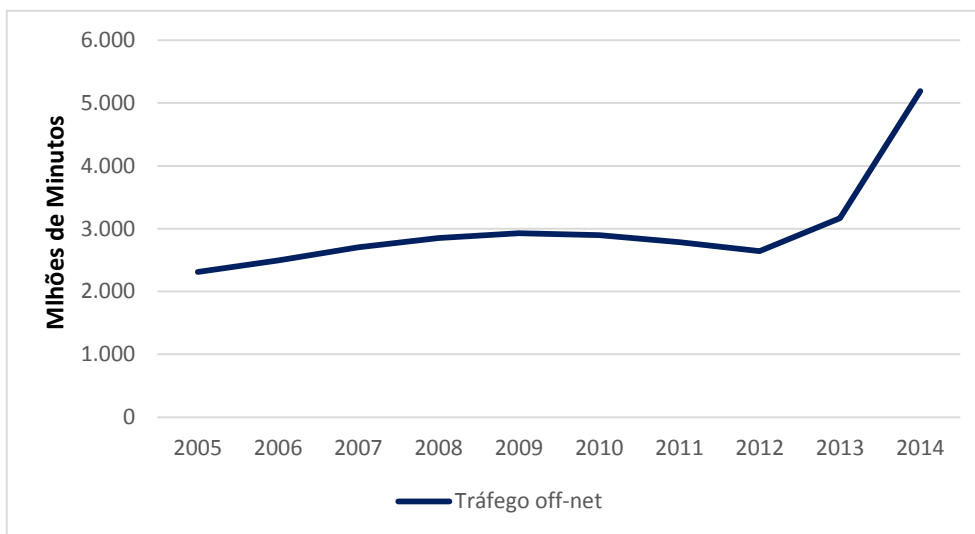
**Gráfico 10 - Evolução número de minutos terminados nos prestadores móveis nacionais por tipo de chamada**



Fonte: ANACOM

Particularmente, observa-se que o tráfego *off-net* terminado apresenta uma variação positiva de 79% entre 2010 e 2014, invertendo a tendência decrescente observada em 2011 e 2012 (Gráfico 11) e refletindo uma evolução semelhante à do tráfego *off-net* originado.

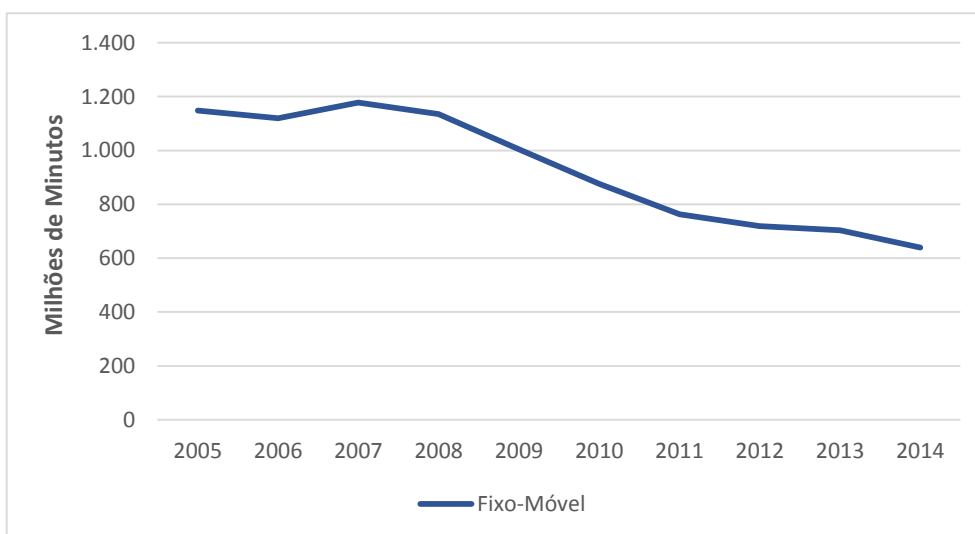
**Gráfico 11 - Evolução do tráfego terminado móvel-móvel *off-net***



Fonte: ANACOM

Por seu turno, o tráfego terminado fixo-móvel (Gráfico 12) regista, para o mesmo período (2010-2014), uma diminuição de 27%, de sentido contrário à do tráfego originado móvel-fixo.

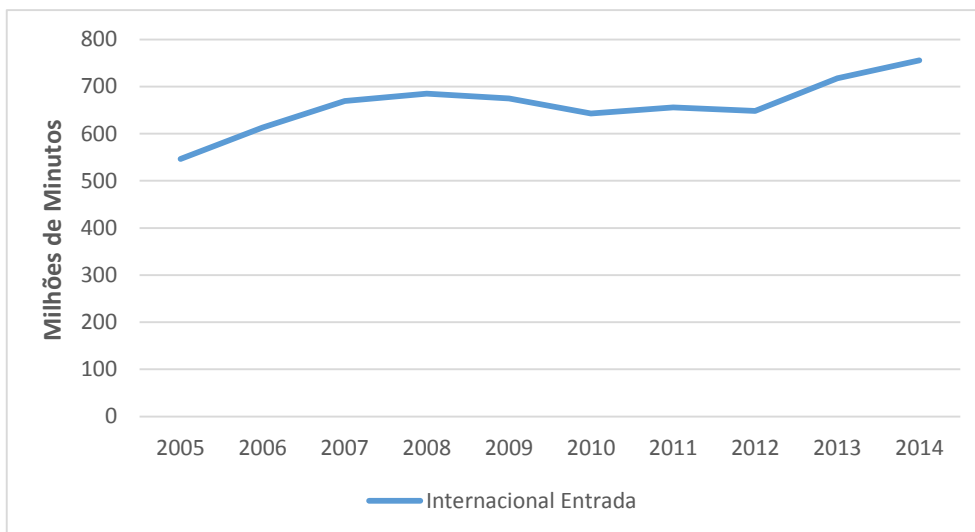
**Gráfico 12 - Evolução do tráfego fixo-móvel**



Fonte: ANACOM

A evolução do tráfego oriundo de destinos internacionais não tem registado variações tão significativas como as de outros tipos de tráfego, sendo de assinalar um crescimento de 17% entre 2012 e 2014 (Gráfico 13). É de salientar que, ao contrário do sucedido no tráfego internacional de saída, nos dois últimos anos o tráfego oriundo de outros países manteve a tendência crescente, para o qual pode ter contribuído o aumento da emigração portuguesa<sup>46</sup>.

**Gráfico 13 - Evolução do tráfego internacional de entrada**



Fonte: ANACOM

### **2.3. O desbalanceamento do tráfego e os diferenciais *on-net/off-net***

Tendo aumentado o tráfego a nível retalhista e grossista (neste caso a nível das terminações móveis) nos últimos 4 anos, nem todos os prestadores em atividade registaram uma evolução equivalente em termos temporais. Enquanto alguns registaram um maior crescimento em 2010/2011, outros tiveram maiores acréscimos de tráfego em 2013 ou 2014.

---

<sup>46</sup> Note-se que, de acordo com os Dados do Instituto Nacional de Estatística, Estimativas Anuais de Emigração, relativas ao período 2010-2013, a emigração portuguesa permanente aumentou 126%.

O gráfico seguinte evidencia a evolução do tráfego de retalho para cada um dos prestadores presentes no mercado. À semelhança do verificado no âmbito da anterior análise de mercado, a MEO continua a apresentar historicamente (de 2005 a 2014) uma evolução crescente no que respeita ao tráfego originado, sendo que no final de 2014 era o prestador com o maior volume de tráfego de retalho (Gráfico 14).

#### **Gráfico 14 - Evolução do tráfego de retalho**

[IIC]

**INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL**

[FIC]

Fonte: ANACOM

Em relação à evolução do tráfego, é de destacar em 2007/2008 a importância do lançamento dos “sub-grupo *on-net*” ou tribais, com impacto muito relevante para todos os prestadores no mercado, lançamento que foi efetuado num momento em que a ANACOM tomou a decisão de reduzir os preços de terminação nas redes móveis. O impacto desses tarifários foi muito importante, tendo presente que um ano após o seu lançamento já tinham cerca de 10% das estações móveis afetas a eles. Naturalmente, tal também se refletiu em termos de aumento de tráfego, ainda em 2008, mas sobretudo em 2009 e 2010.

Em paralelo, os tarifários indiferenciados (com preços iguais para as chamadas *on-net* e *off-net*), evidenciaram então uma clara perda de peso, quer em termos de tráfego, quer em termos de clientes.

Quanto aos tarifários diferenciados (“sub-grupo *on-net*” ou tribais), tratando-se de ofertas em que os preços das chamadas *on-net* e *off-net* são distintos, a sua característica essencial relaciona-se com a desagregação adicional introduzida nas chamadas para dentro da mesma rede, sendo gratuitas as chamadas para clientes do mesmo tarifário. Note-se que, em conformidade com a análise efetuada em 2010 pela ANACOM, estas ofertas começaram por ser lançadas pelo prestador de menor dimensão no mercado (ainda que os seus concorrentes tenham reagido de forma imediata lançando ofertas muito semelhantes), parecendo destinadas a combater o efeito de rede sentido no mercado.

Com efeito, a oferta de chamadas gratuitas dentro de um mesmo grupo procurou incentivar o aumento do tráfego *on-net* e a captação de clientes de outros prestadores. No entanto, para tal, foi necessário garantir que o preço das chamadas *off-net* se mantinha suficientemente competitivo para garantir que um cliente que mudasse de prestador pudesse continuar a efetuar chamadas para a sua rede de contactos sem custos acrescidos. O sucesso dos tarifários em causa nos três operadores de rede móvel conduziu assim ao aumento do tráfego, e em particular do tráfego *off-net*.

No caso da NOS, registou-se um claro benefício em termos de aumento de quota de mercado em 2008/2009, mas não obstante essa situação também se registou nesse período um aumento significativo do tráfego *off-net*, o que conduziu a um agravamento do desbalanceamento do tráfego grossista de terminação face aos maiores prestadores presentes no mercado. Esse desbalanceamento associado a preços de terminação que, em 2008/2009 ainda se encontravam muito acima dos custos, gerou um importante desequilíbrio financeiro e colocou esse operador numa situação de desvantagem competitiva.

Note-se que a ANACOM decidiu em 2010 reduzir o preço das terminações de forma a proporcionar melhores condições de concorrência para todos os *players* no mercado. Após essa intervenção, é de assinalar em 2011 o aparecimento de novos tarifários com preços *on-net* e *off-net* indiferenciados e com características *low cost*, ou seja com preços muito baixos, designadamente face aos existentes até essa data. Estes tarifários, lançados inicialmente por um MVNO, foram replicados pelos outros prestadores no mercado.

Em 2011, também merece referência o aumento generalizado dos preços dos tarifários “sub-grupo *on-net*”, traduzindo-se numa perda de competitividade dessas ofertas. Em paralelo surgiram novos tarifários pré-pagos em que todas as chamadas *on-net* eram gratuitas.

Em 2012, a ANACOM reconhecendo que os preços de terminação se encontravam ainda em valores muito elevados e acima dos custos incrementais de longo prazo, potenciando distorções concorrenciais diversas, determinou uma nova redução dos preços de terminação para valores que, a partir de 31.12.2012 passaram a ser fixados com base num *benchmark* de resultados do modelo de custeio LRIC “puro” em diversos países

Já após essa intervenção, e perante preços de terminação no nível de LRIC “puro”, surgiram no mercado diversas novas ofertas, muitas integradas em pacotes que agregam outros serviços, como sejam o serviço telefónico em local fixo, o serviço de televisão paga, e o serviço de acesso à Internet (fixa e móvel), em que as chamadas de voz (*on-net* e *off-net*) são gratuitas, envolvendo o pagamento de uma mensalidade que inclui o acesso aos vários serviços que integram o pacote.

As ofertas que foram lançadas ao longo do tempo naturalmente impactaram o nível de receitas obtidas pelos prestadores no mercado. No que se refere aos diferenciais de preços entre chamadas *on-net* e *off-net*, com base nos dados relativos às receitas de tráfego associadas a cada um desses tipos de chamadas, verifica-se que ao longo dos últimos 5 anos esses diferenciais se reduziram substancialmente, passando de valores médios na ordem dos 13 cêntimos de euro por minuto em 2010, para valores médios na ordem dos 2 cêntimos de euro em 2014. O estreitamento do diferencial foi particularmente evidente em 2013 e em 2014, situação que se relaciona com o aumento de ofertas incluídas em pacotes e que incluem chamadas gratuitas para todas as redes.

O desbalanceamento do tráfego registou a partir de 2012/2013 uma variação significativa face a anos anteriores. Por um lado a Vodafone viu reforçado esse desbalanceamento em seu benefício [IIC] **INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL**

[FIC] e por outro lado a MEO passou a ser prejudicada pelo desbalanceamento de tráfego [IIC] **INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL**

[FIC].

De assinalar igualmente o acréscimo muito significativo, que se registou em 2014, do desbalanceamento de tráfego registado pela NOS, em prejuízo do prestador (Gráfico 15).

[IIC]

**INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL**

[FIC].

**Gráfico 15 - Evolução do desbalanceamento em minutos**

[IIC]

**INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL**

[FIC]

\*Nota: Os dados da NOS em 2013 têm incorporados os efeitos do processo de fusão da Optimus com o Grupo Zon.

Fonte: ANACOM

O referido anteriormente em relação ao recente lançamento de ofertas tarifárias, designadamente incluídas em pacotes, e que envolvem frequentemente um elevado número de chamadas gratuitas para todas as redes, pode explicar as variações registadas no desbalanceamento do tráfego. Esta situação gerou um aumento significativo do tráfego *off-net* que, no caso da NOS, por ser o operador de rede com a menor base de clientes, foi muito mais relevante do que noutros operadores, o que, à semelhança do verificado na anterior análise de mercado, mantém a situação de desbalanceamento desfavorável para este operador.

O gráfico seguinte (Gráfico 16) demonstra o desbalanceamento da NOS face à MEO e à Vodafone, [IIC] **INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL**



[FIC]

**Gráfico 16 - Evolução do desbalanceamento da NOS por operador**

[IIC]

**INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL**

[FIC]

Fonte: ANACOM

Sem prejuízo da NOS ter recentemente reforçado a sua posição no mercado, em termos de quotas de estações móveis ativas e igualmente em termos de tráfego, esta evolução no que respeita ao tráfego suporta-se em grande parte no acréscimo do tráfego *off-net*, o que se traduz no aumento significativo do desequilíbrio financeiro face a outros operadores (Gráfico 17). Verifica-se que este desequilíbrio estava a decrescer desde 2010, para o que terão contribuído as decisões de descida dos preços de terminação em 2010 e, mais tarde, em 2012.

**Gráfico 17 - Evolução do desequilíbrio financeiro da NOS**

[IIC]

**INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL**

[FIC]

Fonte: ANACOM

Os dados apresentados designadamente relativos a quotas, tráfego e evolução do desbalanceamento indiciam que se está a assistir a uma atenuação dos efeitos de rede mediados pelos preços, para o que estarão a contribuir as ofertas lançadas pelos prestadores no mercado integradas em pacotes e que incluem chamadas gratuitas para todas as redes, verificando-se em consonância uma redução muito significativa dos diferenciais de preços entre as chamadas *on-net* e *off-net*. Paralelamente, verifica-se que a NOS reforçou a sua posição no mercado retalhista.

Note-se que esta evolução recente do mercado, envolvendo um importante aumento do tráfego de todos os operadores, não teria sido possível num cenário de preços de terminação elevados, relevando-se a este respeito a introdução em 31.12.2012 de preços de terminação fixados no nível de custos LRIC “puro”.

Não obstante, as mesmas ofertas que têm contribuído para a expansão do tráfego e que têm sustentado a redução dos diferenciais *on-net* e *off-net*, atenuando os efeitos de rede, são as que têm gerado um muito elevado desbalanceamento com prejuízo em particular para a NOS.

### **3. Definição do mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais**

Neste capítulo será delimitado o mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais, que, de acordo com o quadro regulamentar comunitário aplicável às comunicações eletrónicas, que segue o direito comunitário da concorrência, será definido através da interseção de duas dimensões diferentes: o mercado do produto e o mercado geográfico.

O processo de definição do **mercado do produto**, que é efetuado em função das circunstâncias nacionais e tem em conta a Recomendação dos mercados relevantes e as “Linhas de Orientação”, visa identificar todos os produtos e/ou serviços suficientemente permutáveis ou substituíveis, não só em termos das suas características objetivas, graças às quais estão particularmente aptos para satisfazer as necessidades dos consumidores, mas também em termos dos seus preços e da utilização pretendida. Este processo de reconhecimento inicia-se com o agrupamento dos produtos ou serviços utilizados pelos consumidores para as mesmas finalidades/utilização final, i.e. segundo a procura.

Os produtos e serviços em análise farão parte do mesmo mercado relevante se o comportamento dos produtores ou fornecedores de serviços em causa estiver sujeito ao mesmo tipo de pressões concorrenciais, i.e., do lado da oferta, nomeadamente, em termos de fixação de preços.

Neste contexto, identificam-se dois tipos principais de pressões da concorrência: (i) a substituíbilidade do lado da procura, e (ii) a substituíbilidade do lado da oferta. Estas pressões concorrenciais poderão, alternativamente ou em conjunto, constituir fundamento para definir o mesmo mercado do produto.

Por seu turno, o **mercado geográfico relevante** inclui a área na qual as empresas em causa participam na oferta e procura dos produtos ou serviços relevantes, e onde as condições de concorrência são semelhantes ou suficientemente homogéneas em relação às áreas vizinhas.

### 3.1. O mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais

Entende-se que o serviço grossista de terminação de chamadas corresponde ao serviço pelo qual um operador termina, na sua própria rede, uma chamada destinada a um ponto terminal dessa rede, que lhe tenha sido entregue por um outro operador com o qual estabeleceu um acordo de interligação. A terminação é fixa ou móvel dependendo do operador que presta o serviço de terminação.

Figura 1 - A prestação do serviço de terminação de chamadas



Fonte: ANACOM

Os serviços de terminação de chamadas, essenciais para o estabelecimento de comunicações entre os prestadores móveis e entre estes e os demais prestadores no mercado, são considerados pela CE, que os mantém na nova lista de mercados relevantes, como os *inputs* menos replicáveis para a prestação dos serviços de retalho de voz<sup>47</sup>.

A terminação móvel é um serviço grossista em que cada prestador possibilita aos outros prestadores – sejam fixos ou móveis – terminar chamadas originadas pelos clientes desses prestadores e que têm como destino um cliente do prestador móvel.

O serviço de terminação de chamadas de voz em redes móveis pode ser prestado por um operador com rede própria ou por operadores móveis virtuais (MVNO), dado que ambos

<sup>47</sup> Cf. Exposição de motivos que acompanha a Recomendação sobre Mercados Relevantes, Secção 4.1.3, pg. 26, disponível em [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc\\_id=7056](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056) (apenas em inglês)

podem negociar a interligação com outros prestadores e podem terminar as chamadas recebidas nos respetivos pontos de interligação. No caso particular dos MVNO, poderão existir situações em que esses prestadores não têm quaisquer receitas pela prestação do serviço de terminação de chamadas nos números em causa. Tal situação ocorre quando existe um acordo entre os referidos prestadores e terceiras entidades nas quais suportam a sua atividade, mediante o qual as receitas que decorrem da prestação do serviço de terminação de chamadas nos números do prestador que oferece o serviço retalhista pertencem ao prestador em que se suporta. Nesses casos entende-se que o MVNO não presta o referido serviço de terminação de chamadas de voz.

### **3.2. Definição do mercado do produto**

Em Portugal, e assim como na generalidade dos países europeus, é utilizado o sistema de pagamento baseado no princípio do chamador-pagador (“Calling Party Pays”), que significa que o chamador paga a totalidade da chamada ao seu prestador, sendo este que fixa o preço de retalho. Ou seja, o cliente que recebe a chamada não efetua qualquer pagamento para a receber.

Não obstante, a receção das chamadas tem um custo, e os preços associados ao serviço de terminação de chamadas prestado pelo prestador do cliente a quem é dirigida a chamada são definidos por esse prestador.

Note-se que o serviço de terminação de chamadas é feito de forma recíproca, na medida em que os prestadores que compram terminação são também eles vendedores, pelos que as transferências financeiras associadas ao serviço representam duplamente custos e proveitos para os prestadores.

A CE salienta<sup>48</sup> que a análise da substituíbilidade tanto a nível da oferta como da procura demonstra que não existem quer atualmente quer num futuro próximo substitutos a nível grossista que possam condicionar a fixação dos preços de terminação.

A nível grossista os prestadores estão condicionados pela escolha dos seus clientes retalhistas, dado que não podem optar por entregar uma chamada para ser terminada numa rede diferente daquela que o seu cliente que originou a chamada escolheu. Assim,

---

<sup>48</sup> Cf. Exposição de motivos que acompanha a Recomendação sobre Mercados Relevantes, Secção 4.1.3, pg.28.

a nível da substituibilidade da procura, entende-se que os prestadores que compram o serviço de terminação não têm alternativas à aquisição deste ao prestador móvel a que pertence o utilizador final chamado.

Também a nível da oferta se considera não haver substituibilidade, dado que apenas o prestador móvel do cliente que recebe as chamadas, e que emitiu o seu cartão SIM, pode aceder a esta informação, não podendo ser substituído por um hipotético terceiro prestador interessado em prestar o serviço de terminação.

Mesmo que em teoria se possa referir a existência de condicionantes em virtude da substituibilidade da procura a nível retalhista, como está em vigor o princípio do chamador-pagador, normalmente o cliente que origina a chamada não tem capacidade para influenciar o preço do serviço de terminação, dado que o mesmo não é fixado pelo seu prestador e, por sua vez, o utilizador final que a recebe, como não paga nada pela receção da chamada, é naturalmente pouco sensível ao preço do serviço grossista, o qual não o afeta de forma direta, não tendo geralmente incentivos para pressionar uma descida do preço.

Nas anteriores análises de mercado entendeu-se, em concordância com posição da CE<sup>49</sup>, que o ponto de partida para a definição do mercado do produto é o mercado em cada uma das redes móveis individuais.

Poder-se-ia teoricamente definir, num limite extremo, um mercado restrito a cada utilizador (já que uma chamada não se substitui a outra chamada) ou, noutra limite, entendê-lo como um único mercado nacional de serviços móveis, incluindo serviços retalhistas e serviços grossistas de terminação. No entanto, considera-se que tais definições não são adequadas. Assim, por um lado, não é exequível que os prestadores móveis discriminem cada utilizador (ou cada chamada terminada na sua rede) com preços diferenciados, o que seria uma pré-condição para a existência de um mercado para cada utilizador. Por outro lado, ainda que alguns grupos de utilizadores possam ter algum contrapoder negocial que em teoria sustentasse a consideração de um mercado móvel único, por exemplo, grupos fechados em que a proporção das chamadas inter-grupo é muito elevada e em que, face ao aumento das tarifas de terminação grossista e ao conseqüente aumento do preço das

---

<sup>49</sup> Cf. Exposição de motivos de 2007 que acompanhava a Recomendação sobre mercados relevantes, Secção 4.3, pág.42, disponível em: [https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/sec\\_2007\\_1483\\_2\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/sec_2007_1483_2_0.pdf)

chamadas, esses utilizadores poderiam ameaçar transitar para outro operador para usufruir de preços *on-net* mais baixos, verifica-se que os prestadores facilmente segmentam os seus clientes em grupos de utilizadores aos quais disponibilizam ofertas específicas (por exemplo, planos de descontos para um grupo de utilizadores). Desta forma inviabiliza-se a possibilidade de definição de um grande mercado nacional, já que essa segmentação é efetuada de forma a que globalmente os prestadores continuem a não estar constrangidos na fixação dos respetivos preços de terminação.

Acresce que as chamadas de retalho como um todo estão sujeitos a diferentes pressões concorrenciais, não se justificando, do lado da procura, a sua integração num único mercado grossista e retalhista.

Note-se adicionalmente que a definição de um mercado único de serviços de terminação também não seria adequada, designadamente porque do lado da oferta existem restrições técnicas que impedem que os prestadores se substituam nessa prestação; e porque perante um aumento do preço da terminação não existiriam entidades com possibilidade de entrar no mercado para prestar o mesmo serviço de terminação, uma vez que não têm acesso aos dados do cartão SIM dos clientes nos quais as chamadas são terminadas.

Assim, mantém-se o entendimento anterior de que o mercado grossista da terminação de chamadas tem pelo menos a dimensão de cada uma das redes, ainda que no caso dos operadores móveis virtuais os elementos de rede que detêm possam ser mais reduzidos.

Partindo da definição de um mercado em cada rede, importa avaliar as possibilidades de substituição do lado da procura e do lado da oferta entre os serviços de terminação prestados em relação a vários serviços, tais como voz, SMS e dados; entre diferentes tipos de redes; entre diferentes tipos de chamadas; e diferentes tipos de tecnologia. Assim, analisa-se em seguida em que medida a procura e a oferta de outros serviços ou tecnologias, que podem potencialmente ser entendidos pelos consumidores como substitutos, pode exercer alguma influência na procura e na oferta da terminação de chamadas de voz nas redes móveis.

### **3.2.1. A terminação de chamadas de voz nas redes móveis vs. terminação de chamadas de dados (SMS) em redes móveis**

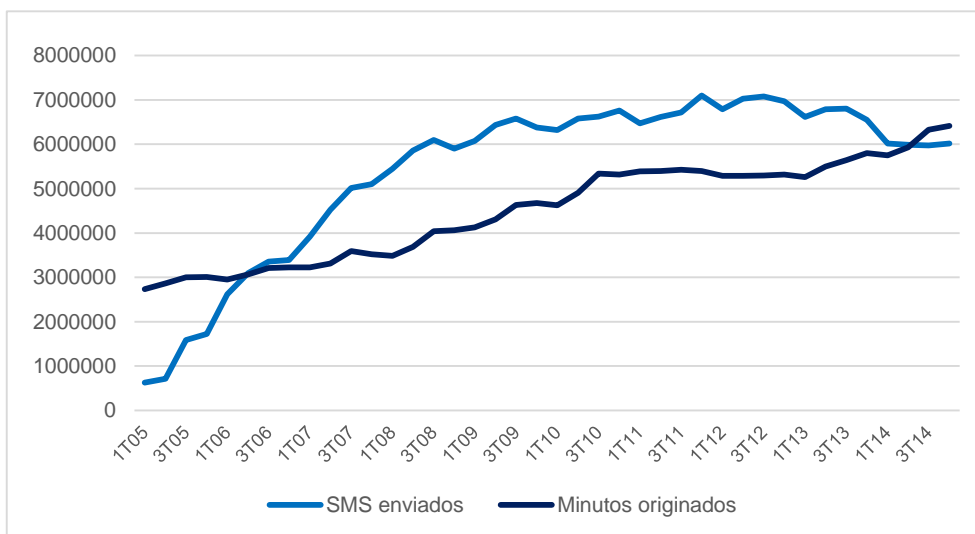
A ANACOM concluiu nas suas análises anteriores que os serviços de dados (SMS), a nível de retalho, e consequentemente a nível grossista, não exercem suficiente pressão

concorrencial sobre a fixação dos preços de terminação das chamadas de voz nas redes móveis de forma a justificar a sua integração no mesmo mercado.

É de relevar que a nível retalhista os serviços de voz e de SMS não são necessariamente serviços substitutos, já que mesmo sendo comercializados frequentemente em conjunto, configuram-se preferencialmente como serviços complementares e com características distintas nomeadamente pela natureza e dimensão do conteúdo transmitido e pelo facto de os SMS por vezes serem transmitidos com atraso aos destinatários. A sua utilização é diferente, têm frequentemente estruturas tarifárias e preços distintos e até são usados de modo distinto por diferentes segmentos da população.

No gráfico seguinte (Gráfico 18) é evidenciada a evolução do tráfego associado às chamadas de voz e SMS originados nos prestadores móveis, ao longo dos últimos 10 anos. Ao longo de vários anos ambos os serviços registaram taxas de crescimento importantes, verificando-se, no caso dos SMS, uma inversão dessa tendência a partir de 2012. Apesar de tal não ter acontecido com o tráfego de voz, não existem indícios de que tal possa ter resultado de alguma substituibilidade entre as chamadas de voz e os SMS. O decréscimo dos SMS poderá decorrer da pressão concorrencial exercida pelos serviços de mensagens instantâneas (“*instant messaging*”) que são prestados por outras entidades (OTTs) que não os prestadores de serviços móveis.

**Gráfico 18 - Evolução do tráfego em minutos originados e SMS enviados**

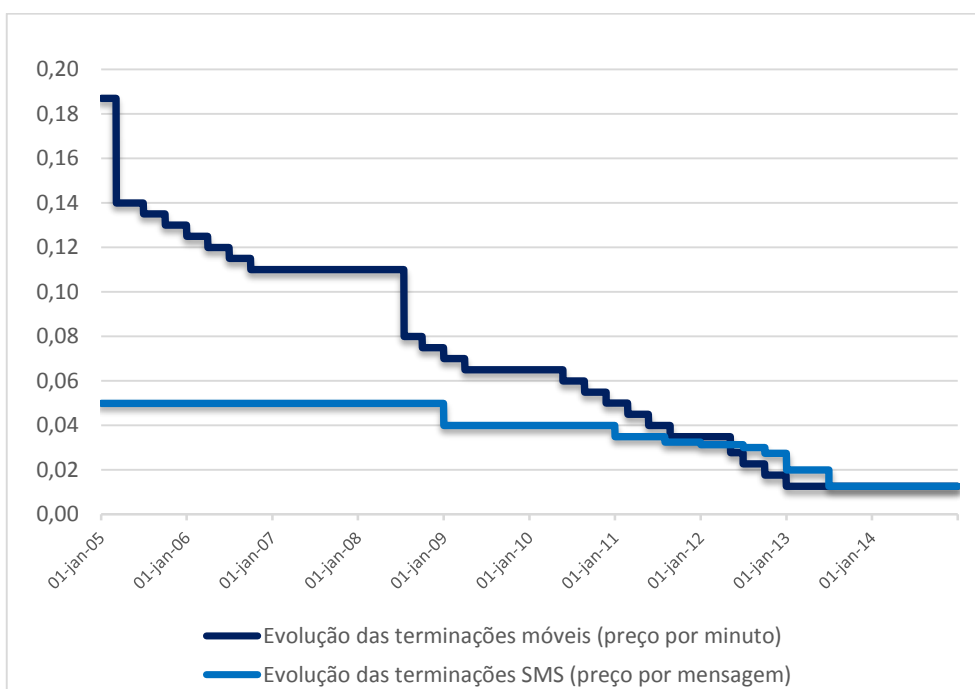


Fonte: ANACOM



A nível grossista releva-se a evolução distinta dos preços aplicáveis a um e outro tipo de serviço de terminação, conforme consta do gráfico seguinte (Gráfico 19). No caso das terminações de voz a evolução registada dependeu sempre da intervenção regulatória, o que não aconteceu com a terminação de SMS, que é um serviço não regulado, pelo que as reduções que ocorreram dependeram das negociações comerciais entre os vários prestadores.

**Gráfico 19 - Evolução dos preços das terminações móvel de voz e terminação SMS**



Fonte: ANACOM

Atento o exposto, e considerando que, na perspetiva da procura, ou seja para os utilizadores finais, os serviços de voz e de SMS são serviços diferenciados, com formas de utilização e preços diferentes e que, na perspetiva da oferta, todos os operadores prestam ambos os serviços, quer a nível retalhista, quer a nível grossista, pelo que a fixação dos preços de terminação das chamadas voz não é constrangida pela fixação dos preços de terminação de SMS, a ANACOM mantém o seu entendimento de que não existe

substituibilidade entre o serviço de terminação de chamadas de voz nas redes móveis e o serviço de terminação de chamadas de dados (SMS) em redes móveis.

### **3.2.2. A terminação de chamadas de voz nas redes móveis vs. terminação de chamadas de voz nas redes fixas**

Analisa-se nesta secção se se mantém o entendimento de que o mercado de terminação móvel constitui um mercado distinto do mercado de terminação em redes fixas.

A substituição de uma chamada para um número móvel por uma chamada para um número fixo será viável nas situações em que o assinante possua em simultâneo um acesso fixo e um acesso móvel, e que adicionalmente se encontre em condições de aceder aos dois serviços, o que normalmente só poderá acontecer se estiver na sua residência. No entanto, e mesmo nas situações em que essa condição é satisfeita, subsistem fatores que justificam a forma diferenciada como os dois serviços, fixo e móvel, são utilizados, nomeadamente a perceção que o utilizador tem sobre os dois serviços e que resulta, quer das diferentes características dos próprios terminais que se traduzem normalmente em funcionalidades distintas (fator que, no entanto, se tem vindo a atenuar) quer, e sobretudo, pela mobilidade que é garantida pelo serviço móvel e ainda por se encontrar o serviço móvel associado a uma utilização mais pessoal face à utilização que é feita com o serviço telefónico prestado em local fixo.

São também de registar diferenças em termos da qualidade das comunicações que o utilizador percebe como associada ao serviço fixo e ao serviço móvel.

Adicionalmente releva-se que as condições de oferta dos dois serviços são normalmente distintas, envolvendo preços diferenciados e modalidades de pagamento que podem ser distintas.

Atento o exposto, não se afigura que a realização de chamadas de voz para um número fixo (clientes dos prestadores do serviço telefónico em local fixo), possa substituir de forma relevante a realização de chamadas destinadas a um número móvel, nomeadamente tendo presente que neste caso existe uma intenção de contactar direta e pessoalmente a outra pessoa, independentemente da sua localização. Tal não é necessariamente viável com as chamadas para a rede fixa. Neste contexto, considera-se que a terminação de chamadas nas redes móveis não é constrangida pela realização de chamadas de retalho terminadas em redes fixas.

Note-se, ainda, que o preço de uma terminação na rede móvel é substancialmente mais elevado do que o de uma terminação na rede fixa, não existindo quaisquer evidências de que este último preço exerça qualquer pressão significativa sobre a fixação dos preços de terminação da rede móvel.

Adicionalmente, verifica-se, do lado da oferta a nível grossista, que dadas as elevadas barreiras à entrada que caracterizam os mercados móveis, em consequência, quer das limitações de espectro, quer do investimento que seria necessário para desenvolver uma rede móvel, não é expectável que os operadores de rede fixa possam, na sequência de um pequeno aumento no preço do serviço de terminação das chamadas nas redes móveis, vir a entrar no mercado de forma a oferecerem um serviço de terminação concorrente com o já prestado.

Nota-se, em todo o caso, que existem entidades que entraram no mercado móvel através da negociação de acordos de acesso enquanto MVNO, enquanto outras, que já se encontravam presentes no mercado fixo, adquiriram operações móveis por via de processos de concentração. Não obstante, as referidas entidades quando mantêm em simultâneo operações fixas e móveis também disponibilizam ambos os serviços grossistas de terminação, fixa e móvel, em condições distintas, designadamente em termos de preços.

Face ao exposto, conclui-se que a terminação de chamadas em redes móveis individuais e a terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo não integram os mesmos mercados relevantes.

### **3.2.3. A terminação de chamadas de voz nas redes móveis vs. chamadas *on-net***

Nas análises anteriores concluiu-se que as chamadas *on-net* não exercem suficiente pressão concorrencial sobre a terminação de chamadas nas redes móveis que justifique a integração no mesmo mercado de produto.

Para avaliar a possibilidade de substituição da terminação de chamadas de voz pelas chamadas *on-net*, para o que seria necessário a mudança dos clientes para o prestador de destino da chamada ou ter disponíveis vários cartões SIM, é necessário, aferir se estas últimas chamadas condicionam os preços das terminações grossistas.

A este respeito, importa relevar que de acordo com os dados do Barómetro Telecomunicações - Markttest, em fevereiro de 2015 cada possuidor de telemóvel tinha em média 1,2 cartões ativos, valor que não parece muito significativo, já que aponta para que pelo menos 80% tenha um único cartão ativo (podendo o valor até ser superior atendendo a que alguns utilizadores podem ter mais do que 2 cartões ativos).

Acresce que, sem prejuízo da elevada proporção das chamadas *on-net*, não existem quaisquer indícios de que estas chamadas estejam a exercer algum constrangimento na fixação dos preços de terminação. É um facto que ao longo de mais de 10 anos de intervenção regulatória, os preços da terminação móvel se mantiveram quase sempre nos níveis correspondentes aos valores máximos fixados pela regulação.

Ademais, nota-se que os prestadores têm disponibilizado aos seus clientes mais sensíveis àquilo que os outros pagam para fazer chamadas para o seu número, opções tarifárias específicas que permitem realizar chamadas para um conjunto de pessoas com um custo controlado ou ainda a disponibilização de tarifários com chamadas com o mesmo preço para todas as redes, disponibilizando a clientes que valorizam outros fatores outras ofertas. Esta estratégia concorre para que os prestadores não se sintam pressionados na fixação dos preços de terminação.

Face ao exposto, considera-se que de facto a substituição da terminação móvel pela realização de chamadas *on-net* não é significativa ao ponto de constranger os preços da terminação grossista, pelo que se mantém o entendimento de que a terminação de chamadas de voz nas redes móveis e as chamadas de retalho *on-net* não integram o mesmo mercado.

#### **3.2.4. A terminação de chamadas de voz com recurso a redes móveis de várias tecnologias 2G, 3G e 4G**

Na análise de 2010, a ANACOM concluiu que existe apenas um único mercado de terminação de chamadas de voz na rede de cada um dos prestadores, e que integra a prestação do serviço com recurso ao GSM e ao UMTS.

A ANACOM considera que as premissas que estiveram na base desta conclusão se mantêm. Na perspetiva da procura, ao nível retalhista, o utilizador final é indiferente à tecnologia ou rede que é usada para terminar a chamada. Com efeito, não só será indiferente ao tipo tecnologia/rede, como frequentemente nem terá conhecimento de que

as chamadas que efetua poderão usar redes distintas para chegar ao chamador. O utilizador chamado (o que recebe a chamada de voz) normalmente também não tem a perceção da tecnologia que o seu prestador está a usar para terminar essa chamada.

Em princípio, nada indicia que esta situação se altere com a implementação de novas tecnologias ou *layers*, e em particular com o desenvolvimento do 4G, ainda que neste momento não sejam ainda prestados serviços de voz suportados em LTE.

Na perspetiva da oferta, não existem elementos que permitam avaliar eventuais pressões concorrenciais entre a terminação em redes de segunda e terceira geração porque são os mesmos prestadores a prestarem os serviços em causa.

Neste contexto, a ANACOM mantém a sua conclusão de que a terminação de chamadas nas redes móveis é independente do tipo de rede em que essa prestação se suporta.

### **3.2.5. Comunicações efetuadas sobre a Internet**

Dada a evolução tecnológica e a crescente oferta de serviços que permitem efetuar comunicações através de aplicações suportadas na Internet a ANACOM entende que deve ser avaliado em que medida as aplicações referidas poderão ser integradas no mesmo mercado do que as tradicionais chamadas de voz móvel.

O desenvolvimento de terminais, em particular dos *smartphones*, que permitem o acesso a débitos de acesso à Internet mais elevados via serviço móvel, possibilitam, do ponto de vista da procura, que haja uma substituição a nível do retalho entre uma chamada de voz e uma comunicação através da Internet.

Em Portugal, segundo o Barómetro de Telecomunicações da Marktest, regista-se uma penetração razoável de *smartphones* – em fevereiro de 2015, 53,1% dos possuidores de telemóvel utilizavam-nos – mas só cerca de 17% dos detentores de telemóveis costuma utilizar o seu equipamento para efetuar comunicações de voz através de aplicações diversas.

Esta utilização é maior no universo de utilizadores jovens e tem registado uma tendência de crescimento, no entanto não se encontra disseminada junto do resto da população e centra-se essencialmente em comunicações internacionais.

Acresce que existem alguns constrangimentos técnicos que podem condicionar atualmente a utilização mais generalizada destas aplicações, nomeadamente a necessidade de que tanto o cliente que origina como o que recebe a chamada tenham terminais compatíveis, e a qualidade de serviço associada a alguns serviços de voz suportados na Internet que é ainda irregular e em muitos casos não comparável com os serviços de voz mais tradicionais.

Adicionalmente, embora estejam disponíveis em Portugal diversas aplicações que permitem comunicações de voz sobre a Internet, a evolução recente do tráfego móvel não indicia que exista uma situação de substituíbilidade relevante entre os serviços referidos e as chamadas retalhistas de voz efetuadas nas redes móveis, pelo que mesmo na presença de um pequeno mas transitório aumento no preço das chamadas de voz móvel não é expectável que leve os utilizadores a substituírem de forma significativa essas chamadas pela utilização das aplicações referidas.

Note-se que a própria Comissão Europeia também entende, na Recomendação sobre os Mercados Relevantes, que os serviços em causa não são substitutos dos serviços prestados pelos operadores móveis – “*currently OTT services are not yet at a level in which they can be considered actual substitutes to the services provided by infrastructure operators*”<sup>50</sup>.

Sem prejuízo do referido, releva-se que existem comunicações prestadas sobre a Internet que são terminadas nas redes públicas de comunicações eletrónicas, e como tal geram para os prestadores que as terminam custos de interligação, designadamente custos pela prestação do serviço de terminação. Não sendo o serviço grossista prestado diferente do que se destina a terminar qualquer outro tipo de chamada de voz, não existem razões para que as terminações nas redes móveis de comunicações originadas na Internet não integrem o mesmo mercado relevante das terminações de chamadas móveis.

### **3.2.6. Definição do mercado do produto: conclusão**

Face ao exposto nos pontos anteriores, a ANACOM conclui que o mercado de produto é constituído pelos serviços grossistas de terminação de chamadas de voz prestados a

---

<sup>50</sup> Cf. Exposição de motivos que acompanha a Recomendação sobre Mercados Relevantes, Secção 3.2, pg.17, disponível em:

[http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc\\_id=7056](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056)  
(apenas em inglês)

terceiros por cada operador de rede móvel e pelos operadores móveis virtuais, englobando a terminação com recurso às tecnologias 2G, 3G e 4G, e de todas as chamadas de voz, independentemente do tipo de rede ou da entidade que origina as chamadas.

Nesta definição está incluída a terminação de chamadas para números portados para o prestador em causa, bem como a terminação na caixa de mensagens dos respetivos clientes (“*voice mail*”).

### **3.3. Definição de mercado geográfico**

De acordo com as Linhas de Orientação “*o mercado geográfico relevante inclui uma área na qual as empresas em causa participam na oferta e procura dos produtos ou serviços relevantes, onde as condições de concorrência são semelhantes ou suficientemente homogéneas e que podem ser distinguidas das áreas vizinhas onde as condições de concorrência prevaletentes são consideravelmente diferentes*”.

Nas anteriores análises de mercado, o mercado geográfico foi definido em função de dois critérios: a existência de instrumentos legais e regulamentares, nomeadamente, restrições associadas às autorizações atribuídas aos prestadores, obrigações tarifárias e de prestação de serviços, e a área abrangida pelas redes.

No caso em apreço, os prestadores móveis que se encontram em atividade em Portugal não têm qualquer restrição quanto às áreas geográficas em que prestam os respetivos serviços. Por outro lado, as ofertas que disponibilizam no retalho envolvem condições tarifárias que são uniformes em todo o território nacional. Acresce que ao nível grossista, o serviço de terminação prestado também apresenta uniformidade tarifária em termos de preço, não existindo condições concorrenciais diferenciadas em função das zonas geográficas em que é efetuada essa prestação.

Nas condições referidas e na medida em que o mercado do produto é constituído pelos serviços grossistas de terminação de chamadas de voz em cada uma das redes móveis existentes, a delimitação geográfica do mercado coincide com a cobertura geográfica de cada rede de terminação.

### **3.4. Conclusão**

Na sequência da análise efetuada, considera-se que em Portugal, os mercados grossistas de terminação de chamadas de voz na rede móvel têm a dimensão correspondente à rede do prestador que disponibiliza o serviço e envolvem a prestação a terceiros do serviço grossista de terminação de chamadas de voz pelos operadores de rede móvel e operadores móveis virtuais, englobando a terminação com recurso às tecnologias 2G, 3G e 4G de todas as chamadas de voz, independentemente do tipo de rede ou da entidade que origina as chamadas.



#### **4. Mercados suscetíveis de regulação *ex-ante***

A CE considera que os mercados identificados para efeitos de regulação *ex-ante* deverão obedecer cumulativamente aos seguintes três critérios:

- Obstáculos à entrada e ao desenvolvimento da concorrência: persistência de fortes obstáculos à entrada sejam estes de natureza estrutural, jurídica ou regulamentar;
- Aspectos dinâmicos: as características do mercado não conduzirão a uma concorrência efetiva num horizonte temporal pertinente, havendo necessidade de intervenção regulamentar *ex-ante*. A aplicação deste critério implica o exame da situação da concorrência por detrás dos obstáculos à entrada;
- Eficácia relativa do direito da concorrência e da regulamentação *ex-ante* complementar: insuficiência do direito da concorrência por si só para suprir as insuficiências persistentes no mercado.

Uma vez que o mercado do produto definido no âmbito do mercado de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais é equivalente ao mercado relevante recomendado pela CE e que, segundo a CE, os mercados enumerados na nova Recomendação continuam a ser identificados com base nos três critérios cumulativos acima referidos, considera-se que o mercado definido neste procedimento de análise é relevante para efeitos de regulação *ex-ante*, sendo, por esse motivo, avaliada a existência de PMS no mesmo, sem necessidade de uma análise prévia do teste dos três critérios<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup>Cf. Exposição de motivos que acompanha a Recomendação sobre Mercados Relevantes, Secção 2.3, pg.11 “Given the analysis conducted by the Commission in the Explanatory Note of retail markets and their related wholesale markets, for the markets listed in the Recommendation, a presumption exists that the three criteria are met. Therefore, NRAs do not need to reconsider them when adopting a measure to address a market failure in one of the listed markets.”, disponível em

[http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc\\_id=7056](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056)  
(apenas em inglês)

## **5. Avaliação de PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais**

De acordo com o art.º 60.º, n.º 1 da LCE (14.º da Diretiva-Quadro), “*considera-se que uma empresa tem poder de mercado significativo se, individualmente ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e mesmo dos consumidores*”.

O poder de mercado significativo (PMS) pode ser detido por apenas uma empresa no mercado (dominância individual) ou por mais do que uma entidade (dominância conjunta)<sup>52</sup>. Adicionalmente, nos casos em que uma empresa tem PMS num mercado relevante específico, pode também considerar-se como tendo PMS num mercado estreitamente relacionado, no qual as ligações entre os dois mercados são tais que permitem que o poder de mercado detido num mercado sirva de alavanca para o outro mercado, fortalecendo assim o poder de mercado da empresa (alavancagem de PMS).

Na avaliação de PMS importa realizar a análise assumindo como hipótese que não existe qualquer regulação de PMS, atual ou potencial, no mercado relevante. Este deve ser o procedimento a realizar uma vez que o resultado de uma análise de PMS pressupõe testar a necessidade ou não de alguma intervenção regulatória. Assim, avaliar PMS neste mercado exige que seja assumido um mercado hipotético onde a regulação de PMS (ou a “ameaça” de regulação de PMS) não existe.

### **5.1. Critérios para avaliação de PMS**

Segundo as linhas de orientação da CE, “*a posição dominante é determinada em função de uma série de critérios e a sua avaliação baseia-se, (...), numa análise de mercado prospetiva baseada em condições de mercado existentes*”<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> LCE art.60.º, nº3.

*A ARN pode considerar que duas ou mais empresas gozam de uma posição dominante conjunta quando, mesmo na ausência de relações estruturais ou outras entre elas, operam num mercado que se caracteriza por uma falta de concorrência efetiva e no qual nenhuma empresa comum tenha poder de mercado significativo.*

<sup>53</sup> Cf. Linhas de Orientação §75. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:165:0006:0031:PT:PDF>

Nas Linhas de Orientação a CE apresenta as quotas de mercado como sendo um indicador de poder de mercado indicando que “*de acordo com a jurisprudência, quotas de mercado muito elevadas – superiores a 50 por cento - constituem, por si só, salvo em circunstâncias excepcionais, prova da existência de uma posição dominante*”<sup>54 55</sup>.

No entanto, refere a CE nas Linhas de Orientação<sup>56</sup>, a existência (ou ausência) de uma posição dominante não pode ser determinada exclusivamente em elevadas (ou reduzidas) quotas de mercado, devendo por isso as ARN utilizar uma combinação de outros critérios, entre os referidos no mesmo documento.

## **5.2. Critérios utilizados na avaliação de PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais**

Será avaliada exclusivamente a existência de dominância individual, uma vez que em mercados com um único operador a dominância coletiva não se aplica.

Neste contexto, a ANACOM considera que os principais critérios para aferir o poder de mercado individual no mercado de terminação de chamadas nas redes móveis são as quotas de mercado, os preços praticados, as barreiras à entrada no mercado e o contrapoder negocial dos compradores.

A análise efetuada tem em consideração a noção de empresa prevista na Lei da Concorrência atualmente em vigor<sup>57</sup>.

### **5.2.1. Quotas de Mercado**

Da definição dos mercados relevantes conclui-se que só há um único prestador do serviço de terminação em cada mercado, pelo que todos os prestadores de serviços telefónicos móveis presentes no mercado detêm uma posição monopolista na prestação do serviço grossista de terminação de chamadas de voz e, assim, têm quota de mercado de 100%.

---

<sup>54</sup> Cf. Linhas de Orientação §75. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:165:0006:0031:PT:PDF>

<sup>55</sup> Na prática decisória da CE, as preocupações quanto a situações de posição dominante individual têm surgido normalmente no caso de empresas com quotas de mercado superiores a 40 por cento, podendo, no entanto, haver casos com situações de posição dominante mesmo com quotas de mercado inferiores ou casos de empresas com quotas de mercado superiores e não serem consideradas como sendo empresas dominantes.

<sup>56</sup> Cf. Linhas de Orientação §78. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:165:0006:0031:PT:PDF>

<sup>57</sup> Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

De qualquer forma, e com vista a conhecer a dimensão de cada um destes mercados de terminação apresenta-se no gráfico seguinte (Gráfico 20) a evolução dos minutos de terminação móvel relativos por prestador do serviço.

**[IIC]**

**Gráfico 20 - Evolução do tráfego de terminação móvel por operador**

**INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL**

**[FIC]**

\*Nota: Os dados da NOS em 2013 têm incorporados os efeitos do processo de fusão da Optimus com o Grupo Zon.  
Fonte: ANACOM

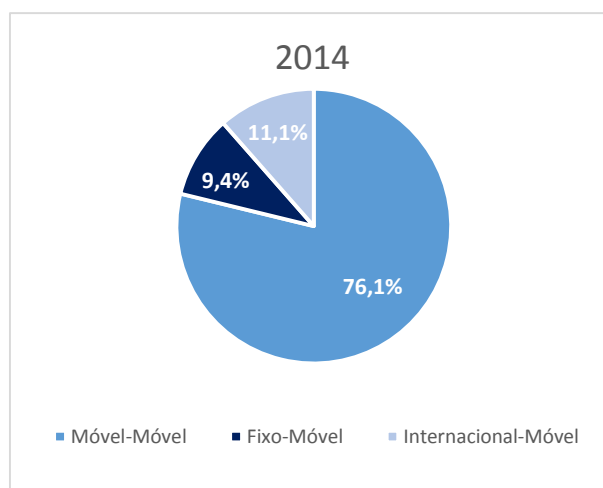
Assistiu-se, entre 2010 e 2012, a alguma estagnação do tráfego de terminação móvel, salientando-se, no entanto e a partir de 2013, um aumento acentuado e generalizado a todos os prestadores desse tráfego de terminação, o que se entende ser consequência da integração do serviço telefónico móvel nas ofertas em pacote, e do facto de muitas destas ofertas terem passado a incluir chamadas móveis gratuitas para todas as redes.

Esta evolução associada à redução dos preços de terminação imposta pela ANACOM em 2010 e em 2012 contribuiu para que no período entre 2010 e 2013 tenha havido um decréscimo das receitas de terminação e consequentemente dos custos incorridos pelos compradores do serviço, prestadores fixos e móveis.

Em virtude do aumento do tráfego de terminação registado a partir de 2013, as receitas do serviço e, conseqüentemente, os custos globais dos compradores do serviço voltaram a aumentar.

Em termos da composição do tráfego de terminação, o gráfico seguinte (Gráfico 21) demonstra que a proporção mais significativa corresponde ao tráfego terminado com origem em redes móveis.

**Gráfico 21 - Estrutura do tráfego de terminação móvel por tipo de terminação, 2014**



Fonte: ANACOM

Apesar de se considerar que quotas de mercado tão expressivas (100%) serão em si mesmo um forte indício de poder de mercado significativo, tal não significa necessariamente, como reconhece a própria CE<sup>58</sup>, que todos os operadores tenham poder de mercado significativo, havendo que aferir o grau do eventual contrapoder dos compradores e outros fatores que eventualmente limitem esse poder de mercado, os quais serão analisados nos pontos seguintes.

---

<sup>58</sup> Neste contexto, a CE refere na exposição de motivos que: “*While a 100% market share provides a very strong presumption of SMP, in accordance with competition law principles, a finding that there is no SMP may occur if there is sufficient countervailing buyer power, which would render any non-transitory price increase unprofitable.*” e que: “*(...)the fact that each operator is a monopolist on its own network does not automatically mean that it has significant market power, and that the extent to which countervailing buyer power effectively constrains the ability of terminating operators to charge excessive termination charges has to be assessed on a case-by-case basis in the context of the SMP assessment.*” (pág. 32).

### **5.2.2. Barreiras à entrada no mercado**

Os mercados relevantes foram definidos como a terminação das chamadas de voz em cada rede móvel individual, por conseguinte apenas o prestador que controla os elementos de rede necessários à interligação pode prestar o serviço de terminação das chamadas destinadas aos seus clientes. Assim, dado não existirem no momento soluções tecnológicas que permitam a outro prestador substituir-se ao fornecimento do serviço de terminação constata-se que existe uma barreira estrutural absoluta que impossibilita a entrada potencial de um outro operador no mercado e assim condicionar os preços de terminação.

### **5.2.3. Evolução dos preços de terminação**

Dados os problemas de concorrência que afetam os consumidores finais e os operadores presentes neste mercado, bem como em mercados adjacentes, a ANACOM entendeu na análise de 2010 ser necessária a sua intervenção tendo considerando essencial impor, entre outras medidas, uma redução dos preços de terminação móvel para pôr termo às distorções existentes. Esta decisão decorreu da constatação de que, na ausência de regulação sectorial, os operadores presentes nos mercados de terminação de chamadas de voz continuavam a ter incentivos para agir, em larga medida, de forma independente dos seus concorrentes, clientes e consumidores.

Como não estava ainda disponível a metodologia de custeio a aplicar no âmbito da determinação dos preços de terminação móvel, a ANACOM esclareceu nessa ocasião que iria recorrer ao *benchmark* para determinar um novo movimento de descida dos preços e aproximar dessa forma os seus preços das melhores práticas europeias.

A decisão de controlo de preços de 2010 estabeleceu assim um *glide-path*, entre 24.05.2010 e 24.08.2011, determinando reduções trimestrais de 0,5 cêntimos de Euro (c€) por minuto no preço máximo do serviço grossista de terminação móvel até que este valor atingisse os 3,5 c€ por minuto a partir de 24.08.2011.

Na mesma deliberação, de 18.05.2010, a ANACOM referiu na sua parte decisória que iria rever essa decisão em 2011, tendo em conta os resultados do modelo de custeio para a terminação móvel, baseado na metodologia de custeio baseada num modelo LRIC “puro” (BU-LRIC puro) que se encontrava então já em desenvolvimento.

Neste contexto, e após o desenvolvimento do modelo, a ANACOM adotou em 2012, e em consonância com a Recomendação da CE relativa às Terminações, de 07.05.2009, uma metodologia de custeio baseado em LRIC “puro” e determinou que a partir de 07.05.2012 os preços máximos de terminação das chamadas vocais em redes móveis a aplicar pelos três operadores móveis com PMS seriam de 2,77 c€ por minuto em 07.05.2012, 2,27 c€ por minuto em 30.06.2012, 1,77 c€ por minuto em 30.09.2012 e de 1,27 c€ por minuto em 31.12.2012, reduzindo-se dessa forma em mais de metade os preços de terminação adotados em Portugal face ao valor de 2011 (3,5 c€). O valor máximo aplicado em 31.12.2012 já foi fixado com base nos resultados do modelo LRIC “puro”.

De notar que decorridos mais de 3 anos desde a Decisão de Controlo de Preços de 2012 não se registou qualquer descida voluntária dos preços de terminação praticados, os quais no período em causa sempre se mantiveram no limite máximo fixado naquela deliberação.

Esta situação já acontecia anteriormente a 2012, não se tendo também registado em anos anteriores a essa data descidas nos preços de terminação, sem ser por pressão regulatória. Este facto reforça a presunção de PMS dos prestadores presentes no mercado para além do que decorre desses prestadores serem monopolistas na prestação do serviço grossista de terminação de chamadas.

#### **5.2.4. Contrapoder negocial dos compradores**

O contrapoder negocial de um comprador dependerá da sua capacidade, no caso de um aumento dos preços, de mudar de fornecedor, reduzir de forma significativa o seu consumo ou até deixar de utilizar o serviço, e condicionar dessa forma a fixação dos preços de terminação móvel do prestador do serviço.

Sem prejuízo, e para além de, recorda-se, o serviço grossista de terminação móvel ser prestado num regime de monopólio, a capacidade de um prestador/comprador exercer pressão no sentido de condicionar a fixação dos preços de terminação de outros prestador será sempre minimizada pela necessidade de corresponder às expectativas dos seus próprios clientes de que possa efetuar chamadas para todos os destinos.

O serviço telefónico móvel caracteriza-se fundamentalmente por permitir mobilidade aos seus utilizadores, que valorizam o facto de estarem sempre contactáveis e de poderem contactar outros utilizadores sempre que necessário.

Os clientes dos serviços grossistas de terminação móvel são os prestadores dos serviços telefónicos fixos, os operadores internacionais (fixos e móveis) e os prestadores concorrentes no mercado móvel retalhista nacional, cujo contrapoder negocial se analisa separadamente.

#### **5.2.4.1. O contrapoder negocial dos prestadores fixos**

O prestador com uma operação em local fixo de maior dimensão, ou seja com uma maior base de clientes, e que seria aquele que estaria em melhores condições de exercer algum contrapoder negocial sobre os prestadores móveis seria a MEO. No entanto, o prestador em causa também tem uma operação móvel, pelo que a exercer alguma pressão sobre os fornecedores do serviço de terminação de chamadas só o faria em relação a terceiros prestadores e não em relação à sua própria operação. Do mesmo modo, os restantes prestadores móveis, pelo menos os de maior dimensão (excluindo os MVNO) também possuem operações fixas, pelo que na qualidade de prestadores em local fixo, só teriam algum interesse em exercer alguma pressão como compradores do serviço de terminação de chamadas em relação às prestações de terceiros.

Sem prejuízo do referido, importa notar que o poder negocial que poderia ser exercido pelos prestadores fixos de forma a condicionar a fixação dos preços grossistas de terminação móvel poderia passar, no limite, pela recusa de entrega de chamadas no operador móvel que presta o serviço de terminação de chamadas ou, em alternativa, pela ameaça de negar a terminação ao operador móvel ou aumentar os seus próprios preços de terminação com vista a condicionar, dessa forma, os operadores móveis.

No entanto, e como foi mencionado anteriormente, qualquer operador, independentemente da sua base de clientes, procura ou terá mesmo de garantir o acesso generalizado dos seus clientes a todos os clientes dos outros operadores, sendo também obrigado a assegurar a interoperabilidade de serviços, pelo que se manterá reduzida a sua capacidade para exercer de forma credível qualquer das eventuais ameaças acima referidas. Adicionalmente, dada a existência de regulação no âmbito dos mercados de terminação fixos que impõe preços máximos de terminação regulados, esses prestadores não podem de forma credível ameaçar uma subida dos seus próprios preços de terminação, pelo que se conclui que não possuem contrapoder negocial suficiente para reduzir os preços de terminação móvel.



Em todo o caso releva-se que o interesse em exercer pressão no sentido da redução dos preços da terminação móvel também será menor nos prestadores fixos que têm em simultâneo e com dimensão significativa operações móveis e fixas, uma vez que contrariamente aos prestadores fixos, sem qualquer operação móvel, não obtêm necessariamente vantagens com essa redução de preços. Assim, ainda que pudesse ser exercido algum contrapoder negocial por parte dos compradores, aqueles que teriam mais interesse em exercer esse poder são os prestadores que não têm operações móveis, que são também os prestadores de menor dimensão no mercado, pelo que seria também menor a sua capacidade para exercer pressão concorrencial como compradores dos serviços de terminação móvel.

De qualquer forma, é de salientar que não há qualquer registo de que, ao longo dos anos, tenha havido alguma situação em que os preços de terminação móvel tenham descido por pressão dos prestadores fixos, sem prejuízo de estes frequentemente se pronunciarem de forma crítica face aos diferenciais existentes entre os dois tipos de terminação.

Também se poderia equacionar que os operadores, nacionais ou internacionais, pudessem pressionar os operadores móveis elevando substancialmente os preços das suas tarifas de retalho para as chamadas destinadas a estes últimos. No entanto, para esta estratégia ser bem-sucedida, seria necessário que todos os operadores aumentassem de forma concertada os seus preços de retalho em todos os seus tarifários, pois caso contrário o cliente facilmente optaria por simplesmente mudar de operador.

Em conclusão, considera-se que, na ausência de regulação, o contrapoder negocial dos compradores é insuficiente para condicionar o comportamento dos prestadores de serviços grossistas de terminação nas redes móveis e limitar a sua capacidade de agir em grande medida independentemente dos seus clientes, concorrentes e consumidores.

Esta conclusão não permite portanto contrariar a presunção de que os prestadores presentes no mercado grossista de terminação de chamadas móveis têm poder de mercado significativo decorrente de terem 100% de quota de mercado.

#### **5.2.4.2. O contrapoder negocial dos prestadores móveis**

A concorrência a nível dos mercados retalhistas tem passado pela definição de estruturas tarifárias que privilegiam a fixação de preços *on-net* mais baixos do que aqueles que são praticados *off-net*, com o objetivo de explorar efeitos de rede e dessa forma criar uma base

de clientes mais alargada que torne mais apelativa a permanência nessa rede, permitindo assim reforçar a capacidade competitiva dos prestadores de maior dimensão em detrimento dos prestadores de menor dimensão.

Neste contexto são potenciados os desbalanceamentos de tráfego e, tendo em conta que, conforme foi já referido, o serviço de terminação de chamadas é feito de forma recíproca, em que os prestadores que compram terminação são também eles vendedores desse mesmo serviço aos outros prestadores que competem nos mesmos mercados retalhistas, existem normalmente situações em que os interesses são divergentes quanto ao nível em que devem ser fixados os preços de terminação.

Estas situações levam a que dificilmente no âmbito de uma negociação puramente comercial se consiga chegar a preços baixos, orientados para os custos, que normalmente só interessam aos operadores de menor dimensão.

Nota-se ademais que a redução dos preços de terminação em Portugal resultou sempre das pressões regulatórias e não surgiu em função da negociação de acordos de interligação entre os operadores, o que permite concluir que os prestadores móveis não têm contrapoder negocial suficiente que possam provocar a descida dos preços de terminação.

À semelhança do referido em relação ao contrapoder negocial dos prestadores fixos enquanto compradores do serviço de terminação de chamadas móveis, esta conclusão também não permite contrariar a presunção de que os prestadores presentes no mercado grossista de terminação de chamadas móveis têm poder de mercado significativo decorrente de terem 100% de quota de mercado.

### **5.3. Análise prospetiva**

A ANACOM considera que todos os fatores que justificam a designação das empresas que atuam no mercado grossista de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais como empresas com PMS se manterão num horizonte de curto/médio prazo, até à próxima avaliação de PMS, não existindo quaisquer indícios de que venham a existir alterações sobre os mercados de terminação que tenham impacto significativo sobre a dinâmica existente.

#### **5.4. Avaliação de PMS: Conclusão**

Atento o exposto nos pontos anteriores, a ANACOM considera que todos os prestadores que prestam o serviço de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais têm PMS neste mercado, podendo esses prestadores ser operadores móveis com rede própria ou operadores móveis virtuais (MVNO).

Esta conclusão é sustentada no facto de cada prestador ter uma quota de 100%, em virtude de ser monopolista na prestação do serviço de terminação de chamadas na sua própria rede móvel, na permanência de elevadas barreiras à entrada, da evidência de que os preços de terminação só diminuem em virtude de intervenção regulatória e da ausência de contrapoder negocial significativo por parte de outros prestadores, que limite a capacidade dos prestadores móveis agirem independentemente destes. Deste modo considera-se que estes operadores têm condições e incentivos para, na ausência de regulação *ex-ante*, atuar de forma largamente independente de concorrentes e clientes e praticar preços de terminação excessivos, aumentando as suas receitas e os custos dos concorrentes.

Alguns dos prestadores que prestam serviços móveis no mercado retalhista, e que dispõem de recursos de numeração para esse efeito, poderão efetivamente não ter a nível grossista quaisquer receitas grossistas de terminação pela prestação do serviço de terminação de chamadas. Tal situação ocorre quando existe um acordo entre os referidos prestadores (MVNO) e terceiras entidades nas quais suportam a sua atividade, mediante o qual as receitas que decorrem da prestação do serviço de terminação de chamadas nos números do prestador que oferece o serviço retalhista pertencem ao prestador de suporte.

No entanto, considera-se que a prestação de serviços de comunicações móveis e a detenção dos correspondentes recursos de numeração confere a um prestador o poder de agir e controlar a terminação de chamadas nesses números, a nível dos preços de terminação aplicados, independentemente do tipo de contrato que tenha com o operador de rede de suporte, o qual até pode ser objeto de modificações ao longo do tempo ou ser substituído, em momento posterior, por uma prestação suportada inteiramente em rede própria.

Nesta conformidade, os prestadores presentes no mercado e identificados como tendo PMS no mercado em análise são os seguintes:

- CTT - Correios de Portugal, S.A.

- Lycamobile Portugal, Lda.<sup>59</sup>
- MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.
- Mundio Mobile (Portugal) Limited
- NOS Comunicações, S.A.
- Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A.

Sem prejuízo da necessidade de efetuar novas análises de mercado em relação a prestadores de serviços de comunicações móveis (operadores de rede ou MVNO) que iniciarem a atividade após a aprovação desta decisão, a ANACOM, caso venha a ser chamada a intervir em momento anterior à realização das referidas análises, ao abrigo do procedimento de resolução administrativa de litígios previsto nos artigos 10.º a 12.º da LCE, nomeadamente em relação à disponibilização do serviço grossista de terminação de chamadas de voz, incluindo os preços grossistas de terminação de voz nas redes móveis praticados pelos referidos prestadores, considerará em princípio que as obrigações impostas nesta análise constituem a referência adequada para as decisões a adotar nesse contexto em relação aos novos entrantes.

---

<sup>59</sup> Neste caso será a Lycamobile Portugal, Lda. ou a Lycamobile Limited, que se encontra habilitada para a prestação do serviço telefónico móvel desde março de 2015, caso venha a substituir-se à primeira na prestação desse serviço, nomeadamente com a transmissão de recursos de numeração associados.

## **6. Caracterização dos problemas de concorrência identificados nos mercados relevantes**

Após uma intervenção inicial em 2005 ao abrigo do atual quadro regulamentar, a ANACOM concluiu em 2008 que os dados disponíveis apontavam para a existência da falha de mercado associada à discriminação de preços como estratégia de *foreclosure*, nomeadamente tendo em conta a verificação dos seguintes fatores: i) o peso do tráfego proveniente de tarifários com discriminação *on-net/off-net*; ii) os diferenciais de preços médios *on-net* face a *off-net* eram particularmente significativos nos operadores de maior dimensão; iii) a redução da quota de mercado da então Sonaecom, entre 2005 e 2008; iv) a “rede de contactos” constituía a principal razão apontada pelos clientes para a escolha do operador móvel; v) o desbalanceamento do tráfego continuava a ser muito desfavorável ao operador de menor dimensão.

Entendeu-se assim relevante continuar a intervir no sentido de estabelecer condições de concorrência no mercado, garantindo o *level playing field* para todas as empresas presentes no mercado, com benefício para os consumidores em geral, sendo que para o efeito a ANACOM fixou um *glide-path* para a redução dos preços de terminação,

Em 2010, a ANACOM interveio novamente, tendo concluído que o mercado continuava a caracterizar-se por distorções competitivas, tendo destacado as existentes entre operadores fixos e móveis e a nível do mercado móvel, a prática de diferenciação dos preços de retalho *on-net* e *off-net* potenciando os efeitos de rede.

Em 2012, tendo-se entendido que o comportamento dos operadores móveis no mercado grossista não se alterara, no sentido em que os operadores não efetuaram reduções adicionais dos preços de terminação, para além das determinadas pela ANACOM, e tendo-se mantido o problema estrutural identificado relativo a práticas de discriminação de preços *on-net* e *off-net* que intensificam os efeitos de rede distorcendo a concorrência, a ANACOM considerou necessário continuar a regular as terminações, designadamente impondo uma importante redução nos preços em causa, que à data já foram fixados com base nos resultados do modelo de custeio LRIC “puro”.

As análises de mercado anteriores identificaram um conjunto de potenciais problemas de concorrência que poderiam surgir quando se considera um cenário de ausência de regulação.

As distorções concorrenciais que se encontram presentes no mercado móvel em Portugal, identificadas pela primeira vez em 2005 no âmbito da análise de mercado então efetuada, decorrem da prática de uma elevada diferenciação nos preços de *retalho on-net/off-net*, que associada a preços de terminação acima dos custos, contribuem para reforçar os efeitos de rede (designados como efeitos de rede mediados pelo preço), tornando menos atrativas as redes de menor dimensão e afetando a sua capacidade competitiva. Os preços de terminação acima dos custos por si só são também responsáveis por distorções concorrenciais, já que também afetam as relações entre prestadores nos mercados fixos e móveis, distorcendo padrões de consumo de tráfego, prejudicando os prestadores fixos.

O facto de existirem prestadores com poder de mercado significativo nestes mercados e de persistirem os problemas concorrenciais referidos justificou, desde 2005 e até ao presente, a regulação dos preços de terminação.

No quadro da presente análise, importa avaliar em que medida se mantêm os problemas referidos e, nesse quadro, em que medida se justifica manter essa regulação e determinar uma revisão dos valores de preços máximos que foram fixados em 2012, com base nos resultados do modelo de custeio LRIC “puro” devidamente atualizado, de forma a que estes se mantenham em níveis suficientemente baixos para que não potenciem distorções concorrenciais e possam contribuir para um quadro de eficiência estática e dinâmica.

Neste contexto, importa relevar um aspecto relativo à especificidade do serviço de terminação móvel. Este serviço pode ser enquadrado no que se considera ser um mercado *two-sided*, ou seja, um mercado em que as partes se juntam numa plataforma única, neste caso compradores e vendedores do serviço de terminação de chamadas, e onde existem importantes externalidades de rede.

Assim, o serviço de terminação de chamadas constitui a plataforma comum onde um prestador reúne os clientes de outros prestadores quando estes estabelecem chamadas e os clientes próprios enquanto recetores dessas chamadas. Ambas as partes têm uma externalidade positiva. Existe um benefício para o chamador (o cliente da outra rede) que se traduz na possibilidade de contactar o recetor e, simultaneamente, há uma utilidade para o recetor da chamada (o cliente da rede que presta o serviço de terminação), já que lhe é permitido receber comunicações. Dada a natureza do serviço, que gera benefícios para ambas as partes, os custos associados à terminação de chamadas não têm necessariamente de ser recuperados apenas com base no respetivo preço grossista.

Os problemas subjacentes a estes mercados envolvem, nomeadamente, recusas de acesso e ou de negociação com vista à obtenção de serviços de terminação de chamadas de voz e a implementação de estratégias tarifárias de elevada diferenciação *on-net/off-net* que suportadas em preços de terminação que não estejam alinhados com os custos criam importantes desequilíbrios financeiros associados a desbalanceamentos de tráfego, com impacto no desenvolvimento da concorrência nos mercados a jusante, com claros prejuízos para os diversos *players* e para os consumidores em geral. Observam-se igualmente distorções existentes entre mercados móveis e fixos, com prejuízos para os últimos, e que urge corrigir.

Sem prejuízo da referência explícita neste capítulo aos problemas de concorrência que justifiquem uma intervenção regulamentar *ex-ante* nestes mercados, ao longo da análise efetuada na secção seguinte, serão feitas referências sempre que necessário aos problemas concorrenciais específicos que se entendem como relevantes no âmbito da ponderação das eventuais obrigações a aplicar.

### **6.1. Recusa (ou atrasos) de negociação e/ou acesso**

A recusa de negociação e/ou de acesso pode incluir situações em que se verifica uma recusa absoluta, ou situações em que se verifica a oferta do serviço em condições injustificáveis ou inaceitáveis. Em ambos os casos é um comportamento usado por empresas que procuram alavancar o poder de mercado que possuem em determinados mercados grossistas em benefício da sua posição nos mercados retalhistas, de forma a prejudicarem eventuais ou potenciais concorrentes.

O serviço de interligação é um *input* indispensável para qualquer prestador presente no mercado – seja móvel ou fixo – com vista a garantir a viabilidade da oferta dos seus serviços retalhistas, pois só assim garante que os seus clientes poderão contactar e ser contactados por clientes de outros operadores.

Esta dificuldade de acesso assume obviamente proporções maiores quando afeta os prestadores de menor dimensão pois dada a sua reduzida base de clientes, a necessidade de interligação com outras redes é ainda mais vital. Neste contexto, a recusa de negociação e/ou de acesso impede a entrada de novos operadores nos mercados móveis de retalho, e como tal é limitativa da livre concorrência.

## **6.2. Distorções causadas por preços de terminação excessivos**

A ANACOM considera que sem regulação os prestadores móveis teriam incentivos e também a capacidade para fixar preços de terminação móvel acima dos custos. Como já foi referido nesta análise, os prestadores móveis em Portugal nos últimos anos só procederam a reduções nos preços de terminação em resultado da imposição regulatória e nunca o fizeram, por sua própria iniciativa.

Com a fixação de preços de terminação móvel excessivos os prestadores móveis conseguiriam assim gerar lucros também excessivos pela prestação desse serviço através da oneração direta de outros prestadores, e de forma indireta dos clientes dos outros prestadores. Considerando que o preço da terminação é uma das componentes do custo marginal que cada prestador suporta por cada minuto de chamadas destinadas a clientes de outras redes, tal significa que os preços excessivos de terminação vão-se repercutir necessariamente nos preços retalhistas das chamadas de voz *off-net* dos consumidores finais.

Alguma análise económica sobre efeitos de políticas regulatórias que incidem sobre preços em mercados bilaterais (“*two-sided markets*”) concluem que, em determinados contextos, a redução dos preços num mercado pode conduzir a alterações nos preços do outro. Neste domínio, uma política de redução dos preços de terminação móvel poderia provocar aumentos nos preços de retalho, provocando assim um efeito frequentemente designado na literatura como efeito de “*waterbed*”.

Alguns prestadores alegaram no passado que este efeito existia no mercado nacional, sendo as perdas de receitas da terminação móvel compensadas com o aumento das receitas provenientes dos serviços retalhistas. No mesmo contexto, já tem havido alegações de que os preços de terminação mais elevados permitirão transferir as receitas adicionais obtidas por essa via para os consumidores finais através, nomeadamente, da subsídio de equipamentos terminais ou de descontos nos preços.

No entanto, a evolução do mercado nacional não tem permitido concluir inequivocamente pela existência de um efeito “*waterbed*”, sem prejuízo de ao longo dos últimos anos terem existido alguns aumentos pontuais de preços, normalmente justificados pelos prestadores com base nas variações da inflação, e de se terem reduzido as situações de subsídio cruzada.



### **6.2.1. Distorções nas escolhas dos consumidores e eficiência económica estática**

Uma das distorções mais relevantes existente nestes mercados é habitualmente designada como uma externalidade de rede mediada pelo preço (*tariff-mediated network externality*)<sup>60</sup>, que se traduz na alteração dos padrões de tráfego dos clientes decorrentes dos preços excessivos das chamadas *off-net*, com prejuízo quer para outros prestadores quer em última instância para o consumidor final.

Estas distorções manifestam-se no mercado móvel retalhista, decorrentes das elevadas diferenciações nos preços das chamadas *on-net* e *off-net*, suportando-se em preços de terminação acima dos custos. Esta situação distorce o padrão de consumo das chamadas móveis já que os clientes preferem optar por realizar chamadas *on-net*, sem que essa escolha reflita verdadeiramente os custos marginais dos serviços em causa, o que gera uma ineficiência estática.

Note-se que nos últimos 2 anos os preços de terminação móvel em Portugal já foram fixados em conformidade com os resultados do modelo LRIC “puro”, pelo que as distorções em causa tendem a reduzir-se progressivamente, o que efetivamente já é evidenciado pela redução progressiva dos diferenciais *on-net/off-net*. Não obstante, é essencial garantir que os preços de terminação se mantêm em níveis que não permitam potenciar as situações descritas, ou seja, em níveis suficientemente baixos para que não surjam ineficiências estáticas.

As distorções em causa também têm impacto nos mercados fixos, designadamente porque afetam os padrões de consumo dos clientes do serviço telefónico em local fixo decorrentes dos elevados preços das chamadas fixo-móvel. Com preços de terminação acima dos custos, as receitas obtidas pelos prestadores móveis com a terminação de chamadas fixo-móvel permitem-lhes subsidiar os seus próprios negócios, nomeadamente as suas chamadas *on-net*, induzindo a utilização excessiva dos serviços móveis, subsidiados por terminações acima dos custos, em detrimento dos serviços fixos.

Caso os preços relativos não reflitam diferenças reais nos custos marginais dos dois serviços, há distorção nas escolhas dos consumidores e gera-se uma ineficiência estática,

---

<sup>60</sup> Conforme por exemplo em “Competition in Telecommunications (Munich Lectures in Economics)”, Laffont, J.J., e Tirole, J., MIT Press, 2001

que permaneceria em todo o caso, independentemente do que sucederia dos mercados móveis.

Note-se em todo o caso que os preços de ambos os serviços de terminação já se encontram fixados em níveis consistentes com o LRIC “puro”, sendo relevante que se mantenham nesses níveis à luz de um modelo de custeio revisto e atualizado de forma a que não sejam geradas mais ineficiências.

### **6.2.2. Distorções competitivas nos mercados móveis**

Sem prejuízo das distorções identificadas a nível da eficiência estática, a elevada diferenciação tarifária entre chamadas *on-net* e *off-net*, assente em preços de terminação acima dos custos, também gera distorções a nível eficiência dinâmica. Desde logo porque, face à diferença de quotas de mercado a nível retalhista, o custo médio das comunicações dos operadores de menor dimensão será mais elevado decorrente do peso superior das chamadas *off-net* com custos superiores aos da terminação na própria rede.

Na presença de uma diferenciação tarifária *on-net/off-net*, os utilizadores quando confrontados com a decisão de aderir a um prestador optam por aquele que lhes permite realizar uma maior proporção de chamadas *on-net*, o que, tudo o resto constante, se traduz na escolha do prestador com o maior número de clientes. Acresce que estas decisões são potenciadas pelas estratégias dos prestadores, em particular os de maior dimensão, quando mantêm elevado o grau de diferenciação tarifária entre as chamadas *on-net* e *off-net* com vista a reforçar as externalidades de rede existentes.

As estratégias referidas têm um impacto negativo nos prestadores de menor dimensão que são afetados na sua capacidade competitiva, pela dificuldade que têm na captação e manutenção da sua base de clientes. Frequentemente essa captação obriga à redução dos preços *off-net* de forma a tornar indiferente para os clientes a adesão a um prestador de maior dimensão ou a um prestador de menor dimensão. No entanto, essa redução de preços, ou a redução dos diferenciais *on-net/off-net*, tem como consequência um desbalanceamento do tráfego em prejuízo do prestador de menor dimensão, já que potencia o aumento das chamadas *off-net* nele originadas e a preços mais reduzidos do que no sentido contrário, o que, associado a preços de terminação acima dos custos, cria importantes desequilíbrios financeiros em prejuízo dos operadores de menor dimensão.

Decorre do exposto que os prestadores de menor dimensão são assim duplamente afetados pelas estratégias de diferenciação de preços conjugadas com preços de terminação acima dos custos, não só porque têm menor capacidade competitiva, mas também porque a abordagem que pode levar à resolução do problema envolve o aumento do desbalaceamento de tráfego.

As estratégias em causa também têm impacto na entrada de outros prestadores móveis no mercado, reduzindo a atratividade do negócio.

Adicionalmente, para além de se traduzirem numa desvantagem competitiva muito forte para os prestadores de menor dimensão ou para os novos entrantes, a prazo também se podem refletir negativamente nos consumidores, condicionando as escolhas destes, designadamente na medida em que afetam o nível de concorrencialidade no mercado.

A situação descrita tem sido evidente no caso nacional, conforme decorreu de anteriores análises e se confirma com a presente análise.

As reduções de preço de terminação impostas pelo regulador nos últimos anos visaram não apenas endereçar o problema dos preços grossistas excessivos, que por si só são geradores de ineficiências gerando também distorções entre os mercados fixos e móveis, mas também proporcionar um *level playing field* no mercado móvel, permitindo que todos os prestadores presentes no mercado beneficiem das mesmas condições para concorrer. Neste contexto, salienta-se que na sequência da redução dos preços de terminação, ao longo dos últimos anos, assistiu-se frequentemente ao lançamento de novos produtos, relevando-se as recentes ofertas de serviços móveis integradas em pacotes e com preços indiferenciados *on-net/off-net*, e em muitos casos com chamadas gratuitas para todas as redes, que evidenciam a importância da manutenção da regulação dos preços de terminação, e a sua manutenção em valores muito baixos.

A análise agora efetuada permite concluir que as condições de concorrência no mercado de terminação de chamadas de voz não se alteraram substancialmente face à última análise de mercado, sendo que no entanto e a nível do retalho se registaram modificações que apontam para uma atenuação dos efeitos de rede associadas a uma redução dos diferenciais *on-net/off-net*. Não obstante, dado o diferente posicionamento no mercado dos diversos prestadores, as alterações referidas, traduzidas num aumento muito substancial do tráfego, e em particular do tráfego *off-net*, estão a ter um impacto muito significativo no

desbalanceamento do tráfego, com prejuízo para alguns prestadores (ver secção 2.3, em particular Gráfico 16 e Gráfico 17). Neste contexto, entende-se que as falhas de mercado ainda persistem, e prejudicam os prestadores de menor dimensão, embora estejam a ser combatidas, sendo assim fundamental para garantir a sua eliminação que se mantenha a regulação do mercado, e em particular a regulação dos preços de terminação.

### **6.2.3. Distorções competitivas entre os mercados fixos e móveis**

Na ausência de regulação, os prestadores móveis, enquanto prestadores grossistas do serviço de terminação de chamadas, terão sempre um incentivo para fixar preços de terminação acima dos custos onerando os prestadores fixos que terminam tráfego nas suas redes, e de forma indireta os seus clientes, obtendo rendas excessivas dessa prestação.

Assim, conforme já referido, a prática de preços de terminação acima dos custos, no âmbito das relações entre os prestadores fixos e móveis, tem contribuído para gerar ineficiências estáticas, por via da alteração dos padrões de consumo de chamadas fixo-móveis. Adicionalmente, trata-se de uma prática que também potencia distorções concorrenciais entre os mercados fixos e móveis afetando a capacidade concorrencial dos primeiros sobretudo num cenário de operações fixo-móvel integradas, sendo relevante neste contexto o facto de todos os maiores prestadores de serviços móveis também concorreram a nível retalhista no mercado de serviços fixos, enquanto existem prestadores fixos que não têm qualquer operação móvel.

Na presença de regulação dos preços de terminação fixa, fixados presentemente e de igual modo com base no princípio da orientação para os custos, é necessário garantir que as terminações móveis também se mantêm reguladas, de forma a evitar que os prestadores móveis possam fixar preços acima dos custos, e consideravelmente mais elevados do que o justificável em relação aos praticados pelos prestadores fixos na terminação nas respetivas redes, aproveitando o diferencial de preços grossistas para diminuir os preços dos seus próprios preços retalhistas, em particular das chamadas *on-net*, gerando de forma artificial a substituição fixo-móvel. Num mercado retalhista em que se multiplicam as ofertas em pacote, a subsídio dos prestadores com operações móveis por parte dos que apenas têm operações fixas traduz-se numa importante vantagem competitiva dos primeiros.

Esta situação de subsidiação dos prestadores móveis por parte dos fixos foi particularmente evidente em Portugal ao longo de vários anos, sendo que os valores anuais das transferências líquidas do fixo para o móvel ascendiam a várias dezenas de milhões de euros em 2010, tendo vindo a reduzir-se significativamente com a fixação de preços máximos de terminação no nível dos custos incrementais de longo prazo de um operador eficiente, situando-se na ordem dos 7 milhões de euros anuais em 2014.

Encontrando-se os preços de terminação móvel já fixados no nível de custos LRIC “puro”, importa garantir que o modelo de custeio usado para suportar os valores máximos a fixar mantém a atualidade, assegurando que os preços possam efetivamente corresponder aos custos da prestação do serviço. Neste contexto, a atualização dos preços das terminações móveis afigura-se como uma medida essencial para permitir reequilibrar as condições de concorrência entre os referidos mercados.

### **6.3. Outras distorções**

Embora com expressão mais reduzida, as práticas de discriminação, a nível de preços ou de qualidade de serviços, ou a falta de informações sobre a interligação, podem também conduzir a distorções na concorrência, prejudicando em particular prestadores de menor dimensões e dificultando novas entradas no mercado, e por isso também justificam a adoção de medidas preventivas impostas aos prestadores com PMS.

### **6.4. Conclusão**

Atento o exposto conclui-se que num cenário de ausência de regulação, os problemas de concorrência identificados acima, têm impacto não apenas na afetação dos recursos, ou seja a nível da eficiência estática, mas também produzem efeitos prejudiciais ao nível da concorrência nos mercados a jusante, afetando a eficiência dinâmica. As dificuldades que podem surgir a nível do acesso, em termos de disponibilização do serviço de terminação de chamadas, e em particular as distorções causadas pela prática de preços excessivos, que conduzem a uma estrutura de preços necessariamente menos eficiente, quer a nível do retalho quer a nível grossista, causam distorções na concorrência e afetam negativamente tanto os prestadores que se encontram presentes no mercado fixos, como também os prestadores de menores dimensões no mercado móvel e, indiretamente também afetam os consumidores finais.

Sem prejuízo dos dados mais recentes do mercado retalho indicarem que os efeitos de rede medidos pelos preços estão a reduzir-se, essa situação é sustentada por um aumento muito significativo do tráfego *off-net* que, embora contribua para a redução dos efeitos de rede, gera significativos desbalanceamentos de tráfego e consequentemente desequilíbrios financeiros.

No contexto da relevância da intervenção regulamentar nas terminações é de salientar o posicionamento da Comissão Europeia, consagrado designadamente na sua Recomendação relativa às Terminações<sup>61</sup>). Na Exposição de Motivos (*Explanatory Note*)<sup>61</sup> que acompanhou a referida Recomendação é referido o seguinte: “*Above-cost termination rates can give rise to competitive distortions between operators with asymmetric market shares and traffic flows. Termination rates that are set above an efficient level of cost result in higher off-net wholesale and retail prices. As smaller typically have a large proportion of off-net calls, this leads to significant payments to their larger competitors and hampers their ability to compete with on-net/off-net retail offers of large incumbents. This can reinforce the network effects of larger networks and increase barriers to smaller operators entering and expanding within markets.*”<sup>62</sup>

Já no âmbito das distorções entre mercados fixos e móveis, a mesma *Explanatory Note* evidencia o seguinte: “*While mobile termination rates are on a downward trend as a result of regulatory intervention in the EU, regulators have tended to implement glide-paths with a more gradual rate of reduction and in 2007 mobile termination rates were still on average almost nine times the equivalent fixed rate. This results in substantial transfers and an indirect subsidy from fixed operators and their customers to mobile networks and services. This may in turn be contributing to inefficiently low usage of fixed networks in some Member States and could prove to be a barrier to important innovations and investments in the fixed sector such as fibre roll-out and delivery of next generation networks and bundled/convergent services.*”

---

<sup>61</sup> Disponível em: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2009/sec\\_2009\\_0600\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2009/sec_2009_0600_en.pdf) (apenas versão em inglês).

<sup>62</sup> Na página 18 da Exposição de Motivos a Comissão acrescenta: “*It has been further indicated in recent economic literature that in the presence of call externalities mobile networks have strong incentives to implement on-net/off-net price differentials due to (...) their strategic incentives to reduce the number of calls that subscribers on rival networks receive, reducing the attractiveness of rival networks, and hence their ability to compete. (...) According to some of this literature, termination charges which are above the marginal cost of termination result in strategically-induced network effects which may be detrimental to smaller networks.*”

Em conformidade com a análise efetuada, entende-se que os problemas identificados justificam a necessidade de intervenção regulamentar *ex-ante*, com a imposição ou manutenção de medidas, em particular a continuação da imposição de preços de terminação para os níveis de custos de um operador eficiente.

## **7. Imposição de obrigações no mercado de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais**

Nas secções anteriores foi identificado e analisado o mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais, tendo-se concluído que todos os prestadores que prestam o referido serviço grossista de terminação de chamadas têm PMS nos respetivos mercados.

Nos mercados onde se conclui que existe PMS, a ANACOM deve impor uma ou mais obrigações regulamentares ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam. Neste contexto, de relevar a importância de conseguir resolver as falhas de mercado através de medidas impostas diretamente na sua origem, princípio aliás consagrado no próprio quadro regulamentar [cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 85.º da LCE] que concede a primazia à imposição de obrigações aos mercados grossistas em detrimento da sua imposição nos mercados retalhistas a jusante.

Em termos globais, na imposição, manutenção, alteração e supressão de obrigações, a ANACOM tem em consideração alguns princípios que resultam da aplicação da LCE, dos documentos da CE e do ERG/BEREC e, obviamente, também dos princípios e objetivos regulatórios estabelecidos por esta Autoridade.

Julga-se adequado que estes princípios sejam conhecidos do mercado e tidos em consideração previamente à imposição (alteração ou supressão) de qualquer obrigação no mercado.

### **7.1. Princípios a considerar na imposição, alteração e supressão das obrigações**

De forma a minorar ou eliminar os problemas concorrenciais existentes num determinado mercado, em aplicação do nº 2 do art.º 66.º da LCE, esta Autoridade deve impor às empresa(s) com PMS, as obrigações que considere mais adequadas assegurando que tais obrigações se revistam de determinados requisitos, nomeadamente que:

- Sejam adequadas à natureza dos problemas de concorrência identificados na fase de avaliação de PMS, proporcionais e justificadas à luz dos objetivos de regulação consagrados no art.º 5.º da LCE (art.º 55.º, n.º 3, alínea a), da LCE);



- Sejam objetivamente justificáveis em relação às redes, serviços ou infraestruturas a que se referem (art.º 55.º, n.º 3, alínea b), da LCE);
- Não originem uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade (art.º 55.º, n.º 3, alínea c), da LCE);
- Sejam transparentes em relação aos fins a que se destinam (art.º 55.º, n.º 3, alínea d), da LCE).

Deste modo, a ANACOM deve, no estrito cumprimento do quadro regulamentar nacional e das diretivas comunitárias, adotar uma intervenção proporcional e devidamente justificada, impondo o mínimo de obrigações que permitam ultrapassar os problemas de concorrência identificados e que contribuam eficazmente para a evolução para uma situação concorrencial.

A ANACOM tem por objetivo último de regulação promover a concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas, de recursos e serviços conexos, contribuir para o desenvolvimento do mercado interno da UE e defender os interesses dos cidadãos (LCE, art.º 5.º). Neste contexto, incumbe à ANACOM assegurar que os utilizadores obtenham o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade, assegurar a inexistência de distorções ou entraves à concorrência no sector das comunicações eletrónicas, bem como encorajar investimentos eficientes em infraestruturas e promover a inovação.

Para este efeito, de acordo com os art.ºs 67.º a 76.º da LCE, as obrigações suscetíveis de serem impostas à(s) entidade(s) com PMS nos mercados relevantes identificados são:

- Acesso e utilização de elementos de rede específicos e recursos conexos;
- Transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência;
- Não-discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de serviços e informações;
- Controlo de preços;
- Contabilização de custos;

- Separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e ou a interligação.

Quando a ARN conclua que as obrigações impostas nos termos dos artigos 67.º a 76.º não permitem garantir uma concorrência eficaz e que persistem problemas de concorrência ou falhas de mercado relevantes em relação ao fornecimento grossista de determinados mercados de produtos de acesso, a ARN pode, como medida excecional, nos termos do n.º 4 do artigo 66.º, impor às empresas verticalmente integradas a obrigação de separação funcional [cfr. alínea b) do n.º 1 do art.º 66º e art.º 76.º-A].

Na definição das obrigações, e em particular no que respeita à obrigação de controlo de preços e contabilização de custos nos mercados grossistas da terminação de chamadas é tida em consideração a Recomendação da CE relativa às Terminações. Esta Recomendação visa colmatar as diferenças significativas identificadas entre os diversos Estados Membros na regulação dos preços de terminação das chamadas vocais e nas medidas de controlo de preços, nomeadamente quanto à variedade de metodologias de custeio adotadas, visando eliminar as assimetrias nos preços de terminação praticados entre os diversos operadores e reduzir esses preços de forma a eliminar as distorções concorrenciais que a prática de preços acima dos custos potencia.

Na análise e definição das obrigações a impor (ou suprimir) são também tidos em conta, conforme anteriormente referido, os princípios estabelecidos no âmbito da posição comum do ERG sobre a matéria, apresentada no documento “*Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework*”, de maio de 2006.

Seguidamente, a ANACOM, com base nos problemas concorrenciais identificados anteriormente e partindo das obrigações regulamentares que se encontram atualmente em vigor, impostas ao abrigo da anterior análise de mercado, identifica as obrigações que deverão ser mantidas, alteradas ou suprimidas e as eventuais novas obrigações que se justifique impor.

## **7.2. Obrigações regulamentares atualmente em vigor no mercado de terminação e análise das futuras obrigações a impor às empresas com PMS**

Conforme já indicado, em 18 de maio de 2010, o Conselho de Administração da ANACOM aprovou a decisão final relativa à análise do mercado de terminação grossista em redes móveis individuais, tendo esta Autoridade concluído que cada operador detinha PMS no

mercado grossista de terminação de chamadas na sua própria rede, bem como que era adequado, proporcional e justificado impor a todos as entidades com PMS as obrigações constantes na Tabela 1 do presente documento e que sucintamente se listam de seguida:

- Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (artigo 72º da LCE)
- Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações (artigo 70º da LCE)
- Transparência na publicação de informações (artigo 67º da LCE)
- Controlo de preços e contabilização de custos (artigos 74º, 75º e 76º da LCE)
- Separação de contas (artigo 71º da LCE)

Posteriormente, em 30.04.2012 a ANACOM adotou uma decisão relativa especificamente ao Controlo de Preços, que, para além de adotar o modelo de custeio para a terminação móvel, determinou uma nova descida de preços de terminação, baseada nos resultados de um modelo de custeio assente na metodologia LRIC “puro” em conformidade com a Recomendação da CE relativa às Terminações. Esta nova decisão conduziu à fixação, a partir de 07.05.2012, dos preços máximos de terminação das chamadas vocais em redes móveis a aplicar pelos três operadores com PMS, independentemente da origem da chamada, cuja evolução, constante da Tabela 3, culminaria a 31 de dezembro de 2012 no preço de terminação de 0,0127 cêntimos por minuto, valor que já reflete os resultados do modelo de custeio LRIC “puro”.

Assim, tendo em conta os princípios invocados acima, com particular ênfase na adequação da medida à resolução ou minoração dos efeitos dos problemas de concorrência que se pretendem solucionar, nas secções seguintes passa-se a analisar as obrigações regulamentares atualmente em vigor, no sentido de aferir se deverão ser mantidas, alteradas ou suprimidas.

#### **7.2.1. Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (art.º 72.º da LCE)**

A ANACOM manteve na sua Decisão de Análise de Mercados de 2010 a obrigação de dar resposta a pedidos razoáveis de acesso<sup>63</sup> e garantir dessa forma que nestes mercados as

---

<sup>63</sup> Em conformidade com o nº1 do artigo 72.º da LCE

situações de recusa de negociação e/ou de acesso sem fundamentação objetiva não tenham lugar.

Na ausência desta obrigação os operadores com PMS teriam a capacidade e possivelmente o incentivo para recusar ou dificultar o acesso à rede para a terminação de chamadas, o que prejudicaria eventuais concorrentes nos mercados a jusante e, dessa forma, a generalidade dos utilizadores em termos de interoperabilidade dos serviços.

Considerando que o serviço de interligação é uma condição indispensável para qualquer operador – seja móvel ou fixo – garantir a viabilidade da oferta dos seus serviços retalhistas, a negação de acesso seria bastante prejudicial tanto para os atuais como para potenciais concorrentes e poderia afetar significativamente o grau de concorrência dos mercados retalhistas, com impacto negativo nos consumidores finais.

Assim, revelando-se essencial para os operadores no mercado e para novos entrantes poderem terminar chamadas noutras redes, considera-se que a imposição de uma obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso, é necessária para assegurar o desenvolvimento duma concorrência efetiva e sustentável nos mercados relevantes a jusante e para garantir o benefício máximo para os consumidores.

Neste contexto, também é essencial que os novos entrantes viabilizem o acesso aos seus clientes, devendo garantir que o serviço de terminação é prestado de forma a que os seus clientes recebam chamadas de voz de terceiros prestadores.

Caso a ANACOM, no exercício das suas competências, verifique a necessidade e adequabilidade de condições específicas no âmbito da implementação desta obrigação poderá vir a determiná-lo, em decisão autónoma e sujeita, naturalmente, ao pedido de consulta aplicável.

Face ao exposto, considera-se que é objetivamente justificável a manutenção da obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso para todos os operadores designados como tendo PMS neste mercado em condições justas e razoáveis, considerando-a não discriminatória, proporcional e transparente, uma vez que é aplicável a todos os prestadores com PMS, é razoável e adequada ao fim em vista e está adequadamente descrita.

Ademais, e atendendo a que se trata de uma obrigação que se encontra em vigor há vários anos, verifica-se que a viabilidade técnica e económica desta medida já está demonstrada e já não se colocam quaisquer questões relativamente a eventuais riscos no investimento efetuado para disponibilizar esta oferta, ou seja, a sua imposição é perfeitamente exequível, para além de não representar qualquer custo adicional face aos já assumidos pelos prestadores em atividade.

### Conclusão

Conforme acima referido, a ANACOM considera que se deverá manter a obrigação de dar resposta a pedidos razoáveis de acesso e de permitir o acesso à rede em condições justas e razoáveis imposta sobre todos os prestadores designados como tendo PMS nestes mercados.

Entende-se que esta obrigação cumpre com os objetivos de regulação definidos no art.º 5.º da LCE e cumpre as condições definidas no n.º 3 do art.º 55.º do mesmo diploma, uma vez que a sua imposição: é justificada face ao impacto prejudicial na concorrência que resultaria da inexistência dessa obrigação, ou da sua supressão; não é discriminatória, dado que é aplicada a todos os operadores com PMS, considerando-se essencial que todos prestem serviços de terminação de chamadas; é proporcional, por ser a necessária para garantir a concorrência nos mercados a jusante sem contudo exigir que seja dada resposta a pedidos não razoáveis, pelo que é a obrigação menos restritiva que pode ser imposta para resolver o problema do acesso à rede; e é transparente, por estarem identificados os objetivos da medida proposta, sendo claro que pretende fomentar a concorrência e prevenir comportamentos que possam afetar a entrada e permanência no mercado de prestadores potencialmente concorrentes nos mercados a jusante das entidades que prestam o serviço de terminação e que possam prejudicar os utilizadores finais.

### **7.2.2. Não discriminação na oferta de acesso de interligação e na respetiva prestação da informação (art.º 70.º da LCE)**

Na Decisão de Análise de Mercados de 2010 a ANACOM impôs a obrigação de não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informação, entendendo que os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais não devem discriminar entre diferentes compradores de

serviços de terminação de chamadas vocais em redes móveis que se encontrem em circunstâncias equivalentes.

A obrigação de não discriminação pretende limitar o incentivo que as empresas prestadoras do serviço grossista poderão ter em alavancar o seu poder de mercado na terminação grossista para os mercados adjacentes impondo a outras empresas condições discriminatórias, não só a nível dos preços grossistas praticados (que apenas são regulados em termos de valores máximos), mas também, por exemplo, através da prestação, a determinados concorrentes, de serviços de pior qualidade.

Face ao exposto, entende-se que deve ser mantida a obrigação de não discriminação na oferta dos serviços grossistas de terminação de chamadas para todos os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais, dado que restringe a capacidade dos operadores móveis de prejudicarem a concorrência nos mercados a jusante, quer no mercado móvel, quer no mercado fixo, garantindo também maior segurança e previsibilidade no funcionamento do mercado

Tal como referido na análise anterior, esta obrigação deve ser interpretada de modo a que os preços de terminação de chamadas na rede móvel devem ser idênticos independentemente da origem da chamada e independentemente do operador que entrega essa chamada no operador com PMS, atendendo a que o serviço prestado é o mesmo. Os preços de terminação devem também ser idênticos independentemente dos compradores do serviço, pelo que, atento o referido no capítulo 7.2.4.5 a respeito da terminação de chamadas provenientes de fora do Espaço Económico Europeu (EEE), não se aplica esta obrigação a essas chamadas.

A respeito desta obrigação releva-se ainda que não impede que o prestador do serviço de terminação de chamadas possa exigir aos prestadores que adquirem esse serviço que as chamadas de voz que lhes são entregues identifiquem de alguma forma a origem da chamada ou o chamador.

Esta obrigação implica ainda que não seja recusada, obstaculizada ou dificultada a terminação de chamadas entregues por um operador que não o da sua origem (tráfego de trânsito) através da imposição de procedimentos ou práticas específicas para o efeito. Esta obrigação concretiza-se apenas na aceitação de tráfego entregue via trânsito e não conduz a que os prestadores do serviço de terminação de chamadas fiquem condicionados na

forma como entregam a terceiros o tráfego de que são proprietários, podendo optar pela forma de interligação, direta ou em trânsito, que entenderem mais adequada.

A obrigação de não discriminação enquadra-se nos objetivos de regulação definidos no art.º 5.º da LCE, nomeadamente ao promover a concorrência e ao assegurar o benefício máximo para os consumidores.

Cumpra ainda as condições definidas no art.º 55.º do mesmo diploma, visto que constitui uma medida não discriminatória, proporcional e justificada, uma vez que é aplicada de igual forma a todos os operadores com PMS, garante que não se possa discriminar compradores dos serviços em apreço que se encontrem em circunstâncias equivalentes e assegura, deste modo, que todos os prestadores de serviços telefónicos retalhistas e, conseqüentemente os consumidores, não serão penalizados em virtude de eventuais práticas discriminatórias. É igualmente transparente dado que estão identificados os problemas que se pretendem resolver e os objetivos a alcançar.

### Conclusão

A ANACOM entende que a obrigação de não discriminação continua a ser adequada e relevante para promover a concorrência e assegurar o benefício máximo para os consumidores pelo que deverá, por isso, manter-se no horizonte temporal da presente análise, aplicando-se a todos os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais, excetuando em relação às chamadas originadas fora do EEE.

Note-se que esta obrigação, que já se encontra em vigor, além de constituir, pelo exposto acima, uma medida não discriminatória, proporcional, justificada e transparente não representa qualquer requisito oneroso aos operadores, sendo por tudo isto adequada aos fins a que se destina, designadamente evitando a criação de distorções concorrenciais nos mercados a jusante.

### **7.2.3. Transparência na publicação de informação (artigo 67.º da LCE)**

A Decisão de Análise de Mercados de 2010 manteve a obrigação de transparência na publicação de informações, a qual se traduzia no envio regular pelos operadores com PMS nestes mercados à ANACOM de uma cópia de todos os acordos de interligação que

viesses a ser celebrados ou alterados, no prazo de 10 dias úteis, e na publicação prévia dos preços dos serviços de terminação de chamadas vocais nas respetivas redes móveis.

No mercado de terminação de chamadas a imposição de uma obrigação de transparência visa monitorizar possíveis comportamentos anti-concorrenciais, nomeadamente, comportamentos que possam pôr em causa o cumprimento da obrigação de não discriminação na oferta de acesso e interligação.

Considera-se que caso fosse suprimida a obrigação de transparência, a possibilidade de detetar comportamentos discriminatórios, quer por parte do regulador, quer por parte dos clientes do serviço de terminação, seria significativamente afetada, o que poderia comprometer a eficácia da obrigação de não discriminação e inclusive da obrigação de controlo de preços.

A ANACOM considera que, e em conformidade com as Decisões de Análise de Mercado anteriores, que não é justificável a imposição no mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis de uma oferta de referência que explicita os termos e condições associados à prestação do serviço de terminação. Entende-se que a imposição desta medida adicional não seria proporcional, considerando-se que os custos decorrentes da sua aplicação, quer para os operadores, quer para o regulador, seriam desproporcionais face aos benefícios da sua aplicação.

Não obstante, os operadores com PMS devem disponibilizar aos compradores dos serviços de terminação de chamadas de voz em redes móveis, mediante pedido, todas as informações e especificações necessárias para a interligação, incluindo as alterações com impacto significativo, sempre que a sua execução seja planeada.

Entende-se ainda manter a obrigação de publicação dos preços dos serviços de terminação de chamadas de voz nas respetivas redes, bem como as respetivas alterações, com uma razoável antecedência. Este prazo pode ser definido posteriormente pela ANACOM, caso seja necessário. Adicionalmente, entende-se ser de solicitar o envio de todos os acordos de interligação existentes, após o que as alterações efetuadas a acordos existentes ou a celebração de novos acordos devem ser comunicadas à ANACOM no prazo de 10 dias úteis.

A ANACOM entende que a obrigação de transparência proposta, por ser aplicável a todos os operadores, cumpre com os objetivos de regulação definidos no art.º 5.º da LCE sendo



justificada pela necessidade de dar a conhecer a todos os operadores os termos e condições de aquisição do serviço grossista de terminação, sendo assim essencial para garantir segurança e previsibilidade nas negociações e acelerar a implementação da interligação entre os operadores. Não é discriminatória porque se aplica a todos os operadores com PMS, sendo necessária a todos a obtenção da informação em causa para se interligarem de modo expedito e eficiente. É proporcional porque não impõe um encargo significativo aos operadores com PMS, dado que obriga apenas ao envio de uma cópia dos acordos de interligação e de uma simples divulgação de informação sobre preços, e é transparente quanto aos fins a que se destina.

Além disso, tratando-se de uma obrigação que se encontrava já em vigor, constata-se que a mesma é inteiramente exequível, bem como a sua imposição não representará custos adicionais face aos que já existem presentemente. Esta obrigação contribui também para proporcionar uma maior previsibilidade e segurança ao mercado, promovendo a concorrência e, deste modo, beneficiando os consumidores finais.

### Conclusão

A ANACOM considera estar justificada a necessidade manter a obrigação de transparência na publicação de informações em moldes similares aos definidos na Decisão de 2010. Ou seja, deverá ser enviada a esta Autoridade por parte de todos os operadores com PMS nestes mercados relevantes, no prazo de 30 dias úteis após a notificação da decisão sobre estes mercados, uma cópia de todos os acordos de interligação que estejam atualmente em vigor, e após esse prazo devem ser remetidos os acordos que vierem a ser celebrados ou alterados, no prazo de 10 dias úteis. No caso das alterações aos acordos existentes, entende-se que devem ser comunicadas aquelas que se concretizem em “adendas formais” aos contratos existentes.

Deve também haver lugar à publicação prévia dos preços no sítio da Internet dos serviços de terminação de chamadas de voz nas respetivas redes móveis. Este prazo de publicação pode ser, caso seja necessário, definido pela ANACOM. Atenta o referido no capítulo 7.2.4.5, considera-se que esta obrigação de publicação dos preços de terminação não se aplica às terminações de chamadas originadas fora do EEE, aplicando-se no entanto a estas chamadas as restantes determinações que integram a presente obrigação.

Adicionalmente, os operadores com PMS devem disponibilizar, oportunamente e mediante pedido dos requerentes de interligação, todas as informações e especificações técnicas necessárias para a interligação, incluindo as alterações com impacto significativo, sempre que a sua execução esteja planeada.

#### **7.2.4. Controlo de preços (artigo 74.º da LCE)**

Como se referiu em capítulos anteriores a prestação do serviço de terminação de chamadas de voz não está sujeita a pressões concorrenciais suficientemente fortes que, num cenário hipotético de ausência de regulação, impeçam um prestador, utilizando a sua posição monopolista, de fixar os preços grossistas em níveis suficientemente elevados que condicionem a concorrência nos mercados retalhistas a jusante, em claro prejuízo dos consumidores e com consequências ao nível do bem-estar social.

Assim, a ANACOM considera que as distorções competitivas que são potenciadas por preços de terminação acima dos custos, com impacto nos mercados móveis bem como em mercados adjacentes, como sejam os mercados fixos, só são passíveis de correção por via da intervenção regulatória, nomeadamente através da regulação dos preços de terminação.

Note-se que já em anteriores decisões relativas a estes mercados, a ANACOM entendeu que as obrigações de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso, de não-discriminação e de transparência, embora fundamentais, não eram suficientes para garantir a atenuação do poder de mercado exercido pelos prestadores móveis designadamente na fixação dos preços de terminação. Entendeu-se assim essencial a imposição de uma obrigação de controlo de preços, assente no princípio da orientação dos preços para os custos, como garante da prática de preços eficientes, com vista a eliminar as distorções de concorrência então identificadas promovendo a eficiência em benefício dos consumidores finais.

A obrigação de controlo de preços foi concretizada no sentido de garantir que os preços (máximos) a fixar pelo regulador deveriam basear-se nos resultados de um modelo de custeio que foi desenvolvido para o efeito, com base na Recomendação da CE relativa às Terminações.

Neste contexto, a ANACOM fixou em 2012 os preços grossistas máximos de terminação com base no modelo de custeio LRIC “puro”, que entende como sendo o mais adequado para apurar o valor relativo ao custo da terminação móvel e, tendo presente as condições

concorrenciais existentes em Portugal e tendo na máxima conta o especificado na Recomendação da CE relativa às Terminações<sup>64</sup>, determinou que a partir de 07.05.2012 os preços máximos de terminação das chamadas vocais em redes móveis a aplicar pelos três operadores móveis com PMS seriam de 2,77 c€ por minuto em 07.05.2012, 2,27 c€ por minuto em 30.06.2012, 1,77 c€ por minuto em 30.09.2012 e de 1,27 c€ por minuto em 31.12.2012, reduzindo-se dessa forma em mais de metade os preços de terminação adotados em Portugal face ao valor de 2011 (3,5 c€).

Atenta à natureza dos problemas identificados nos presentes mercados, recordando-se que os preços de terminação móvel só têm descido por intervenção regulatória, a ANACOM considera que é indispensável a manutenção da obrigação definida de controlo de preços, consubstanciada na orientação dos preços para os custos, e implementada através dos resultados de um modelo de custeio de custos incrementais de longo prazo, atentos os custos de um operador eficiente.

Considerando a natureza transversal dos problemas identificados entende-se ainda deverem os preços ser aplicados de forma simétrica, isto é com o mesmo valor máximo para todos os prestadores de serviços móveis.

Face ao exposto, considera-se que a obrigação de controlo de preços é justificada, sendo adequada aos problemas que procura resolver, é também proporcional e não discriminatória, sendo aplicada de forma transparente a todos os prestadores no mercado na medida em que são prestadores com PMS. É igualmente uma medida que se enquadra nos objetivos de regulação constantes do artigo 5.º da LCE, nomeadamente relativos à promoção da concorrência, assegurando que nesse âmbito não existam entraves ou distorções, e relativos à defesa dos interesses dos cidadãos.

#### **7.2.4.1. A opção LRIC “puro”**

O serviço de terminação de chamadas de voz nas redes móveis, conforme já referido, enquadra-se numa lógica de um mercado *two-sided*, gerando benefícios para ambas as

---

<sup>64</sup> Recomendação da Comissão de 7 de maio de 2009, sobre o tratamento regulamentar das tarifas da terminação de chamadas em redes fixas e móveis na EU (2009/396/CE); disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:PT:PDF>

partes envolvidas na sua prestação – quem estabelece as chamadas e quem as recebe – sendo que só uma das partes é onerada.

Atendendo ao exposto, e considerando as distorções concorrenciais existentes, a nível dos mercados móveis e entre os mercados móveis e fixos, associadas à existência de preços de terminação acima dos custos, considera-se que o preço do serviço de terminação de chamadas na rede móvel se deve basear exclusivamente nos custos incrementais de longo prazo relativos à sua prestação, pelo que não deve haver lugar à recuperação de quaisquer custos comuns.

Note-se que as distorções que afetam a dinâmica concorrencial justificam a redução de preços preconizada, contribuindo para o reequilíbrio das condições de concorrência nos mercados a jusante dos mercados grossistas de terminação de chamadas nas redes móveis, com impacto nos consumidores nacionais.

Para a fixação de preços de terminação, sendo adequada a consideração de modelos de custos incrementais de longo prazo, a custos correntes, de um operador eficiente utilizando as tecnologias mais modernas, designadamente redes de nova geração, poder-se-á questionar se a metodologia de custeio mais apropriada é a que assenta em modelos do tipo LRAIC “+” ou do tipo LRIC “puro”.

A opção LRIC “puro”, que apenas contempla custos incrementais diretamente ligados à oferta do serviço de terminação, é, conforme já extensivamente desenvolvido na decisão de 2012 sobre controlo de preços que aqui se retoma, a que mais se aproxima do objetivo de conferir a este mercado relevante uma maior eficiência, maximizando-se, deste modo, os benefícios para os utilizadores e evitando-se que ocorra uma subsidiação cruzada entre prestadores e entre diferentes mercados por via do aproveitamento de margens excessivas no serviço de terminação, também associadas a desbalanceamentos de tráfego. Por conseguinte, é também aquela que assegura menores barreiras à entrada de novas entidades e a que proporciona melhores condições de concorrência para todos os *players* no mercado, obviando a distorções competitivas entre prestadores de diferentes dimensões e/ou nível de desequilíbrios dos fluxos financeiros.

Na perspetiva da eficiência estática, a consideração de um preço de terminação baseado num modelo de custeio LRIC “puro” implica uma menor distorção sobre a estrutura dos preços das chamadas de voz que dessa forma tenderão a refletir os reais custos marginais

inerentes. É também, pela mesma razão, a opção que menos distorce as escolhas marginais dos consumidores e as respetivas quantidades totais de minutos consumidos. Neste contexto, entende-se que causa menores distorções a recuperação de custos comuns, por exemplo, através da componente fixa de estruturas tarifárias conhecidas como tarifas em duas partes, do que a recuperação de custos comuns através da oneração linear do preço grossista de terminação, que entra diretamente na composição do custo marginal das chamadas *off-net*.

A este respeito importa notar que se está perante mercados caracterizados historicamente por elevados diferenciais *on-net/off-net* que, quando associados a preços de terminação acima dos custos, potenciam os efeitos de rede existentes, com impacto negativo na atratividade das redes de menor dimensão e conseqüentemente na dinâmica concorrencial nos mercados a jusante.

É de assinalar que neste contexto as vantagens obtidas pelos operadores de maior dimensão não decorrem de uma diferença real na eficiência produtiva, mas de uma distorção competitiva que, por via do preço de terminação acima dos custos associada à diferenciação tarifária referida, distorce os padrões de tráfego das chamadas retalhistas, aumentando o número de chamadas *on-net*, e reduzindo o número de chamadas *off-net*. Acresce que as distorções referidas também se refletem em termos de desbalanceamento do tráfego, gerando desequilíbrios financeiros importantes que afetam sobretudo os prestadores de menor dimensão.

Atentas as distorções identificadas em termos de eficiência dinâmica, a fixação de preços de terminação no nível dos custos marginais, e em particular a opção LRIC “puro”, é também a opção que mais favorece a concorrência, quer entre prestadores móveis de diferentes dimensões, quer entre prestadores fixos e móveis.

A nível do mercado móvel é a opção mais adequada porque é a que aproxima os preços das chamadas *off-net* aos seus custos marginais. A inclusão de custos adicionais não diretamente imputáveis ao serviço de terminação, como é o caso dos custos comuns, iria onerar injustificadamente essas chamadas, prejudicando os prestadores que mais delas dependem, e traduzir-se-ia na subsidiação cruzada entre prestadores, com prejuízo para os anteriores prestadores.

A redução do preço de terminação decorrente da aplicação da metodologia de custeio LRIC “puro” permitirá a criação de condições de sustentabilidade para as ofertas com preços das chamadas *off-net* reduzidos ou que incluam chamadas gratuitas.

Em particular, contribuirá para o reforço da capacidade concorrencial dos prestadores de menor dimensão, designadamente nas situações em que são prejudicados por desbalanceamentos de tráfego com impacto financeiro relevante.

No âmbito das relações entre mercados fixos e móveis, a opção do LRIC “puro” é também a que permite assegurar que há uma menor distorção, reequilibrando as condições concorrenciais entre prestadores com e sem operações móveis, já que ao evitar que uma parte dos custos de acesso nas redes móveis seja suportada pelas chamadas das redes fixas, garante uma maior aproximação entre os preços de terminação nas redes fixas e redes móveis.

Importa ainda notar que apesar de, contrariamente a outras metodologias, como é o caso do LRAIC “+”, a aplicação da metodologia de custeio LRIC “puro” não permitir a recuperação de custos comuns, a ANACOM considera que tal não põe em causa o princípio da orientação para os custos que constitui a obrigação em análise. Em conformidade com o referido na Recomendação da CE relativa às Terminações, os referidos custos devem ser recuperados no âmbito de outros serviços que não o de terminação de chamadas<sup>65</sup>. Assim, enquanto o mercado grossista de terminação de chamadas é um mercado monopolista, os mercados retalhistas a jusante não o são, pelo que os preços dos serviços aí disponibilizados estão sujeitos a pressões concorrenciais, devendo os custos referidos ser recuperados nesse âmbito.

Num contexto em que a fixação de preços de terminação com base na metodologia de custeio LRIC “puro” permite reforçar a capacidade concorrencial dos prestadores de menores dimensões no mercado móvel e corrigir desequilíbrios entre o sector fixo e móvel, e não havendo evidência de efeitos adversos, considera-se que a referida metodologia terá benefícios para a generalidade dos consumidores, incluindo os de mais baixo consumo. Não está no entanto excluída a possibilidade de haver ajustamentos em determinadas

---

<sup>65</sup> “(...) *Given the twosided nature of call termination, not all related termination costs must necessarily be recovered from the wholesale charge levied on the originating operator. Even if wholesale termination rates were set at zero, terminating operators would still have the ability to recover their costs from non-regulated retail services.*”

ofertas, mas verificando-se uma elevada segmentação no mercado e contribuindo a fixação de preços de terminação com base em LRIC “puro” para o acréscimo da concorrência, considera-se que a metodologia referida trará benefícios para a generalidade dos consumidores, incluindo os de mais baixo consumo. Note-se, em particular, que os consumidores exclusivos do serviço telefónico em local fixo, que serão os de mais baixos rendimentos, poderão ter um benefício imediato com a fixação de preços de terminação móvel muito baixos.

#### **7.2.4.2. A Recomendação da CE relativa às Terminações**

Para além do referido quanto à aplicabilidade da metodologia de custeio assente em LRIC “puro”, importa acrescentar que, conforme já referido anteriormente, a metodologia em causa é também aquela que a CE na sua Recomendação relativa às Terminações considera que deve ser adotada na fixação dos preços de terminação.

A Recomendação estabelece que os reguladores deverão garantir que, a partir de 31.12.2012, os preços de terminação sejam fixados ao nível dos custos eficientes baseados na aplicação de um modelo *bottom-up* (BU) utilizando a metodologia de custeio LRIC de forma a que sejam calculados os custos prospetivos incrementais de longo prazo de um operador que utilize a tecnologia mais eficiente disponível no horizonte temporal relevante.

O seu objetivo fundamental centra-se na harmonização da aplicação dos princípios da contabilização de custos nos mercados grossistas de terminação (fixas e móveis), com vista à promoção da eficiência e da concorrência sustentável e, à maximização dos benefícios para os consumidores em termos de preços e de ofertas de serviços. É também seu objetivo explícito a eliminação das distorções competitivas entre mercados fixos e móveis.

No apuramento do custo incremental associado à prestação do serviço de terminação de chamadas, são excluídos os custos comuns incorridos pelos operadores no âmbito das suas atividades, e quaisquer outros tipos de incrementos associados à recuperação de custos não relacionados com o tráfego de terminação, nomeadamente, os custos de investimento na rede com vista a aumentar a sua cobertura.

Sem prejuízo de se tratar de uma recomendação é certo que, nos termos das diretivas comunitárias e da lei nacional que as transpõem, deve ser tida na máxima conta, pelo que qualquer desvio a essa recomendação tem de ser objetivamente justificado, perante a

própria CE, com base em razões específicas da realidade nacional que não se identificam no que respeita ao mercado nacional.

Em qualquer caso os parâmetros do modelo que em Portugal implementa a metodologia em causa incorporam as especificidades nacionais, sem prejuízo de considerações de eficiência, e têm em consideração os dados disponíveis do mercado.

A respeito da aplicabilidade da metodologia de custeio LRIC “puro” prevista na Recomendação da CE relativa às Terminações, importa relevar algumas declarações recentes da Comissão Europeia, que têm merecido a concordância do BEREC<sup>66</sup>, incluídas nas recomendações que têm aprovado na sequência de diversas notificações do regulador alemão a respeito das terminações móveis e fixas, em que esse regulador opta por não adotar uma metodologia de custeio LRIC “puro”, e que suscitarem diversas cartas de sérias dúvidas da CE.

Sendo várias as recomendações da CE, uma das mais recentes, de 23 de março de 2015<sup>67</sup>, relativa a um dos projetos de decisão do regulador alemão relativo às terminações móveis, refere o seguinte<sup>68</sup>:

*“ (50) In particular, given the specific characteristics of mobile call termination markets in general and the associated competitive and distributional concerns in particular, the Commission stresses that the objectives of promoting efficiency and sustainable competition, maximising consumer benefits and contributing to the development of the internal market would be best achieved by a cost-orientation remedy based on a pure BU-LRIC methodology.*

*(51) In addition, mobile termination rates set at an efficient level on the basis of a pure BU-LRIC methodology contribute best to ensuring a level playing field among operators by eliminating competitive distortions between fixed and mobile networks in the*

---

<sup>66</sup> Vide Opiniões do BEREC disponíveis em:

[http://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/opinions/](http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/opinions/)

<sup>67</sup> Note-se que a argumentação apresentada pela CE para a abertura da Fase II mereceu, tal como em processos anteriores similares, a concordância do BEREC:

[http://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/opinions/4855-berec-opinion-on-phase-ii-investigation-pursuant-to-article-7a-of-directive-200221ec-as-amended-by-directive-2009140eccases-de20141666-1667-wholesale-voice-call-termination-on-individual-mobile-networks-market-2-in-germany](http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/opinions/4855-berec-opinion-on-phase-ii-investigation-pursuant-to-article-7a-of-directive-200221ec-as-amended-by-directive-2009140eccases-de20141666-1667-wholesale-voice-call-termination-on-individual-mobile-networks-market-2-in-germany)

<sup>68</sup> Disponível em <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/european-commission-demands-german-regulator-amends-its-mobile-termination-rates-line-eus>



*provision of termination services and between operators with asymmetric market shares.*

*(52) Moreover, high termination rates tend to lead to high retail prices for originating calls and correspondingly lower usage rates thus decreasing consumer welfare. As a result, a cost-orientation remedy based on a pure BU-LRIC methodology best promotes competition by ensuring that all users derive maximum benefits in terms of choice, price and quality in line with Article 8 (2) of the Framework Directive. In addition it best meets the requirements of 13 (2) of the Access Directive, which states that any pricing methodology chosen must serve to promote efficiency and sustainable competition and maximise consumer benefits.”*

#### **7.2.4.3. Benchmark de preços com base em LRIC “puro”**

Na sequência da decisão da ANACOM de 2012 sobre a especificação da obrigação de controlo de preços nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, Portugal passou a ser então um dos poucos países a aplicar preços grossistas de terminação móvel com base em LRIC “puro” e consequentemente a aplicar um dos preços mais baixos no conjunto dos países europeus. Note-se que o preço aplicado em Portugal vigorou a partir de 31 de dezembro de 2012, data limite fixada pela Recomendação da CE relativa às Terminações para que fossem fixados preços de terminação simétricos e baseados nos custos de um operador eficiente, utilizando um modelo LRIC “puro”.

Em janeiro de 2013, para além de Portugal, apenas a Bélgica, a Dinamarca e a França praticavam preços LRIC “puro”. Os dados do BEREC<sup>69</sup> mostravam que nessa data Portugal era o quinto país com preços de terminação mais baixos, entre os 34 países considerados.

Atualmente verifica-se que a maioria (dos 28 EM apenas 8 não aplicam ainda preços LRIC puro) dos reguladores europeus notificaram à CE os seus mercados de terminação de

---

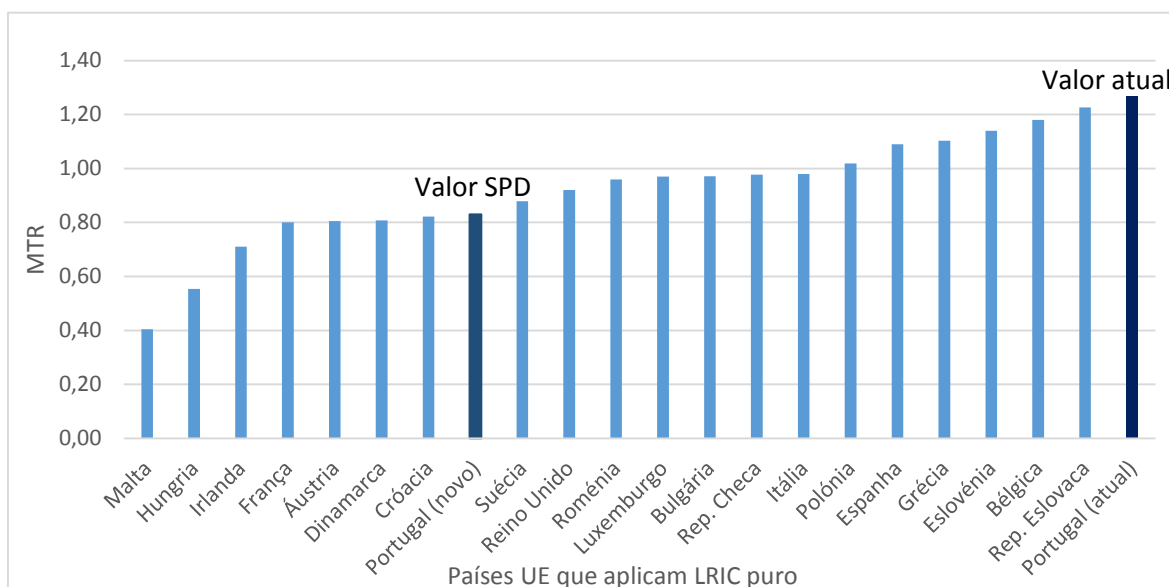
<sup>69</sup> Disponível em: [http://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/reports/1279-termination-rates-benchmark-snapshot-as-of-july-2012-integrated-report-on-mobile-termination-rates-amp-sms-termination-rates](http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/1279-termination-rates-benchmark-snapshot-as-of-july-2012-integrated-report-on-mobile-termination-rates-amp-sms-termination-rates)

chamadas de voz em redes móveis individuais, encontrando-se os respetivos preços já definidos com base em LRIC “puro”<sup>70</sup>.

Note-se ainda que já em 2015 mais países notificaram novos preços LRIC “puro”, como foram o caso das notificações do Reino Unido<sup>71</sup>, Hungria<sup>72</sup> e da Croácia<sup>73</sup>.

O gráfico seguinte permite constatar o posicionamento de Portugal no contexto europeu dos países que já notificaram preços LRIC “puro” para a terminação móvel, evidenciando os preços praticados em 2015. Portugal é o país com o preço LRIC “puro” mais caro no conjunto destes países (Gráfico 22).

**Gráfico 22 - Preços LRIC puro nos países da UE**



Nota: Hungria (valor a aplicar em abril 2015); Irlanda (valor constante de projeto de decisão ainda não notificado à CE); Reino Unido (valor notificado à CE para vigorar a partir de maio de 2015, em 2016 o valor descerá para cerca de 0,70 cêntimos de euro).

Fonte: Notificações dos reguladores à CE/ BEREC

<sup>70</sup>A análise da informação mais atual disponibilizada pelo BEREC, com dados de julho de 2014, permitia já constatar que o preço de terminação grossista móvel nacional estava acima do preço médio praticado na Europa (média ponderada), em virtude de mais países (a maioria) terem passado a aplicar preços LRIC “puro”.

<sup>71</sup> Disponível em:

[https://circabc.europa.eu/sd/a/087643ab-d3ef-446d-a4e7-038bafba0283/MCT\\_EC\\_notification\\_form%20NON-Confidential\\_final.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/087643ab-d3ef-446d-a4e7-038bafba0283/MCT_EC_notification_form%20NON-Confidential_final.pdf)

<sup>72</sup> Disponível em:

[https://circabc.europa.eu/sd/a/0ceba5f8-4fc8-471d-bac1-2e0e38bff22f/HU-2015-1705%20ADOPTED\\_EN.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/0ceba5f8-4fc8-471d-bac1-2e0e38bff22f/HU-2015-1705%20ADOPTED_EN.pdf)

<sup>73</sup> Disponível em:

[https://circabc.europa.eu/sd/a/816b7caf-65d4-452f-b671-eb962a8edee0/HR-2015-1709%20Adopted\\_EN.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/816b7caf-65d4-452f-b671-eb962a8edee0/HR-2015-1709%20Adopted_EN.pdf)

A redução dos preços de terminação móvel que resultará da revisão do modelo de custeio permitirá colocar Portugal novamente numa posição mais favorável, passando a ser o 8.º país da UE com preços de terminação móvel mais baixos, ou seja sensivelmente a meio da tabela, o que se considera corresponder ao expectável atendendo à dimensão, orografia, densidade populacional do país, nível de urbanização e taxa de utilização dos serviços móveis.

#### **7.2.4.4. Os preços a aplicar**

A definição de novos preços de terminação nas redes móveis é alicerçada na revisão do modelo de custeio LRIC “puro”, cujos resultados constam de documento próprio, também submetido a consulta pública e audiência prévia dos interessados.

Nesse contexto, o preço máximo que pode ser praticado pelos prestadores móveis em Portugal com PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais pela prestação do referido serviço grossista de terminação de chamadas de voz é fixado em 0,83 cêntimos de euro por minuto, independentemente da origem da chamada, com faturação ao segundo desde o primeiro segundo.

Acresce que com o intuito de promover a certeza regulatória, nomeadamente regulando os preços em período equivalente ao da expectável permanência em vigor da presente análise de mercado e permitido assim a sua consideração nos planos de negócios e de investimento dos prestadores, a ANACOM entende que deve, desde já, ser identificado o valor do preço máximo do serviço grossista de terminação móvel para os dois exercícios seguintes, isto é, 2016 e 2017 atualizados pelos dados da inflação (existentes e previstos) nos termos descritos no documento da Decisão sobre a especificação da obrigação de controlo de preços 2015.

O valor máximo fixado para 2015 deverá entrar em vigor dez dias úteis após a decisão final referente ao presente processo e os valores máximos para 2016 e 2017 a 1 de julho de 2016 e a 1 de julho de 2017 respetivamente. Esta determinação não se aplica às terminações de chamadas originadas fora do EEE.

Para efeitos da operacionalização da atualização de preços acima descrita a ANACOM comunicará aos operadores detentores de PMS nestes mercados até ao final do 1º quadrimestre do exercício em questão a atualização resultante para os exercícios de 2016 e de 2017, publicando também esta informação na sua página de Internet.

#### **7.2.4.5. Terminação de chamadas originadas em países fora do Espaço Económico Europeu (EEE)**

Sem prejuízo do entendimento sobre a necessidade de aplicar preços baseados num modelo de custeio LRIC “puro”, a ANACOM reconhece que podem existir diferenças importantes entre as relações comerciais que um prestador estabelece com outros prestadores nacionais ou de um país comunitário, ou mesmo de fora da UE, mas pertencente ao EEE (ou seja a Noruega, a Islândia e o Liechtenstein), que estão sujeitos a um enquadramento regulamentar comum, e que pela aplicação da Recomendação relativa às Terminações já estão ou ficarão rapidamente sujeitos à aplicação de preços LRIC “puro”, e as relações comerciais que estabelece com prestadores de países de fora do EEE.

Num contexto em que os prestadores nacionais tenham que estabelecer relações comerciais com prestadores que exerçam a sua atividade num ambiente sujeito a outro tipo de abordagem regulatória envolvendo obrigações menos exigentes, podendo até os serviços de terminação disponibilizados por esses terceiros prestadores não ser de todo regulados, o facto de os prestadores nacionais estarem vinculados a praticar preços máximos de terminação orientados para os custos de um operador eficiente (preços LRIC “puro”) pode reduzir alguma capacidade negocial que os prestadores nacionais tenham.

De facto, os prestadores nacionais podem ter que pagar a prestadores de fora do EEE preços de terminação significativamente mais elevados do que aqueles que vigoram em Portugal, o que, agravado pelas eventuais assimetrias de tráfego entre os prestadores nacionais e prestadores de fora do EEE, conduzirá a uma maior penalização dos prestadores que operam em Portugal.

Esta assimetria de preços será também em última instância prejudicial para os consumidores nacionais, dado que os preços de retalho refletirão o valor acrescido dos preços grossistas de terminação que os prestadores nacionais terão que suportar para terminar as chamadas nos países fora do EEE, ao contrário do que acontecerá com os consumidores desses países que beneficiarão do efeito dos seus prestadores irem pagar preços de terminação baseados num modelo de custeio LRIC “puro”.

Adicionalmente, a ANACOM considera que os objetivos de regulação associados à promoção da concorrência, à defesa dos consumidores e à consolidação do mercado

interno não são prosseguidos com a regulação dos preços das terminações do tráfego originado fora do EEE e até podem ficar lesados com a regulação desses preços de terminação, pelo que, notando-se ainda que esta decisão não terá qualquer impacto nos preços da terminação fixa dos países em causa, a ANACOM entende que a obrigação de controlo de preços não deverá abranger as chamadas originadas de operadores de fora do EEE.

Assim, as chamadas que sejam entregues aos prestadores nacionais e que tenham tido origem em países de fora do EEE não estarão sujeitas à obrigação de controlo de preços, sem prejuízo das restantes obrigações que se mantêm aplicáveis.

Note-se que a nível comunitário esta prática também já se verifica, tanto a nível dos mercados de terminação fixa<sup>74</sup> como dos mercados de terminação móvel, salientando-se para o efeito as mais recentes notificações feitas pelos reguladores francês<sup>75</sup>, croata<sup>76</sup> e húngaro<sup>77</sup> que, por razões similares às identificadas pela ANACOM, também decidiram aplicar de forma diferenciada a obrigação de controlo de preços em função das chamadas serem ou não originadas no EEE, decisões que não mereceram a oposição da CE.

Neste contexto, a ANACOM considera que nada impede que o prestador do serviço de terminação de chamadas possa exigir aos prestadores que adquirem esse serviço que as chamadas de voz que lhes são entregues identifiquem de alguma forma a origem da chamada ou o chamador, por exemplo através do número identificador do chamador (“*calling party number*” no caso da SS7), ou através de outro meio, nomeadamente de entre os que se encontram identificados na Recomendação da UIT sobre “*International calling party number delivery*”, sendo que o tráfego não identificado poderá não beneficiar do preço regulado.

---

<sup>74</sup> A CE reconheceu na sua carta de comentários à República Checa sobre a notificação do seu mercado de terminação fixa e a decisão de excluir as chamadas terminadas no seu país mas originadas fora do EEE, que de facto a Recomendação relativa às Terminações seria, em princípio, aplicável apenas aos serviços de terminação grossistas resultantes de chamadas originadas em países pertencentes ao EEE (disponível em: [https://circabc.europa.eu/sd/a/63a12efc-b25e-4569-85eb-24ed4adc3ebc/CZ-2014-1581%20ADOPTED\\_EN.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/63a12efc-b25e-4569-85eb-24ed4adc3ebc/CZ-2014-1581%20ADOPTED_EN.pdf))

<sup>75</sup> Disponível em: [https://circabc.europa.eu/sd/a/14067c62-4468-492a-9c4d-4ce7b2df0329/FR-2014-1668-1669-1670%20ADOPTED\\_EN%20FOR%20PUBLICATION%280%29.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/14067c62-4468-492a-9c4d-4ce7b2df0329/FR-2014-1668-1669-1670%20ADOPTED_EN%20FOR%20PUBLICATION%280%29.pdf)

<sup>76</sup> HR/2015/1709.

<sup>77</sup> HU/2015/1705.

#### **7.2.4.6. Conclusão**

Atenta a análise efetuada, a ANACOM determina que todos os prestadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais, devem estar sujeitos a uma obrigação de controlo de preços assente no princípio da orientação para os custos, no âmbito da prestação do serviço grossista de terminação de chamadas móveis, independentemente das chamadas serem originadas nas redes fixas ou móveis nacionais ou de prestadores em atividade no EEE.

A ANACOM conclui ainda que a aplicação de um valor LRIC “puro” é, em termos de eficiência dinâmica, a opção mais adequada, dado que permite limitar a alavancagem que os prestadores de maior dimensão podem exercer nos mercados de retalho a jusante pela utilização das receitas excessivas que resultam dos preços de terminação acima dos custos. E é também a opção que melhor favorece a eficiência estática, por implicar uma menor distorção da estrutura de preços das chamadas de voz, pretendendo-se que dessa forma os preços das chamadas *off-net* possam refletir os reais custos marginais que lhes são inerentes. Nesse cenário as escolhas marginais dos consumidores e os respetivos padrões de tráfego não estarão sujeitos a distorções como as que resultariam da inclusão de mais custos incrementais para além dos que decorrem da prestação do serviço, como sejam os custos comuns.

É também a opção mais coerente com a Recomendação da CE relativa às Terminações, sendo que atento o exposto, não existem razões objetivas para que Portugal se afaste do recomendado, existindo pelo contrário a necessidade de prosseguir a determinação de preços de terminação com base em LRIC “puro” de forma a eliminar as distorções ainda existentes no mercado móvel e entre o mercado fixo e móvel e prevenir o surgimento de novas distorções.

Por outro lado, seguindo-se uma metodologia idêntica à da grande maioria dos Estados Membros da UE, e sendo esta suportada em custos LRIC “puro”, contribui-se também para evitar distorções no mercado interno, beneficiando-se igualmente os consumidores e prestadores dos países da UE.

Note-se que os atuais preços de terminação móvel já refletem os resultados do modelo de custeio LRIC “puro” implementado em 2012, sendo no entanto fundamental rever esse

modelo, atualizando-o, de forma a garantir a sua adequabilidade, designadamente refletindo as evoluções tecnológicas e os desenvolvimentos do mercado mais recentes.

No contexto dessa revisão abordado em documento autónomo a adotar em simultâneo com a presente análise de mercado, releva-se que a fixação do preço de terminação num nível equiparado ao custo incremental da prestação do serviço por parte de um operador eficiente, conforme já exposto, permitirá o reforço das condições concorrenciais, criando condições para que todos os prestadores possam lidar com os efeitos de rede mediados pela tarifa, e possam lançar de forma sustentada produtos inovadores e novas estruturas tarifárias. A fixação dos preços com base em LRIC “puro” também contribuirá para reequilibrar as condições de concorrência entre os mercados fixos e móveis a jusante dos mercados grossistas de terminação.

A respeito da revisão dos preços de terminação é de salientar o atual desfasamento dos preços de terminação praticados em Portugal face aos preços praticados a nível europeu no contexto dos países que fixam preços com base em LRIC “puro”.

Face ao exposto, em relação ao cumprimento das condições constantes no art.º 55.º da LCE, considera-se que a obrigação de controlo de preços suportada no desenvolvimento do modelo LRIC “puro” é adequada aos problemas identificados, justificada, proporcional e não discriminatória, atendendo a que se considera essencial que todos os prestadores com PMS a ela estejam sujeitos de forma a eliminar os incentivos à prática de preços de terminação acima dos custos e à necessidade de promover uma maior concorrência nos mercados a jusante, com benefícios para os clientes em geral.

Por outro lado, terá a aplicação do modelo LRIC “puro” um impacto relativamente reduzido no conjunto dos prestadores com PMS que se estima ser inferior a 1% das suas receitas operacionais e ainda menor em relação ao EBITDA, e como tal perfeitamente comportável, não se justificando também um *glidepath*, que seria em todo o caso contraditório com a Recomendação da CE relativa às Terminações<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Na carta de comentários da CE à notificação do regulador inglês relativa aos mercados relevantes de terminação de chamadas de voz nas redes móveis, disponível em [https://circabc.europa.eu/sd/a/1df21fd7-f46e-436e-bb01-85909947b9ed/UK-2015-1706%20Adopted\\_EN.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/1df21fd7-f46e-436e-bb01-85909947b9ed/UK-2015-1706%20Adopted_EN.pdf), a CE é muito crítica em relação à adoção de um *glidepath* após o valor LRIC “puro” já se encontrar em vigor, tendo referido o seguinte: “*The Recommendation, however, does not make provision for any ‘adjustment periods’ when the models are updated to reflect variations in underlying costs and technological progress, once the efficient rates have been implemented in the market. Delaying the adaptation of rates to reductions in underlying costs does not allow efficiency gains to be passed on to operators purchasing termination services and ultimately consumers.*”

#### **7.2.5. Separação de contas e contabilização de custos (artigos 71.º e 74.º da LCE)**

A ANACOM impôs na Decisão de Análise de Mercados de 2010 a obrigação de separação de contas, incluindo a obrigação de reporte de informação financeira, por entender que esta permitia a verificação do cumprimento das obrigações de não discriminação e de transparência e pela sua utilidade a nível da implementação do sistema de contabilização de custos. Por sua vez, a obrigação de contabilização de custos foi imposta associada à obrigação de controlo de preços de forma a garantir a demonstração dos custos associados à prestação do serviço.

Note-se que as obrigações referidas foram impostas num contexto em que os preços grossistas de terminação eram regulados de acordo com o princípio de orientação para os custos.

Num contexto em que o preço cobrado pelo serviço grossista de terminação de chamadas vocais em redes móveis se baseia em custos incrementais de longo prazo (LRIC “puro”), os quais são determinados por um modelo de custeio desenvolvido pelo regulador, e que os sistemas de custeio dos prestadores que estão presentemente em atividade não se suportam necessariamente na mesma metodologia de custeio, as obrigações de separação de contas e de contabilização de custos que podem representar um elevado ónus para os referidos prestadores, carecem de justificação adequada.

De salientar que a nível comunitário vários países não impõem esta obrigação, como são por exemplo o caso da Áustria, da Croácia, da Dinamarca, da Estónia e do Reino Unido (em projeto de decisão) que, à semelhança de Portugal, impõem preços LRIC “puro”.

Face ao exposto, e sem prejuízo da utilidade de se deter informação sobre custos e até do eventual interesse dos próprios operadores, nomeadamente no âmbito da calibração do modelo de custeio, entende-se que a manutenção das obrigações de separação de contas e de contabilização de custos não encontra justificação e seria um encargo desproporcionado no contexto atual, pelo que se entende que devem ser suprimidas.

Sem prejuízo do referido, nota-se que a MEO continua a ter de assegurar a existência de um sistema de contabilização de custos para poder responder à obrigação de separação de contas imposta no âmbito de outros mercados.



Adicionalmente, ressalva-se, ainda a possibilidade de, nomeadamente no contexto de futuras atualizações do modelo de custeio ou de processos de investigação específicos devidamente justificados, poderem vir a ser solicitadas informações de custeio, e outras que possam ser necessárias, a todos os prestadores presentes no mercado que mantêm assim a obrigação de dar resposta a esses pedidos de informação na medida dos elementos de que disponham.

#### **7.2.6. Obrigações a impor aos operadores com PMS - Conclusão**

A ANACOM entende que os prestadores móveis com poder de mercado significativo nos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais, deverão estar sujeitos, conforme especificado nos pontos anteriores da presente secção, às seguintes obrigações:

- Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (artigo 72º da LCE)
- Não discriminação na oferta de acesso de interligação e na respetiva prestação da informação (art.º 70.º da LCE)
- Transparência na publicação de informação (artigo 67.º da LCE)
- Controlo de preços (artigo 74º da LCE)

Em conformidade com a análise efetuada, deixam de ser aplicáveis as obrigações que anteriormente eram impostas relativas à separação de contas e contabilização de custos.

## **Índice de gráficos**

Gráfico 1- Evolução das ofertas por tipo de tarifários em Portugal.....	24
Gráfico 2 - Evolução do número estações móveis e da taxa de penetração do serviço móvel terrestre .....	26
Gráfico 3 – Cartões SIM ativos, por Estado-Membro (28).....	27
Gráfico 4 - Evolução do número de estações móveis ativas por operador .....	27
Gráfico 5 - Evolução das quotas de mercado (Estações Móveis) .....	28
Gráfico 6 - Evolução número de minutos originados nos prestadores móveis por tipo de chamada.....	31
Gráfico 7 - Evolução do tráfego originado móvel-móvel (on-net e off-net).....	32
Gráfico 8 - Evolução do tráfego originado móvel-fixo .....	32
Gráfico 9 - Evolução do tráfego internacional de saída .....	33
Gráfico 10 - Evolução número de minutos terminados nos prestadores móveis nacionais por tipo de chamada .....	34
Gráfico 11 - Evolução do tráfego terminado móvel-móvel off-net.....	35
Gráfico 12 - Evolução do tráfego fixo-móvel .....	35
Gráfico 13 - Evolução do tráfego internacional de entrada.....	36
Gráfico 14 - Evolução do tráfego de retalho.....	37
Gráfico 15 - Evolução do desbalanceamento em minutos .....	40
Gráfico 16 - Evolução do desbalanceamento da NOS por operador.....	41
Gráfico 17 - Evolução do desequilíbrio financeiro da NOS.....	42
Gráfico 18 - Evolução do tráfego em minutos originados e SMS enviados .....	48
Gráfico 19 - Evolução dos preços das terminações móvel de voz e terminação SMS.....	49

Gráfico 20 - Evolução do tráfego de terminação móvel por operador.....	60
Gráfico 21 - Estrutura do tráfego de terminação móvel por tipo de terminação, 2014 .....	61
Gráfico 22 - Preços LRIC puro nos países da UE, março 2015 .....	98

### **Índice de tabelas**

Tabela 1 - Obrigações regulamentares incluídas na análise de mercados de 2010.....	6
Tabela 2 - Movimentos de descida dos preços de terminação móvel (Decisão de Controlo de Preços de 2010) .....	8
Tabela 3 – Movimentos de descida dos preços de terminação móvel (Decisão de Controlo de Preços de 2012) .....	10

### **Índice de figuras**

Figura 1 - A prestação do serviço de terminação de chamadas.....	44
--	----

## **Anexo I**

### **Lista de acrónimos e abreviaturas**

BLF	Banda Larga Fixa
BLM	Banda Larga Móvel
GSM	Sistema global para comunicações móveis
IP	Protocolo Internet
LCE	Lei das Comunicações Eletrónicas
LRIC	Long Run Incremental Costs
LTE	Long-Term Evolution
MMS	Serviços de mensagens multimédia
MVNO	Operador móvel virtual
OTT	Serviços over-the-top
PMS	Poder de Mercado Significativo
SMS	Serviço de mensagens escritas
STF	Serviço telefónico em local fixo
STM	Serviço telefónico móvel
STVS (ou TVS)	Serviço de TV por subscrição
UMTS	Sistema de comunicações móveis de 3ª geração
VoIP	Voz sobre o protocolo Internet
VoLTE	Voz sobre LTE

## **Anexo II**

### **Lista de outras entidades/organizações**

AdC	Autoridade de Concorrência
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ARN	Autoridade Reguladora Nacional
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications
CE	Comissão Europeia
EEE	Espaço Económico Europeu
ERG	European Regulators Group
UE	União Europeia

## **Anexo III**

### **Lista de operadores**

CABOVISÃO	Cabovisão - Televisão por Cabo, S.A.
CTT	CTT - Correios de Portugal, S.A.
GRUPO PT	Grupo Portugal Telecom
LYCAMOBILE	Lycamobile Portugal, Lda.
MEO	Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A
MUNDIO	Mundio Mobile (Portugal) Limited
NOS	NOS – Comunicações, S.A.
ONITELECOM	OniTelecom – Infocomunicações, S. A.
OPTIMUS	Optimus – Telecomunicações, S. A.
PTC	PT Comunicações, S. A.
TMN	Telecomunicações Móveis Nacionais, S. A.
VODAFONE	Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A.
ZON Multimédia	ZON Multimédia – Serviços de Telecomunicações e Multimédia, SGPS, S. A.