

## **DECISÃO**

### **OBRIGAÇÃO DE CONTROLO DE PREÇOS**

Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes  
móveis individuais

## 1. ENQUADRAMENTO

A Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro (adiante designada LCE), aprovou o regime jurídico aplicável às redes e serviços de comunicações electrónicas e aos recursos e serviços conexos, definindo as competências da Autoridade Reguladora Nacional (ARN) neste domínio.

Aquele diploma transpõe as Directivas n.ºs 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março, e a Directiva n.º 2002/77/CE, da Comissão, de 16 de Setembro.

Compete à ARN - o ICP-ANACOM - definir e analisar os mercados relevantes, declarar as empresas com poder de mercado significativo (PMS) e determinar as medidas adequadas às empresas que oferecem redes e serviços de comunicações electrónicas (art.º 18.º da LCE).

Este processo desenvolve-se de acordo com as seguintes fases (art.ºs 55.º a 61.º da LCE)<sup>1</sup>:

- Definição do mercado relevante (art.º 58.º da LCE)
- Análise do mercado relevante (art.º 59.º da LCE)
- Imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares (art.º 55.º e 59.º da LCE).

### 1.1. A decisão de *Controlo de Preços de 2008*

Em Junho de 2008, o ICP-ANACOM adoptou uma decisão relativa ao *Controlo de Preços* (adiante designada *Decisão de Controlo de Preços de 2008*), com base na decisão de *Análise de Mercado*, de 25.02.2005. Nessa decisão, o ICP-ANACOM decidiu que continuava a ser importante a evolução progressiva dos preços de terminação através de um novo *glide-path*, de modo a permitir a necessária adaptação dos operadores e evitar abordagens que pudessem ser consideradas injustificadamente disruptivas. Adicionalmente decidiu também o ICP-ANACOM que, face à inexistência de qualquer redução nos preços de terminação nas redes móveis desde 01.10.2006, com prejuízo

---

<sup>1</sup> Artigos 7º e 14º a 16º da Directiva Quadro.

para outros operadores e consumidores, se justificava uma descida mais acentuada num primeiro momento.

Decidiu ainda o ICP-ANACOM considerar um período de transição mais longo para a Sonaecom, em dois trimestres, resultando numa diferenciação tarifária moderada e transitória nos preços de terminação, fundamentalmente para reduzir os problemas derivados da existência da falha de mercado decorrente da elevada diferenciação de preços *on-net* e *off-net* acentuando os efeitos das externalidades de rede, que provoca um nível de desbalanceamento do tráfego que é desfavorável a esse operador.

O ICP-ANACOM enquadrou a decisão adoptada na excepção à regra geral da simetria da Posição Comum do ERG<sup>2</sup> que refere que *“pode ser aplicada uma assimetria transitória a favor do operador de menor dimensão, quando se verificarem as seguintes circunstâncias cumulativas:*

- *Existem elevados desbalanceamentos de tráfego, e portanto importantes desbalanceamentos nos pagamentos, em resultado das estratégias dos operadores (elevados diferenciações entre preços on-net e off-net);*
- *As MTR estão significativamente acima dos custos;*
- *As ARN consideram que existem benefícios na fixação transitória de MTR assimétricas (tais como potenciais benefícios no nível de concorrência no retalho) e que esses benefícios superam eventuais desvantagens.”*

Tendo presente a análise efectuada, o ICP-ANACOM considerou que as três circunstâncias cumulativas referidas verificavam-se no mercado nacional.

Os preços fixados na referida decisão foram os seguintes:

---

<sup>2</sup> Disponível em [http://erg.eu.int/doc/publications/erg\\_07\\_83\\_mtr\\_ftr\\_cp\\_12\\_03\\_08.pdf](http://erg.eu.int/doc/publications/erg_07_83_mtr_ftr_cp_12_03_08.pdf)

**Tabela 1 – Movimentos de descida dos preços de terminação móvel (decisão de 02.07.2008)**

	Terminação Fixo-Móvel, Móvel-Móvel e Internacional-Móvel	
	TMN e Vodafone	Sonaecom
15 Jul 2008 <sup>3</sup>	0,0800 €	0,0960 €
1 Out 2008	0,0750 €	0,0900 €
1 Jan 2009	0,0700 €	0,0840 €
1 Abr 2009	0,0650 €	0,0780 €
1 Jul 2009	0,0650 €	0,0720 €
1 Out 2009	0,0650 €	0,0650 €

Fonte: ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM decidiu então rever a decisão de *Controlo de Preços* de 2008, no 2º semestre de 2009, tendo em conta os desenvolvimentos que se viessem a verificar nesta matéria a nível do Grupo de Reguladores Europeus (ERG) e da Comissão Europeia (CE), bem como atendendo à evolução do problema estrutural identificado nestes mercados, ao nível do desbalanceamento do tráfego e da diferenciação tarifária entre as chamadas *on-net* e *off-net*.

O ICP-ANACOM anunciou ainda nessa decisão que o valor de 30 por cento do preço médio em vigor no mercado para as chamadas *on-net* poderia ser considerado como a melhor *proxy* disponível para a determinação dos custos de terminação dos operadores móveis, e que “*tenciona usar essa informação, de forma directa e imediata, na revisão dos preços de terminação de cada operador, a ter lugar no final do período agora coberto (Dezembro de 2009)*”.

Neste contexto, apresentam-se, no capítulo seguinte as análises a esses desenvolvimentos internacionais, e no capítulo 3 a análise ao comportamento dos operadores no mercado retalhista, nomeadamente em particular no que se refere ao problema estrutural identificado.

<sup>3</sup> Só exigível a partir de 23 de Agosto de 2008.

## 1.2. Obrigações impostas aos operadores com PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais

A definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais foi efectuada pelo ICP-ANACOM em decisão autónoma.

A análise efectuada aponta para o mercado do produto ser constituído pelos serviços grossistas de terminação de chamadas de voz em cada uma das redes móveis existentes, enquanto a sua dimensão geográfica corresponde à dimensão de cada uma das redes (GSM e UMTS em conjunto) dos operadores móveis em actividade.

Na sequência da avaliação de concorrência, o ICP-ANACOM concluiu, na referida decisão relativa aos “Mercados Grossistas de Terminação de Chamadas Vocais em Redes Móveis Individuais”, que existem em Portugal três mercados relevantes, nos quais os respectivos operadores têm Poder de Mercado Significativo nas respectivas redes móveis<sup>4</sup>:

- **TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A**
- **Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A.**
- **Sonaecom – Serviços de Comunicações, S.A.**

As obrigações impostas mantêm-se inalteradas face à anterior análise de mercado constante da *Decisão de Análise de Mercados de 2005*, e são as seguintes:

<b>Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso</b>	O ICP-ANACOM entende que se deve manter a obrigação regulamentar <i>ex-ante</i> , através da qual os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais devem dar resposta aos pedidos razoáveis de fornecimento de serviços de terminação de chamadas vocais nas respectivas redes, devendo os termos e condições subjacentes a essa resposta ser razoáveis.
<b>Não discriminação na</b>	Atentos os problemas de concorrência identificados e a capacidade e os incentivos para a prática de comportamentos discriminatórios, o ICP-ANACOM entende que os operadores com PMS nos mercados de

<sup>4</sup> O ICP-ANACOM adoptou nesta data a decisão relativa à Análise do Mercado - Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais – Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares –, na qual se suporta a presente decisão.

<b>oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações</b>	terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais não devem discriminar entre os diferentes compradores de serviços de terminação de chamadas vocais em redes móveis que se encontrem em circunstâncias equivalentes, independentemente da origem das chamadas.
<b>Transparência na publicação de informações</b>	Atentos os objectivos subjacentes a esta obrigação, o ICP-ANACOM considera ser de manter a obrigação de transparência na publicação de informações, devendo a mesma traduzir-se no envio ao regulador sectorial, por parte dos operadores com PMS nestes mercados relevantes, de uma cópia de todos os acordos de interligação que vierem 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 respectivas redes móveis. O prazo para a referida publicação poderá ser definido pelo ICP-ANACOM, caso venha a ser necessário. Considera-se também que os referidos operadores devem disponibilizar, oportunamente, aos requerentes de interligação, mediante pedido, todas as informações e especificações necessárias para a interligação, incluindo as alterações com impacto significativo, sempre que a sua execução esteja planeada.
<b>Controlo de preços e contabilização de custos</b>	Tendo em consideração que os preços de terminação acima dos custos é um dos problemas fundamentais identificado nestes mercados, e gerador de diversas distorções e ineficiências, considera-se fundamental a manutenção da obrigação de controlo de preços, materializada na orientação dos preços aos custos, e da obrigação de contabilização dos custos.  Encontra-se actualmente em curso o processo de definição da metodologia de custeio que irá determinar quais os custos do serviço de terminação para um operador eficiente, tendo em conta a Recomendação da Comissão Europeia sobre o tratamento regulamentar das tarifas de terminação fixas e móveis (Recomendação sobre Terminações), que quando terminado irá permitir a fixação de preços de terminação eficientes e efectivamente orientados aos custos.
<b>Separação de contas</b>	A manutenção da obrigação de separação de contas, incluindo a obrigação de reporte de informação financeira permite a verificação do cumprimento das obrigações de não discriminação e de transparência. É também importante ao nível da implementação do sistema de contabilização de custos.

## 2. DESENVOLVIMENTOS INTERNACIONAIS

### 2.1. Desenvolvimentos no ERG

O debate internacional relativo à regulação dos preços de terminação móvel intensificou-se com a publicação pelo ERG da consulta pública relativa à Posição Comum sobre Simetria nas Terminações Fixas e Móveis<sup>5</sup>, a qual decorreu entre 17.12.2007 e 25.01.2008, e na qual participaram cerca de 30 entidades, incluindo operadores e

<sup>5</sup> Disponível em [http://erg.eu.int/documents/cons/index\\_en.htm](http://erg.eu.int/documents/cons/index_en.htm)

associações de consumidores. A versão final da Posição Comum foi aprovada a 28.02.2008<sup>6</sup>, tendo já sido referida na *Decisão de Controlo de Preços de 2008*.

Mais recentemente o ERG iniciou novo projecto no âmbito do qual foi preparado uma versão preliminar de uma Posição Comum<sup>7</sup> sobre *Next Generation Networks Future Charging Mechanisms – Long Term Termination Issues*, que esteve em consulta pública desde 14.10.2009 até 10.12.2009, aguardando-se ainda uma posição final sobre o assunto. Este documento incide em particular sobre o modelo *Bill-and-Keep* (BaK)<sup>8</sup>, como alternativa ao modelo clássico de interligação. Neste contexto, foi analisado o BaK e as suas implicações nos modelos de negócio, na concorrência e nos consumidores, tendo ainda sido discutidas diversas formas de resolver problemas práticos de implementação.

As principais conclusões do documento, em fase de projecto, estão sintetizadas no texto que seguidamente se transcreve:

*“Weighing the pros and cons summarized above the ERG concludes that the expected higher usage and lower price under BaK outweighs the cons in general if BaK is introduced gradually through a sufficiently long glide path. The lower regulatory cost and uncertainty is an extra benefit of BaK. This is the more relevant in the longer term where the cost per minute decreases, the difference in effects of CPNP [calling Party Network Pays] and BaK decrease and the cost of determining a cost oriented tariff becomes relatively more important. (...)*

*Therefore, BaK is more promising than CPNP as a regulatory regime for termination for the long term and based on national circumstances (including legal issues) NRAs could set a glide path to BaK within the regulatory period related to the next market analysis they carry out for voice termination. However, for the short and medium term CPNP can also be an appropriate choice based on national circumstances, so NRAs can also continue the CPNP regime at least in the next regulatory period.”*

Este documento, ainda que em projecto, revela existir uma tendência favorável a que o mecanismo futuro de interligação, no âmbito das futuras redes NGN, e portanto aplicável

---

<sup>6</sup> Disponível em [http://erg.eu.int/doc/publications/erg\\_07\\_83\\_mtr\\_ftr\\_cp\\_12\\_03\\_08.pdf](http://erg.eu.int/doc/publications/erg_07_83_mtr_ftr_cp_12_03_08.pdf)

<sup>7</sup> Disponível em [http://erg.eu.int/doc/publications/2009/erg\\_09\\_34\\_draft\\_cp\\_ngn\\_future\\_charging\\_mechanisms\\_final.pdf](http://erg.eu.int/doc/publications/2009/erg_09_34_draft_cp_ngn_future_charging_mechanisms_final.pdf)

<sup>8</sup> Regime que corresponde, na prática, à aplicação de preços de terminação nulos, isto é cada operador cobra o valor da comunicação ao seu cliente final e não paga pela terminação na rede do operador de destino.

ao tráfego fixo, móvel e internet, passe a ser o mecanismo de BaK. Por outro lado há uma maior consciência da necessidade de reduções significativas e num prazo relativamente curto nos preços de terminação móvel, como forma de reduzir as distorções competitivas existentes – nomeadamente entre operadores móveis e fixos, agravadas num cenário de convergência. Tais reduções facilitarão a transição para o regime de BaK se e quando a sua implementação for decidida.

O intenso debate no seio do ERG em torno dos preços das terminações móveis, que se poderá materializar numa Posição Comum, releva a necessidade de em matéria de regulação de preços de terminação, ser garantida uma concorrência sustentável entre redes fixas e móveis e nos benefícios para os consumidores finais. Isto porque se entende que a existência de “externalidades de chamada” (*call externalities*<sup>9</sup>) implica que não é eficiente que todos os custos sejam suportados pelo cliente chamador.

Estes desenvolvimentos relevantes a nível do ERG não podem deixar de ser tidos em consideração pelo ICP-ANACOM no presente documento, e reforçam a necessidade de se continuar a promover reduções significativas nos valores dos preços de terminação.

## **2.2. Desenvolvimentos na Comissão Europeia – A Recomendação sobre o tratamento regulamentar das tarifas da terminação de chamadas em redes fixas e móveis na UE**

A Comissão Europeia (CE) lançou em 26.06.2008 uma consulta pública sobre a proposta de recomendação relativa à abordagem regulatória dos preços de terminação fixas e móveis na EU. A consulta terminou a 10.09.2008, após terem sido recebidos comentários de 52 entidades, entre as quais 30 operadores, 3 associações de consumidores e 7 entidades independentes<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> “*Call externalities*” é o conceito usado na literatura académica para reflectir 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.

<sup>10</sup> Os contributos das várias entidades estão disponíveis em

[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/library/public\\_consult/termination\\_rates/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/termination_rates/index_en.htm)



Para além do debate ao nível da Comissão, a Recomendação sobre Terminações<sup>11</sup>, que veio a ser aprovada a 07.05.2009, juntamente com a respectiva “*Explanatory Note*”<sup>12</sup> e documento relativo a “*Implications for Industry, Competition and Consumers*”<sup>13</sup>, foi também amplamente discutida, quer no âmbito do ERG, quer no Comité das Comunicações (COCOM).

A Comissão Europeia justificou a publicação da Recomendação sobre Terminações com o elevado grau de inconsistência na aplicação das obrigações nos mercados de terminação móvel, as diferenças entre os preços das terminações, particularmente das terminações móveis, no seio da União Europeia, a introdução (ou continuação) de preços de terminações assimétricos por algumas ARNs e, finalmente, o valor elevado destes preços, que se traduz em preços de retalho elevados, em prejuízo do bem-estar dos consumidores.

A Comissão considera que a falta de harmonização na aplicação de princípios contabilísticos comuns demonstra a necessidade tanto de linhas de orientação como de uma abordagem comum, que garantirão uma maior certeza jurídica, fornecendo os incentivos correctos aos potenciais investidores, e reduzindo o fardo regulatório sobre os operadores que actuam em vários Estados-Membros.

Considerando que as divergências no tratamento regulatório dos preços de terminação fixa e móvel criam distorções competitivas significativas, que preços estabelecidos acima do nível dos custos geram transferências entre os mercados e os consumidores fixos e móveis, e ainda que em mercados com operadores com quotas de mercado assimétricas tais preços elevados podem conduzir a pagamentos significativos de operadores pequenos para os seus concorrentes de maior dimensão, a Comissão entende que o estabelecimento de uma abordagem comum baseada num modelo-padrão de custos eficientes e na aplicação de preços simétricos promoverá a eficiência, a concorrência sustentável e maximizará os benefícios para os consumidores em termos de preços e

---

<sup>11</sup> Disponível em [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommlibrary/recomm\\_guidelines/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/recomm_guidelines/index_en.htm)

<sup>12</sup> Disponível em [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommlibrary/doc/implementation\\_enforcement/article\\_7/sec\\_2007\\_1483\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/doc/implementation_enforcement/article_7/sec_2007_1483_2.pdf)

<sup>13</sup> Disponível em [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommlibrary/doc/implementation\\_enforcement/article\\_7/working\\_doc.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/doc/implementation_enforcement/article_7/working_doc.pdf)

ofertas. A aplicação consistente deste novo modelo-padrão deverá ser feita tão cedo quanto possível.

O sistema utilizado actualmente na União Europeia baseia-se no princípio “*Calling Party Pays*” ou seja, o serviço de terminação não é facturado ao cliente chamado (o cliente que recebe a chamada). A Recomendação sobre Terminações reflecte no entanto sobre uma abordagem diferente. A terminação de chamadas é um serviço que gera benefícios tanto para o chamador como para o chamado (*call externality*), o que implica que ambas as partes devem ser responsáveis pelos custos originados pelo serviço. Dada esta natureza do mercado de terminação de chamadas com dois lados (“*two-sided*”), nem todos os custos de terminação precisam de ser recuperados com base no preço grossista regulado cobrado ao operador que origina a chamada. Assim, para efeitos desta Recomendação, a Comissão propõe que apenas os custos evitáveis sejam recuperados através do preço grossista, sendo que os outros custos não devem ser recuperados pelos preços de terminação<sup>14</sup>.

Relativamente à existência de preços de terminação assimétricos, a Comissão considera que qualquer desvio ao cálculo dos custos de um operador eficiente deve ser justificado por diferenças de custo objectivas que estejam fora do controlo do operador. Estas diferenças de custo só existirão no caso da terminação móvel e devido a desequilíbrios resultantes da atribuição de espectro, devendo ser aplicadas por um período máximo de 4 anos após a entrada no mercado do operador beneficiário dessa assimetria.

A Recomendação sobre Terminações estabelece que as ARNs deverão assegurar que os preços de terminação serão implementados ao nível dos custos eficientes, e serão simétricos, até 31 de Dezembro de 2012, devendo para a determinação desse custo eficiente basear-se em custos correntes e na aplicação de um modelo “*bottom-up*” utilizando custos incrementais de longo prazo (LRIC<sup>15</sup>) como metodologia de custeio (no que ficou conhecida como uma abordagem de “LRIC puro”).

Constata-se assim que, a Comissão adopta uma política regulatória no que toca aos preços de terminação centrada sobretudo na eliminação das distorções concorrenciais e

---

<sup>14</sup> Entendendo-se custos evitáveis como a diferença entre os custos totais de longo prazo de um operador que presta todos os serviços e os custos totais de longo prazo de um operador que presta os mesmos serviços excepto os serviços grossistas de terminação prestados a entidades terceiras (conforme considerando 14 e artigo 6º da Recomendação).

<sup>15</sup> Long Run Incremental Costs, na terminologia anglo-saxónica.

nos benefícios para o bem-estar dos consumidores, elegendo como prioritária a rápida descida dos preços das terminações móveis<sup>16</sup>. Saliente-se esta passagem da Explanatory Note atrás referida: *“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.”*

A Comissária Viviane Reding afirmou esperar que a implementação da Recomendação sobre Terminações reduza o nível dos preços de terminação móvel em 2012 para o intervalo entre 1,5 e 3 cêntimos de euro<sup>17</sup>, o que implicará ganhos para os consumidores de pelo menos 2 mil milhões de euros no período 2009-2012 na União Europeia. É neste contexto que a Comissão tem efectuado os comentários, ao abrigo do artigo 7º, às notificações que tem recebido relativos ao mercado 7 após a publicação da Recomendação sobre Terminações, acolhendo com satisfação as ARNs que se comprometem a efectuar reduções significativas nos preços.

---

<sup>16</sup> A este propósito, veja-se a seguinte passagem da conferência de imprensa da Comissária Viviane Reding que acompanhou a publicação da Recomendação sobre Terminações:

*“The Recommendation adopted by the Commission today will help eliminate price distortions between big and small operators across the EU and also distortions between fixed and mobile operators.*

*The Commission Recommendation will also lower consumer prices for voice calls – remember that termination rates are ultimately included in everyone’s phone bill.*

*Finally, the Recommendation will help the creation of a level-playing field and more consistent regulation on the European Telecoms Market, thereby triggering investment and innovation in the entire telecoms sector.”*  
(<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/222>)

A conferência de imprensa da Comissária Neelie Kroes aponta igualmente na mesma direcção:

*“Mobile termination rates are still ten times higher than fixed line termination rates, and four to five times above the cost of providing the connection. (...) by forcing prices down, we are leveling the playing field in particular for small mobile operators, but also between fixed and mobile operators, and ensuring that more competition is possible.*

*We estimate that eliminating price distortions between phone operators across the EU will lower consumer prices for voice calls within and between Member States, saving business and household consumers at least 2 billion euros in 2009-2012.”*  
(<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/218&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>)

<sup>17</sup> No documento da *“Implications for Industry, Competition and Consumers”*, no qual a Comissão apresenta as suas estimativas para o cálculo dos impactes da aplicação da Recomendação sobre Terminações nos operadores e consumidores, é apresentado o valor de 2,5 cêntimos por minuto como a estimativa do valor médio das terminações na Europa quando os Estados membros tiverem aplicado o modelo de custeio recomendado.

Finalmente, destaque-se ainda a publicação de um estudo efectuado pela empresa de consultoria WIK a pedido da Comissão Europeia e intitulado “*The future of IP interconnection: technical, economic and public policy aspects*”<sup>18</sup>. Neste estudo defende-se que:

*“... we think that societal welfare would be substantially enhanced if mobile termination rates were much lower than they are today, ideally zero, and preferably no higher than the rates that prevail today for fixed termination rates.*

*(...)*

*A reduction in termination fees, especially in mobile termination fees, could be implemented by (1) accelerating the speed with which the maximum call termination rate declines from year to year under existing CPNP arrangements, so as to reasonably quickly achieve levels much lower than those that pertain today; or (2) by requiring all fixed and mobile operators to eliminate call termination fees altogether; or (3) by permitting negotiated termination fees subject to an obligation that the fees be reciprocal (the same in both directions) between each pair of interconnected (fixed or mobile) networks.*

*(...)*

*What we concretely recommend instead is that the Commission mandate that fixed and mobile call termination rates “fast glide” to pre-specified target levels over a predefined number of years (somewhere between three and five). This corresponds to option 1. This fast glide path gives the operators time to adjust their business plans, and allows for mid-course corrections if necessary.”*

A presente decisão do ICP-ANACOM enquadra-se naturalmente neste contexto europeu, que se encontra bastante mais consolidado desde a adopção da decisão anterior, e que dá um ênfase especial à eliminação das distorções competitivas, sobretudo entre operadores fixos e móveis mas também entre operadores móveis, e ao aumento do bem-estar dos consumidores.

---

<sup>18</sup> Disponível em [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/doc/library/ext\\_studies/future\\_ip\\_intercon/ip\\_intercon\\_study\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/ext_studies/future_ip_intercon/ip_intercon_study_final.pdf)

### 3. EVOLUÇÃO DO COMPORTAMENTO DOS OPERADORES NO MERCADO RETALHISTA

Na decisão de Julho de 2008, o ICP-ANACOM referiu 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 factores:

- o peso do tráfego proveniente de tarifários com discriminação *on-net/off-net* continuava a ser elevado;
- os diferenciais de preços médios *on-net* face a *off-net* eram particularmente significativos na TMN e na Vodafone;
- a quota de mercado da Sonaecom, nos anos entre 2005 e 2008 tinha continuado a diminuir, sendo no momento daquela decisão correspondente a menos de metade e a menos de um terço dos dois outros operadores;
- os clientes apontavam a “rede de contactos” como a principal razão para a escolha do operador móvel;
- o desbalanceamento do tráfego continuava a ser muito desfavorável ao operador de menor dimensão.

Mantendo-se por resolver o mesmo problema concorrencial estrutural que havia já sido anteriormente identificado na *Decisão de Controlo de Preços de 2005*, considerou então o ICP-ANACOM importante intervir no sentido de estabelecer condições de concorrência no mercado, que no interesse dos consumidores, permitissem à Sonaecom uma situação de concorrência mais nivelada face aos seus concorrentes, na aquisição e manutenção de clientes.

O ICP-ANACOM referiu então que, na revisão da *Decisão de Controlo de Preços de 2008* (a que agora se procede), iria atender em particular à evolução do problema estrutural identificado, ao nível do desbalanceamento do tráfego e da diferenciação tarifária entre as chamadas *on-net* e *off-net*. No Relatório<sup>19</sup> da consulta pública que acompanhou essa

---

<sup>19</sup> Disponível em [http://www.anacom.pt/streaming/rel16\\_04072008.pdf?contentId=600887&field=ATTACHED\\_FILE](http://www.anacom.pt/streaming/rel16_04072008.pdf?contentId=600887&field=ATTACHED_FILE)

decisão, acrescentou-se que “*para [esse] efeito, durante o próximo ano, o ICP-ANACOM recolherá informação dos operadores, e avaliará o seu comportamento nos mercados grossistas, nomeadamente no que diz respeito a reduções adicionais nos preços que os aproximem dos custos efectivos, e nos mercados retalhistas, nomeadamente no que diz respeito às práticas de diferenciação on-net e off-net por parte dos operadores de maior dimensão*”.

É essa análise que se efectua de seguida, começando por se identificar e caracterizar os desenvolvimentos tarifários mais importantes que se verificaram neste período, e apresentando-se de seguida a análise sobre a evolução do referido problema concorrencial.

### **3.1. Desenvolvimentos mais recentes no mercado retalhista**

Desde a aprovação do Sentido Provável de Decisão do ICP-ANACOM relativo à obrigação de controlo de preços, a 24.10.2007, notou-se o lançamento de dois grupos de produtos cujo impacto no mercado de retalho se considera mais relevante.

O primeiro grupo de produtos, a que chamaremos “sub-grupo *on-net*”, engloba os tarifários TAG, da Sonaecom, Moche, da TMN, e Yorn Power Extravaganza/Vita 91 Extreme, da Vodafone<sup>20</sup>. Estes tarifários podem ser considerados pré-pagos, embora apresentem, em relação aos tarifários pré-pagos “tradicionais”, uma diferença significativa, nomeadamente a inclusão de uma mensalidade no produto da TMN e da Vodafone.

Os tarifários Pack t, da TMN, e os novos tarifários Best 91, da Vodafone, todos pós-pagos, constituem o segundo grupo de produtos relevantes que surgiram após a última decisão do ICP-ANACOM, que designaremos por “novos produtos pós pagos”<sup>21</sup>.

#### **3.1.1. Produtos sub-grupo *on-net***

Entre a aprovação do Sentido Provável de Decisão relativo à obrigação de controlo de preços, a 24.10.2007, e a Deliberação de 02.7.2008, assistiu-se ao lançamento, por parte

---

<sup>20</sup> Podem ser encontradas mais informações nos *website* oficiais dos produtos: [www.optimustag.pt](http://www.optimustag.pt), [www.tmn.pt/moche.html](http://www.tmn.pt/moche.html) e [www.yorn.net/Tarifario/extravaganza](http://www.yorn.net/Tarifario/extravaganza), respectivamente.

<sup>21</sup> Mais informações disponíveis em [www.tmn.pt/portal/site/tmn/menuitem.de21baa5d0875ba241a377107368e84b/?vgnextoid=0a9b7cc46254b110VgnVCM1000005401650aRCRD&vgnnextchannel=1193f3f56df1b110VgnVCM1000005401650aRCRD&vgnextfmt=default7](http://www.tmn.pt/portal/site/tmn/menuitem.de21baa5d0875ba241a377107368e84b/?vgnextoid=0a9b7cc46254b110VgnVCM1000005401650aRCRD&vgnnextchannel=1193f3f56df1b110VgnVCM1000005401650aRCRD&vgnextfmt=default7) e <https://loja.vodafone.pt/tarifarios/planobest>, respectivamente

dos três operadores móveis nacionais, de tarifários sub-grupo *on-net*. Em Março de 2008, a Sonaecom lançou o produto TAG. Poucos dias depois, a TMN e a Vodafone responderam lançando produtos muito semelhantes, praticamente em simultâneo. A TMN lançou o Moche, e a Vodafone lançou o Yorn Power Extravaganza (e o Vita 91 Extreme, praticamente idêntico ao Yorn Power Extravaganza). Estes produtos assumiram uma importância significativa no mercado, uma vez que até ao final do primeiro trimestre de 2009, ou seja em menos de 1 ano, cerca de 1,3 milhões de clientes tinham aderido a eles, correspondendo a cerca de 9 por cento dos clientes do serviço móvel.

Estes produtos são dirigidos essencialmente ao segmento jovem<sup>22</sup>, e apresentam tarifários praticamente idênticos entre eles, com uma estrutura que se distingue dos tarifários pré-pagos “tradicionais”. Os tarifários de sub-grupo *on-net* são diferenciados, no sentido em que o preço por minuto das chamadas terminadas na mesma rede (*on-net*) é inferior ao preço por minuto das chamadas terminadas nas outras redes (*off-net*). No entanto, para além deste elemento de diferenciação, é introduzida uma desagregação adicional dentro das chamadas para a mesma rede. Esta desagregação adicional consiste em tornar gratuitas as chamadas de voz entre clientes com o mesmo tarifário sub-grupo *on-net*, sendo cobradas as restantes chamadas para a mesma rede.

A única diferença substancial entre os tarifários dos três operadores reside no facto de os produtos da TMN e da Vodafone exigirem o pagamento de uma mensalidade (de cerca de 10 euros), ao contrário do produto TAG, que exige apenas um carregamento mensal obrigatório, totalmente convertível em tráfego e mensagens<sup>23</sup>. Esta diferença justificará, em grande parte, o sucesso relativo do TAG em relação aos seus concorrentes, especialmente quando medido pela diferença (em pontos percentuais) entre as quotas de mercado deste tipo de produto e as quotas de mercado<sup>24</sup> dos respectivos operadores, exercício que é feito no gráfico abaixo.

---

<sup>22</sup> Conforme pode ser lido, por exemplo, no comunicado de imprensa emitido pela Sonaecom que anuncia o lançamento do produto TAG. Este comunicado de imprensa pode ser consultado no seguinte endereço: [www.optimus.pt/Particulares/SobreaOptimus/PressReleases/2008/04/04/A9C71858-55B7-43BA-A1CE-E6F25351C1BC](http://www.optimus.pt/Particulares/SobreaOptimus/PressReleases/2008/04/04/A9C71858-55B7-43BA-A1CE-E6F25351C1BC)

<sup>23</sup> Este carregamento obrigatório é também de 10 euros.

<sup>24</sup> Em ambos os casos, as quotas são medidas por número de assinantes.

### «Início da Informação Confidencial (IIC)»

Gráfico 1 - Diferença entre as quotas dos produtos de sub-grupo *on-net* e quotas globais dos operadores



Fonte: ICP-ANACOM

### «Fim da Informação Confidencial (FIC)»

Atente-se a que, pela natureza deste tipo de tarifários, para que uma dada rede de contactos decida escolher, em bloco, um dos três produtos disponíveis, é necessário que uma proporção significativa dos membros dessa rede tenha *individualmente* vantagem em mudar-se para o operador que oferece o produto escolhido. Dado que, em média, a maioria dos clientes tem a maior parte dos seus contactos nos operadores com maior quota de mercado, e dado que, conforme indicado anteriormente, o preço das chamadas *on-net* fora do sub-grupo é inferior ao preço das chamadas *off-net*, será menos provável que uma dada rede de contactos decida aderir em bloco ao produto do operador de menor dimensão. O factor que parece ter contrariado esta menor probabilidade, determinado o relativo sucesso do produto TAG, reside nos cerca de 10 euros de mensalidade não cobrados por esse produto.



Registe-se que o produto TAG parece destinado precisamente a combater o efeito de rede descrito na *Decisão de Controlo de Preços de 2008*. De facto, ao oferecer chamadas gratuitas para todos os clientes TAG está a tentar incentivar as chamadas dentro da rede Sonaecom (*on-net*), e procura influenciar os clientes dos seus concorrentes (família e amigos) a mudarem-se em grupo para esse produto.

Por outro lado, e como forma de combater o efeito de rede associado às chamadas recebidas (*call externality*), a Sonaecom necessita de ter um preço *off-net* que seja suficientemente competitivo de modo a que o cliente que muda para o TAG continue a efectuar chamadas para a sua rede de contactos<sup>25</sup>. É este fenómeno que explica o aumento do desbalanceamento de tráfego que se verificou e que analisaremos mais adiante sem que, contudo se deixasse de verificar uma redução significativa no desequilíbrio financeiro. Este esforço, por parte do operador de menor dimensão, foi facilitado pelo contexto vivido no mercado em consequência da *Decisão de Controlo de Preços de 2008*, que reduziu significativamente os preços de terminação.

Quando o ICP-ANACOM adoptou a *Decisão de Controlo de Preços de 2008*, era sua expectativa, tal como referido em secção anterior, “*criar condições para uma acrescida concorrencialidade no mercado móvel, ao permitir atenuar as desvantagens resultantes dos aproveitamentos das externalidades de rede por parte dos operadores de maior dimensão, possibilitando ao operador de menor dimensão adoptar posturas competitivas mais agressivas, em benefício dos consumidores finais*”.

A adesão dos clientes ao produto TAG, ainda que mitigada pela imediata resposta dos seus concorrentes, permitiu à Sonaecom um aumento da sua quota de mercado em todos os trimestres entre o 3º trimestre de 2008 e o 3º trimestre de 2009. É um dado significativo, se tivermos em conta que a Sonaecom não apresentava aumentos sustentados da quota de mercado anual nos anos anteriores.

Em termos globais, a criação deste tipo de produtos, que potenciam novas condições de concorrencialidade no mercado de retalho, ilustra de forma particularmente clara as vantagens de reduzir os preços de terminação, que se reflecte numa redução do impacto do efeito de rede. Por sua vez, tais condições acrescidas de concorrencialidade,

---

<sup>25</sup> (IIC)

(FIC)

traduzem-se em benefícios para os consumidores, confirmando assim a adequação da *Decisão de Controlo de Preços de 2008*, e a necessidade de se continuar com descidas adicionais que trarão maior concorrencialidade e aumentarão o bem-estar dos consumidores<sup>26</sup>.

### 3.1.2. Novos produtos pós-pagos<sup>27</sup>

Em Agosto de 2008, a TMN introduziu uma renovação dos seus tarifários pós-pagos, onde incluiu três novos tarifários (Pack t M, L e XL) nos quais as chamadas de voz para a mesma rede são gratuitas. Adicionalmente, estes tarifários incluem pacotes de minutos de chamadas de voz *off-net* e/ou SMS, que aumentam com o valor da mensalidade. Por outro lado, o preço por minuto das chamadas de voz *off-net* não incluídas no pacote diminui à medida que o valor da mensalidade aumenta (o mesmo sucedendo com as SMS não incluídas no pacote). Assim, a título de exemplo, e segundo informação disponível no sítio Internet do operador<sup>28</sup>, o pacote incluído no tarifário Pack t M, cuja mensalidade é de 30,65 euros, não inclui minutos *off-net*, sendo o preço por minuto destas chamadas 0,308 euros. Os tarifários Pack t L e Pack t XL, por seu turno, têm mensalidades de 51,15 e 102,4 euros, e incluem pacotes com 100 e 500 minutos de voz *off-net*, respectivamente. Fora dos referidos pacotes, o preço por minuto das chamadas de voz *off-net* é 0,205 e 0,103 euros, respectivamente.

Em Outubro, também a Vodafone efectuou uma renovação dos seus tarifários pós-pagos Best 91, incluindo quatro novos tarifários (Best 91 Base, Plus, Max e Top) Tal como aconteceu com a TMN, nos novos tarifários o preço das chamadas para a mesma rede é nulo<sup>29</sup>, à excepção do tarifário Best 91 Base, onde o 1º minuto de voz *on-net* é cobrado. À semelhança também dos novos tarifários pós-pagos TMN, à medida que a mensalidade aumenta, os pacotes de minutos e/ou SMS aumentam também, enquanto os preços por minuto das chamadas de voz *off-net* diminuem. A título de exemplo, o tarifário Best 91

---

<sup>26</sup> A este propósito, veja-se a seguinte transcrição da conferência de imprensa da Comissária Neelie Kroes na apresentação da Recomendação: “*If termination rates were lower, they could use these funds to finance investment in new infrastructure and could also make more aggressive retail offers to attract more customers*”. O comportamento dos operadores móveis nacionais, em resposta à decisão de descida de preços de 2008, permite precisamente confirmar a adequação desta frase.

<sup>27</sup> Atente-se que os preços referidos nesta secção tiveram, em Abril de 2010, um aumento de aproximadamente 1%.

<sup>28</sup> Disponível em <http://www.tmn.pt/portal/site/tmn/menuitem.de21baa5d0875ba241a377107368e84b/?vgnextoid=0a9b7cc46254b110VgnVCM1000005401650aRCRD&vgnnextchannel=1193f3f56df1b110VgnVCM1000005401650aRCRD&vgnnextfmt=default7>

<sup>29</sup> Mais informação disponível em <https://loja.vodafone.pt/tarifarios/planobest/>

Plus tem uma mensalidade de 30,65 euros, e o preço por minuto das chamadas *off-net* é 0,296 euros, sendo que o pacote deste tarifário não inclui minutos de voz *off-net* gratuitos. Os tarifários Best 91 Max e Top têm mensalidades no valor de 51,15 e 71,65 euros, e oferecem 200 e 500 minutos de chamadas de voz *off-net*, respectivamente. Fora dos pacotes, o preço por minuto das chamadas de voz *off-net* são, respectivamente, 0,153 e 0,101 euros.

Em ambos os casos, estes tarifários apresentam valores de mensalidades relativamente elevados, pelo que tenderão a ser competitivos apenas para níveis de consumo elevados. Embora os tarifários tendam a incluir minutos de tráfego *off-net*, esgotados estes, o preço por minuto destas chamadas de voz poderá desincentivar, na margem, a realização de chamadas para outras redes, atendendo a que, por comparação, o preço das chamadas de voz para a mesma rede é nulo. Poder-se-á assim concluir que a TMN e a Vodafone continuaram a incentivar a realização de chamadas *on-net* junto dos clientes com despesas mensais mais elevadas, como sucede com os de menor despesa (ver secção 3.1.1).

### **3.1.3. Conclusão**

Da análise efectuada pelo ICP-ANACOM conclui-se que, tanto a TMN como a Vodafone, não introduziram tarifários que reduzissem os diferenciais de preços retalhistas *on-net* e *off-net* (podendo afirmar-se até que introduziram tarifários com maiores diferenciais, como é o caso dos tarifários pós-pagos aqui apresentados). Em paralelo, não efectuaram, por sua iniciativa, quaisquer descidas nos preços grossistas, que se encontram no mesmo nível desde Abril de 2009.

## **3.2. Problema estrutural associado ao desbalanceamento do tráfego e diferenciação tarifária entre as chamadas *on-net* e *off-net***

Na primeira análise de mercado, o ICP-ANACOM identificou uma falha de mercado denominada “*discriminação de preços como estratégia de fecho do mercado (foreclosure)*”. Este problema concorrencial consiste na prática, pelos operadores de maior dimensão, de preços de retalho *on-net* muito inferiores aos preços de retalho *off-net*, associada a preços de terminação excessivamente acima dos custos, ampliando dessa forma os efeitos de rede.

Trata-se de uma prática que coloca o operador de menor dimensão numa situação de clara desvantagem competitiva na aquisição e manutenção de clientes, com maior impacto em mercados maduros, onde aumentos relevantes de quota de mercado estão essencialmente associados a mudança de operador.

O ICP-ANACOM, tanto com a publicação do Sentido Provável de Decisão, como com a publicação da Decisão Final de 2008, alertou os dois operadores móveis de maior dimensão para a importância de diminuírem o diferencial de preços *on-net* e *off-net* nos seus tarifários. Como se mostra acima, o comportamento desses operadores em termos de introdução de novos tarifários não foi no sentido da diminuição desse diferencial que ao invés foi agravado.

O ICP-ANACOM, na Análise de Mercado, publicada em simultâneo com esta decisão, demonstra que se mantém uma diferenciação elevada a nível das receitas por minuto entre as chamadas *on-net* e *off-net*<sup>30</sup> (ainda que mais reduzida que no passado<sup>31</sup>).

O desequilíbrio nos pagamentos de terminação efectuados pela Sonaecom aos restantes operadores diminuiu significativamente após a *Decisão de Controlo de Preços de 2008*, como era de esperar, apesar dos elevados valores de desbalanceamento registado pela Sonaecom, devido à redução dos preços da terminação e à assimetria transitória aplicada nos 2 últimos trimestres de 2008 e nos 3 primeiros trimestres de 2009. O Gráfico 2 permite visualizar a redução do desequilíbrio, até ao final do 1º trimestre de 2009.

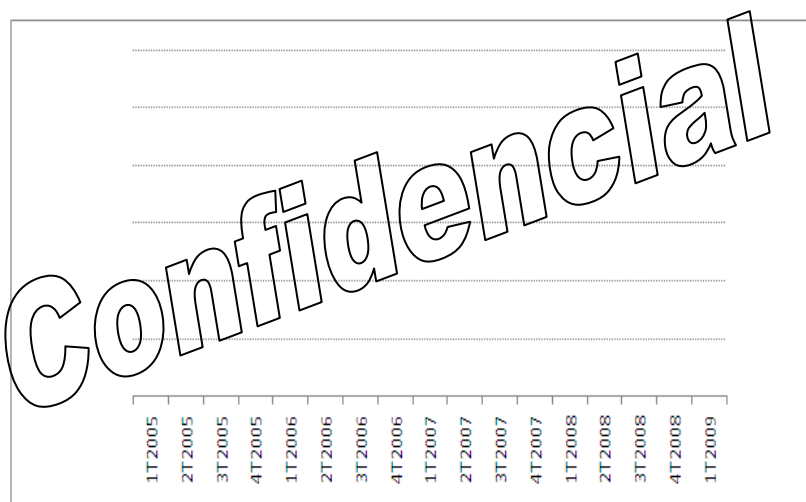
---

<sup>30</sup> A este propósito vejam-se os gráficos 10 e 11 da decisão relativa à Análise de Mercado.

<sup>31</sup> Sendo que para este efeito de redução do diferencial, ao nível das receitas por minuto, terá contribuído a evolução dos perfis de tráfego dos consumidores, nomeadamente mudanças para novos tarifários com preços *off-net* mais reduzidos (por exemplo tarifários *low cost*), e não tanto alterações promovidas pelos operadores de maior dimensão. Note-se, adicionalmente, que se o valor da elasticidade da procura por minutos *off-net* dos clientes que subscrevem tarifários diferenciados for suficientemente elevado, um aumento do grau de diferenciação (ou seja, o aumento do preço relativo *off-net/on-net*) deste tipo de tarifários pode conduzir à redução da receita média *off-net* por minuto de um dado operador.

**(IIC)**

**Gráfico 2 – Evolução do Desequilíbrio Financeiro da Sonacom**



Fonte: ICP-ANACOM

**(FIC)**

A análise aqui efectuada ao problema concorrencial identificado em 2005 e em 2008, ao nível do desbalanceamento do tráfego e da diferenciação tarifária entre as chamadas *on-net* e *off-net*, permite concluir que ele ainda se mantém actualmente. Outra conclusão que se retira desta análise é que a intervenção do ICP-ANACOM em Julho de 2008, ao reduzir os preços de terminação de 11 cêntimos por minuto para 6,5 cêntimos por minuto (associada a uma assimetria limitada e transitória), teve os efeitos desejados em termos de acrescida concorrencialidade e benefícios para o consumidor final, a nível do tráfego móvel-móvel. Continuando-se a verificar o problema estrutural anteriormente identificado, continua a ser necessária uma redução forte nos preços de terminação móvel, por forma a prosseguir o combate a esse problema com eficácia.

Tal como a análise efectuada pelo ICP-ANACOM relativamente aos desenvolvimentos internacionais, no ERG e na Comissão Europeia, descrita na secção anterior, também a análise ao comportamento dos operadores no mercado retalhista, e o *benchmark* europeu dos preços de terminação, analisado na secção 5, apontam para a necessidade de se efectuar uma nova descida nos preços de terminação móvel durante o próximo período da aplicação do controlo de preços.

#### 4. DISTORÇÕES COMPETITIVAS ENTRE OS MERCADOS FIXO E MÓVEL

A prática de preços de terminação excessivos e muito acima do nível de custos eficientes conduz a distorções nas escolhas dos consumidores. Se o preço de uma chamada fixo-móvel for demasiado elevado, como resultado de preços de terminação excessivos, e os operadores móveis usarem esse excesso de receita para reduzir o preço das suas próprias chamadas de retalho (nomeadamente nas chamadas *on-net*), esta alteração dos preços relativos induzirá uma utilização excessiva do bem cujo preço é subsidiado – serviço móvel – em detrimento daquele cujo preço relativo aumentou – serviço fixo.

Esta alteração nos preços relativos não reflecte alterações nos custos marginais reais dos dois serviços, pelo que a distorção nas escolhas dos consumidores gera uma ineficiência estática. Sendo o preço de terminação nas redes móveis cerca de 10 vezes superior ao preço da terminação fixa, em Portugal, esta distorção é certamente uma das explicações para o maior peso da utilização dos serviços móveis face aos serviços fixos em Portugal (ver secção 5.2.2. do documento do documento relativo à Análise de Mercado).

Conforme já foi referido em anteriores decisões, o ICP-ANACOM considera que não existem justificações para uma tão significativa diferença de preços entre a terminação nas redes móveis e nas redes fixas nacionais, cujo impacto negativo é aliás agravado pela crescente adesão aos produtos fixos introduzidos pelos operadores móveis, fazendo uso das suas redes GSM e UMTS (produtos *Homezone*).

O ICP-ANACOM estimou, que, no período de um ano, e no pressuposto de que os preços de terminação fixa e móvel se mantinham nos valores actualmente em vigor, uma transferência líquida entre os operadores fixos e móveis de aproximadamente 67 milhões de euros.

Ao reduzir o preço das terminações móveis, aproximando-o do nível dos custos eficientes, os preços dos dois tipos de terminação convergem gradualmente, reduzindo desta forma a transferência líquida atrás referida, e contribuindo para eliminar as distorções competitivas que se têm verificado e intensificado entre os dois mercados. Tal objectivo é de crucial importância tendo em conta a crescente tendência para a convergência entre redes e entre serviços que se verifica actualmente nos mercados de comunicações electrónicas. Só com preços de terminação mais alinhados, e portanto

condições de concorrência equilibradas, é que tais produtos convergentes serão incentivados em benefício dos consumidores finais.

A este propósito refira-se as seguintes passagens da Explanatory Note que acompanha a Recomendação sobre Terminações:

*“Furthermore, with the evolution of fixed–mobile hybrid services and a move towards convergence, a different regulatory treatment of fixed and mobile termination rates raises a possible inconsistency issue. The regulatory model underlying the FTR regulation assumes that operators will recover the cost of the local loop via retail subscription charges, and that these costs are not included in the FTR paid by other operators, including mobile operators. This is not the case in mobile networks where the access network costs are largely recovered via the termination rate. This needs to be considered in order to ensure that competitive distortions do not arise and that allocative-efficiency concerns as described above are addressed.*

(...)

*“In an environment of increasing convergence between fixed and mobile networks and with a view to promoting sustainable competition and investment within and across all telecoms markets, it is important that regulation is, as far as is practicable, technology neutral and ensures that there is no distortion or restriction of competition and that efficient investment and innovation is encouraged. These principles are enshrined in Article 8 of the Framework Directive and include the development of the internal market through consistent regulatory practice and consistent application of the regulatory framework. The above considerations imply that in similar circumstances and where similar market failures have been identified, similar costing principles should be applied.”*

Estima-se que a presente decisão, ao introduzir uma nova redução de preços de terminação móvel nos termos referidos na secção 6 do presente documento, tenha um impacto total de cerca de 30 milhões de euros na transferência entre os operadores fixos e móveis, o qual reverterá a favor dos consumidores finais, atendendo a que os preços de retalho da PT Comunicações (que ainda detém uma quota de mercado significativa) são regulados por esta Autoridade.

Refira-se que da descida de preços de terminação concretizada em 2008 resultou uma importante redução do tarifário de retalho fixo-móvel, o qual registou uma descida

acumulada de 26 por cento no período após a *Decisão de Controlo de Preços de 2008*, tendo-se traduzido na transferência de cerca de 64 milhões de euros para os consumidores finais.

## 5. AVALIAÇÃO COM RECURSO A BENCHMARK

### 5.1. Benchmark europeu entre 2008 e 2009

Conforme se pode verificar pelo *benchmark* do ERG, de 1.07.2008 (Gráfico 3), antes do início da trajectória de descida de preços determinada pela *Decisão de Controlo de Preços de 2008*, Portugal encontrava-se colocado em 27º lugar, entre 31 países da Europa.

Nota-se que, em Janeiro de 2009, já após a *Decisão de Controlo de Preços de 2008* ter entrado em vigor, Portugal passou a situar-se em 13º lugar, conjuntamente com outro país, entre 32 países.

Entretanto, no último *benchmark* publicado pelo ERG, de Julho de 2009 (Gráfico 4), - o posicionamento de Portugal passou para 14º (entre 32 países), sublinhando-se, no entanto, que este *benchmark* ainda não reflecte completamente as descidas dos preços de terminação impostas pelo ICP-ANACOM na decisão de 2008.

Gráfico 3 – Preços médios de terminação móvel – Julho 2008

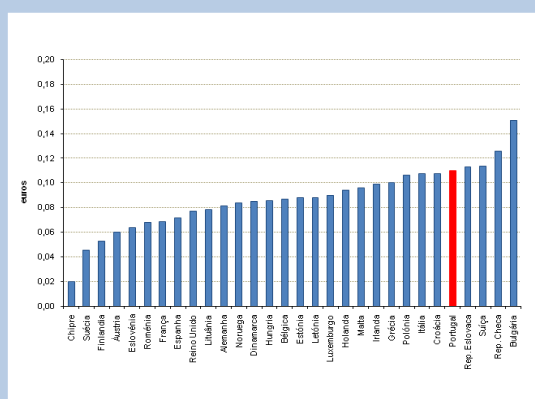
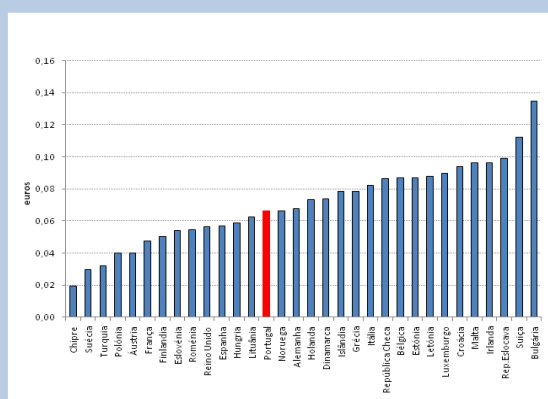


Gráfico 4 – Preços médios de terminação móvel – Julho 2009



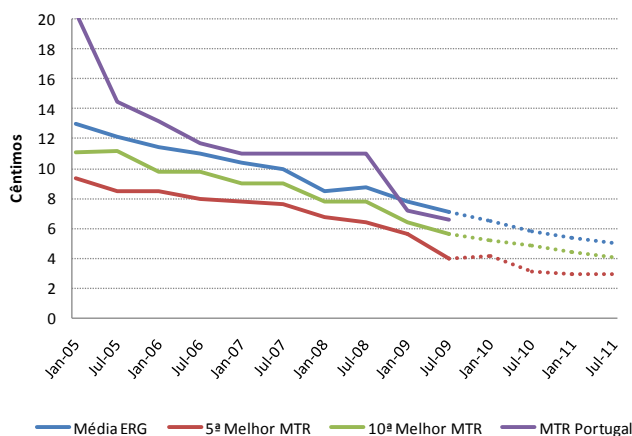
Fonte: ERG [http://erg.eu.int/documents/docs/index\\_en.htm](http://erg.eu.int/documents/docs/index_en.htm)



## 5.2. Benchmarking prospectivo

O Gráfico 5 estabelece uma comparação entre os valores médios das terminações que resultam dos *benchmarks* do ERG, publicados a cada 6 meses, os valores médios praticados em Portugal, e os 5º e 10º melhores preços em cada um dos momentos considerados. Procedeu-se igualmente a uma estimativa da evolução da média dos preços de terminação, entre Julho de 2009 e Janeiro de 2011, bem como dos 5º e 10º melhores preços, com base nas decisões já conhecidas ou anunciadas das diversas autoridades reguladoras nacionais cujas terminações integram habitualmente os referidos *benchmarks* (no gráfico a tracejado).

Gráfico 5 – Evolução dos preços médios de terminação na Europa

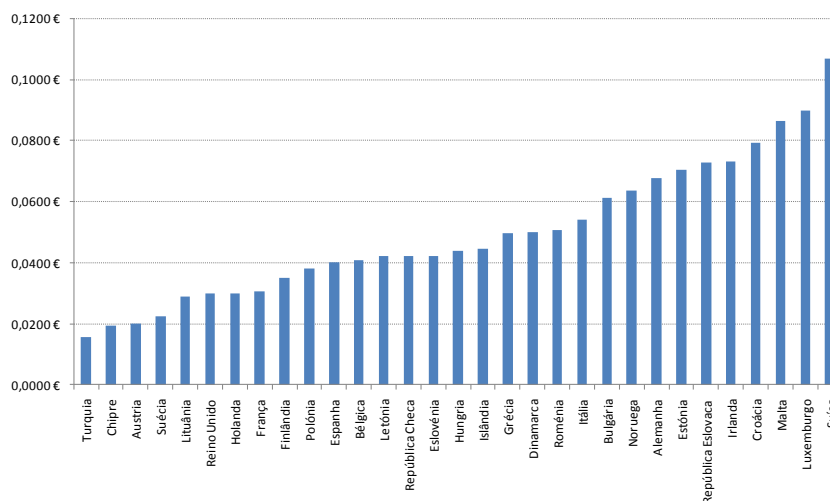


Fonte: ICP-ANACOM e ERG

O gráfico seguinte permite visualizar os preços médios de terminação que serão aplicados em Novembro de 2011, para cada um dos países que constam do *benchmark* do ERG<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Neste gráfico incluíram-se os valores dos países para os quais os preços já foram anunciados para Novembro de 2011, sendo que para os restantes países se mantém o último valor conhecido antes dessa data.

**Gráfico 6 – Preços médios de terminação (estimativa Novembro 2011)**



Fonte: ICP-ANACOM, notificações e decisões das ARNs Europeias

Nota-se, contudo, que diversas ARNs ainda não tomaram decisões definitivas sobre esta matéria. Adicionalmente, a Recomendação sobre Terminações, atrás referida, insta as ARN a fixarem preços com base nos custos de um operador eficiente, com o objectivo de reduzir significativamente os preços em causa, para níveis no intervalo de 1,5 a 3 cêntimos por minuto. Estes dois factos, tomados em conjunto, levarão certamente a que a estimativa apresentada sobreavaleie os preços de terminação que serão praticados em 2011.

Já após a aprovação do SPD, o OFCOM submeteu a Consulta Pública novos preços de terminação para o Reino Unido, em conformidade com a Recomendação sobre Terminações. O *glide-path* proposto termina em cerca de 0,006 euros em 2014/2015. Em Junho de 2011, o preço proposto é de cerca de 0,03 euros, valor inferior ao que surge no gráfico 6. Também o regulador da Turquia decidiu descer os preços de terminação para valores na ordem dos 0,015 euros, em Abril de 2010. Mais recentemente o regulador da Holanda anunciou igualmente novos preços de terminação. Em Setembro de 2011 deverão aplicar preços de 0,030 euros. O gráfico anterior foi alterado face à versão incluída no SPD, de forma a reflectir as novas decisões e projectos de decisão notificados à Comissão Europeia, após a publicação do SPD.

### 5.3. Países que adoptaram boas práticas

A Recomendação sobre Terminações refere que:

*“Em circunstâncias excepcionais, caso uma ARN não consiga, nomeadamente devido aos fracos recursos, finalizar atempadamente o modelo de cálculo dos custos recomendado e possa demonstrar que uma metodologia diferente do modelo CALP ascendente baseado nos custos correntes obtém resultados conformes com a presente recomendação e compatíveis, em termos de eficiência, com os de um mercado concorrencial, poderá considerar a possibilidade de estabelecer preços provisórios com base nessa abordagem alternativa até 1 de Julho de 2014. Caso seja objectivamente desproporcionado para as ARN com recursos reduzidos aplicarem a metodologia recomendada para o cálculo dos custos a partir dessa data, essas ARN podem continuar a aplicar uma metodologia alternativa até à data de revisão da presente recomendação, a menos que o organismo criado para garantir a cooperação entre as ARN e a Comissão, incluindo os seus grupos de trabalho afins, forneça um apoio prático e orientações suficientes para ultrapassar a referida limitação de recursos e, em particular, o custo da aplicação da metodologia recomendada. O resultado eventualmente obtido com as metodologias alternativas não pode ser superior à média das tarifas de terminação fixadas pelas ARN que aplicam a metodologia de custeio recomendada.”*

Sem prejuízo de a situação aludida no texto acima citado não ser totalmente aplicável ao caso actual, dado o horizonte temporal previsto pela Comissão para o desenvolvimento de modelos de custeio ainda não se encontrar esgotado, na ausência de um conhecimento preciso sobre os países que tenham já ultimado e aplicado a nova metodologia de custeio, considera-se adequado considerar, como *proxy* para a fixação de preços de terminação, uma amostra relevante de países que recentemente anunciaram esses preços, a aplicar nos seus mercados. Neste âmbito, na conferência de imprensa que acompanhou a publicação da Recomendação sobre Terminações, a Comissária Viviane Reding referiu:

*“... despite efforts made by some national telecoms regulators to bring down mobile termination rates so as to reflect the real costs incurred by the operators - I mean by this in particular the Swedish, Finnish, French, Italian, Austrian and Romanian regulator who*

*have started to go in the right direction as regards mobile termination rates -, we still face a situation with rates varying considerably from Member State to Member State*<sup>33</sup>

A Comissão acolheu favoravelmente as decisões tomadas por esses países, que representam um compromisso de alinhar a regulação dos preços de terminação com a legislação Europeia e com as melhores práticas a nível europeu, bem como a sua firme intenção de desenvolver um modelo de acordo com a Recomendação sobre Terminações<sup>34</sup>. Constata-se assim que, no entender da Comissão, aqueles 6 países (Suécia, Finlândia, França, Itália, Áustria e Roménia) encontram-se no “caminho certo” em termos de regulação de preços de terminação. Como tal será relevante analisar em particular quais as decisões de preços que esses países já decidiram aplicar no futuro próximo.

Neste contexto, verificam-se as seguintes decisões ou intenções já declaradas das 6 ARN desses países quanto à intervenção sobre os preços de terminação móvel, a implementar durante os anos de 2010 e 2011:

- Notificação da Suécia<sup>35</sup> em que se encontram previstos preços de terminação na ordem dos 2,50 cêntimos a partir de Julho de 2010, e 2,18 cêntimos a partir de Julho de 2011;
- Memorando da Finlândia<sup>36</sup> com orientações para que os preços máximos de terminação não excedam 4 cêntimos em 2010 e 3,5 cêntimos em 2011;
- Notificação da França<sup>37</sup> à CE, em que são indicados preços de terminação de 4,5 cêntimos e de 6 cêntimos, até ao final de Junho de 2010, e de 3 cêntimos e 3,5 cêntimos, a partir dessa data<sup>38</sup>;

---

<sup>33</sup> Declarações disponíveis em <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/222>

<sup>34</sup> Vide lista de FAQ relativas à Recomendação sobre Terminações, disponível em <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/222>

<sup>35</sup> Disponível em [http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=/sweden/registerednotifications/se20090941/se-2009-0941\\_enpdf/EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=/sweden/registerednotifications/se20090941/se-2009-0941_enpdf/EN_1.0_&a=d)

<sup>36</sup> Disponível em [http://www.ficora.fi/attachments/suomi\\_R\\_Y/5z1XFNECJ/Files/CurrentFile/Viestintaviraston\\_arviointiperiaatteen\\_matkaviestinverkon\\_laskevan\\_liikenteen\\_hinnoittelusta.pdf](http://www.ficora.fi/attachments/suomi_R_Y/5z1XFNECJ/Files/CurrentFile/Viestintaviraston_arviointiperiaatteen_matkaviestinverkon_laskevan_liikenteen_hinnoittelusta.pdf)

<sup>37</sup> Disponível em <http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=/france/registerednotifications/fr20080812&vm=detailed&sb=Title>

- Decisão da Itália<sup>39</sup>, em que são definidos preços de terminação na ordem dos 6,60 cêntimos para os dois maiores operadores, 7,20 para o terceiro operador e 9,0 cêntimos para o quarto operador, a partir de Julho de 2010, e preços de terminação de 5,3 cêntimos para os três maiores operadores e de 6,3 cêntimos para o quarto operador, a partir de Julho de 2011;
- Decisão da Áustria<sup>40</sup>, em que são definidos preços de terminação na ordem dos 3,50 cêntimos a partir de Janeiro de 2010, 3,01 cêntimos a partir de Julho, 2,51 cêntimos a partir de Janeiro de 2011 e 2,01 a partir de Junho de 2011;
- Notificação da Roménia<sup>41</sup> à CE, em que são indicados preços de terminação na ordem dos 5,03 cêntimos para os dois maiores operadores durante 2010, de 5,67 cêntimos e 5,03 cêntimos para os dois operadores mais pequenos, respectivamente em Janeiro e Julho de 2010, e de 6,4 cêntimos e 5,67 cêntimos para o novo entrante, respectivamente nas datas já referidas.

Se efectuarmos o cálculo da média dos preços de terminação móvel que estes 6 países terão em Novembro de 2011, esse valor situa-se nos 3,5 cêntimos por minuto.

Por fim, sem prejuízo do *benchmarking* acima considerado, refira-se também que, após as declarações da Comissária, a Lituânia fixou preços de terminação na ordem de 2,89 cêntimos para vigorar em 2011. Refiram-se igualmente os casos acima mencionados do

---

<sup>38</sup> Em resposta a processos judiciais, o Conselho de Estado, tendo embora rejeitado as alegações feitas contra o *standard* de custeio aplicado e contra a necessidade de assimetria num período transitório, acabou por decidir contra a aplicação do nível concreto de assimetria estabelecido para o último período do *glidepath* (ou seja, a partir de 1.07.2010), por entender que o nível de compensação decidido pela ARCEP era excessivo. A ARCEP anunciou um novo preço para a Bouygues para o período entre Julho e Dezembro de 2010, continuando a manter-se algum nível de assimetria até que as MTR estejam mesmo no nível de custos eficientes

<sup>39</sup> Disponível em [http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=/italia/adopted\\_measures/it20080802/delibera\\_conspdf/\\_T\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=/italia/adopted_measures/it20080802/delibera_conspdf/_T_1.0_&a=d)

<sup>40</sup> Disponível em <http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=/sterreich/adoptedsmeasures/at20090910&vm=detailed&sb=Title>

<sup>41</sup> Disponível em [http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=/romania/registered\\_notifications/ro20090878&vm=detailed&sb=Date\\_d](http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?!=/romania/registered_notifications/ro20090878&vm=detailed&sb=Date_d)

Reino Unido e da Holanda, cujos preços de terminação, em meados de 2011, deverão situar-se na ordem dos 3 cêntimos.

## **6. PREÇOS A VIGORAR NO PERÍODO DESTA REVISÃO**

### **6.1. Decisão de redução de preços**

O ICP-ANACOM irá implementar um *glide path* para vigorar a partir de Maio de 2010, envolvendo cinco alterações de preços espaçadas de três meses, tendo assim a duração de 6 trimestres. A opção pelo período temporal referido tem como razão o facto de se prever que o modelo de custeio das terminações móveis, a desenvolver pelo ICP-ANACOM, esteja concluído e pronto a ser adoptado no final desse período.

Tendo em conta os argumentos expostos no presente documento, nomeadamente os desenvolvimentos ao nível do ERG e da CE e ainda o comportamento dos operadores nos mercados grossista (manutenção de preços de terminação) e retalhista (manutenção ou agravamento dos diferenciais de preços das chamadas *on-net* em relação às *off-net*), e considerando por outro lado a importância de se garantir a previsibilidade das condições do mercado, e uma evolução gradual para os preços considerados eficientes, o ICP-ANACOM decide manter o mesmo ritmo de descida trimestral aplicada no período de redução anterior, ou seja, uma redução de 0,5 cêntimos por minuto por trimestre.

Nota-se que o sentido provável desta decisão previa que a trajectória de descida fosse iniciada em Fevereiro de 2010, com o valor de 0,060 euros, o que permitiria assegurar a continuidade da descida iniciada com a decisão de 2008. No entanto, atenta a natureza excepcional que deve revestir uma medida como a retroactividade, e atendendo às observações transmitidas pela Comissão Europeia sobre esta matéria, bem como às preocupações manifestadas pela Direcção-Geral do Consumidor (DGC), GRUPO PT e VODAFONE, decidiu-se iniciar o *glide-path* a 24 de Maio.

Decidiu-se também que todos os momentos do *glide-path* terão a duração de três meses, os quais deixaram de ser coincidentes com os trimestres do ano civil.

Para determinação do valor a atingir no último trimestre do presente período de redução, o preço a aplicar a partir de Maio de 2011, o ICP-ANACOM tomou em consideração os seguintes factores:

- a Comissão Europeia, através de uma comunicação<sup>42</sup> da Comissária Viviane Reding, referiu esperar que os Estados-Membros implementem decisões com preços de terminação dentro do intervalo de 1,5 a 3 cêntimos de Euro/minuto o mais tardar até 2012, como forma de eliminar as distorções competitivas existentes (nomeadamente entre operadores móveis e fixos), criar um *level playing field*, e incentivar o investimento e inovação, em benefício dos consumidores finais;
- algumas ARNs europeias já procederam a estudos e análises dos custos que resultarão da aplicação da metodologia de custeio preconizada nessa Recomendação sobre Terminações, sendo expectável que esses custos se situem na ordem de 1 a 2 cêntimos por minuto<sup>43</sup>;
- o valor actualizado da *proxy* referida na decisão de 2008 para os custos de terminação, com base no preço médio das chamadas *on-net*, é de 2,61 cêntimos por minuto;
- as melhores práticas do conjunto de 6 países europeus que presentemente adoptam as medidas consideradas correctas em termos de regulação de preços de terminação (Suécia, Finlândia, França, Itália, Áustria e Roménia) apontam para um valor médio de 3,5 cêntimos por minuto em Novembro de 2011.
- o mercado móvel nacional é caracterizado, em maior grau do que a maioria dos restantes Estados-Membros, pelas distorções competitivas referidas – sobretudo entre operadores fixos e móveis – devido a características já amplamente referidas nas decisões anteriores de 2005 e 2008, e novamente apresentadas na análise do mercado agora efectuada;

<sup>42</sup> Além da referida comunicação, o intervalo de 1,5 a 3 cêntimos também se encontra referido nas FAQ relativas à Recomendação sobre Terminações, disponíveis em <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/222>

<sup>43</sup> A título de exemplo salienta-se que a ARCEP (regulador sectorial da França) refere na sua mais recente decisão relativa a estes mercados que os custos de terminação segundo um modelo LRIC Puro se situarão entre valores de 1 a 2 cêntimos de Euro ([http://circa.europa.eu/Public/irc/infso/ecctf/library?l=/france/registerdnotifications/fr20080812/fixation\\_tarifaires/1\\_projet\\_dcision/231008\\_publicuepdf/ FR\\_1.0 &a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/infso/ecctf/library?l=/france/registerdnotifications/fr20080812/fixation_tarifaires/1_projet_dcision/231008_publicuepdf/ FR_1.0 &a=d)); adicionalmente, a OFCOM (regulador sectorial do Reino Unido) no documento de consulta relativo a estes mercados (<http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/wmctr/>) refere valores ainda mais baixos, na ordem dos 0,006 euros por minuto.

- a análise ao comportamento dos operadores móveis no período que sucedeu à adopção do sentido provável de decisão de Outubro de 2007, revelou que o comportamento dos operadores de maior dimensão no que toca à prática de diferenciação dos preços de retalho *on-net* e *off-net* que potencia os efeitos de rede, não se alterou (tendo até eventualmente se agravado); por seu lado, verificou-se que a adopção da decisão do ICP-ANACOM de aplicar uma redução significativa nos preços de terminação, teve efeitos claramente favoráveis no grau concorrencialidade e beneficiou os consumidores finais.

A conjugação dos factores acima referidos conduz à aplicação de um preço de terminação de chamadas vocais nas redes móveis dos três operadores de 3,5 cêntimos por minuto, a ser alcançado em Agosto de 2011. Com este valor, e com a projecção do *benchmark* dos preços de terminação atrás apresentado, caso nenhuma outra ARN viesse entretanto a decidir reduzir os preços no seu país para valores inferiores a 0,035, a posição de Portugal seria a 9ª do *ranking*, situando-se assim próximo do 1º quartil dos preços de terminação praticados pelos países do ERG.

Por outro lado, o valor de 3,5 cêntimos por minuto naquele horizonte temporal e apesar de se admitir que até àquela data possam ocorrer decisões com preços mais baixos, é perfeitamente compatível com o objectivo de se atingirem os valores estabelecidos pela Comissão Europeia para 2012.

Adicionalmente, considera-se que seria contraproducente aplicar o valor de 3,5 cêntimos por minuto (que corresponde a uma redução de 46 por cento) de imediato, pelo que se propõe adoptar um período transitório de 6 trimestres, com uma redução gradual de 0,005 euros em cada trimestre, o que permitirá a necessária adaptação dos operadores e evitar situações de natureza injustificadamente disruptiva<sup>44</sup>.

Por outro lado, a aplicação imediata, já neste período de redução de preços, do valor correspondente à *proxy* baseada no preço médio das chamadas *on-net*, conduziria a um preço exageradamente reduzido em Portugal, tendo em conta os preços que se prevêem ser aplicados pelos restantes países europeus na mesma data. Sobre esta matéria, é relevante referir que se considera importante não criar distorções desproporcionadas

---

<sup>44</sup> Note-se que na *Decisão de Controlo de Preços de 2008* considerou-se necessária uma redução mais acentuada no primeiro período do *glide-path*, em virtude dos preços de terminação não terem tido nenhuma descida durante mais do que um ano, e simultaneamente atendendo a que o preço de terminação então em vigor se encontrava muito mais afastado dos custos, pelo que a situação actual é distinta.



entre os preços que os operadores nacionais pagam e que recebem dos seus parceiros europeus no tráfego internacional, embora possam naturalmente repercutir nas chamadas originadas os custos mais elevados de terminação noutros países.

Em todo o caso, deve ser referido que o ICP-ANACOM continua preocupado com a prática, por parte dos operadores móveis de maior dimensão, de preços *on-net* demasiado reduzidos, e preços *off-net* muito elevados, valores pouco compatíveis com os preços de terminação regulados, o que poderá constituir uma prática anti-competitiva, a ser examinada em sede própria.

Neste contexto, considera-se adequado o seguinte plano de reduções:

- 0,0600 euros por minuto em 24.05.2010
- 0,0550 euros por minuto em 24.08.2010
- 0,0500 euros por minuto em 24.11.2010
- 0,0450 euros por minuto em 24.02.2011
- 0,0400 euros por minuto em 24.05.2011
- 0,0350 euros por minuto em 24.08.2011

Os preços grossistas máximos dos serviços de terminação de chamadas vocais que vigorarão entre Maio de 2010 e Novembro de 2011 deverão ser facturados ao segundo desde o primeiro segundo.

## **6.2. Aplicação de preços simétricos**

Como referido anteriormente, na *Decisão de Controlo de Preços de 2008* considerou-se um período de transição mais longo para a Sonaecom, em dois trimestres, resultando numa assimetria moderada e transitória nos preços de terminação, fundamentalmente para reduzir os problemas derivados da existência da falha de mercado decorrente da elevada diferenciação de preços *on-net* e *off-net* e dos efeitos de rede que provocava o desbalanceamento do tráfego.

Na presente decisão não se considera oportuno qualquer período de transição mais longo. Como se referiu atrás, a recente Recomendação sobre Terminações limita a aplicação de preços assimétricos aos primeiros 4 anos após a entrada no mercado de um novo entrante. Releva-se o ponto 10 dessa Recomendação:

*“Caso possa ser demonstrado que um novo operador móvel que não atinge a escala mínima de eficiência suporta custos adicionais unitários superiores aos do operador modelizado, as ARN podem, depois de determinarem que existem, no mercado retalhista, obstáculos à entrada e à expansão, permitir que esses custos superiores sejam compensados durante um período transitório por via de tarifas de terminação regulamentadas. Esse eventual período não deverá ser superior a quatro anos após a entrada do operador no mercado.”*

Tendo em consideração que a Sonaecom entrou no mercado móvel em 1998, e como tal está em actividade há cerca de 11 anos, de acordo com os princípios da Recomendação sobre Terminações, não se deverá aplicar qualquer assimetria transitória adicional nos preços aplicáveis a este operador.

Acrescente-se ainda que a avaliação que o ICP-ANACOM faz neste momento aos três critérios avançados pelo ERG para a aplicação de uma assimetria transitória, deixou de ser favorável à aplicação de novo de tal medida excepcional. De facto, os desequilíbrios nos pagamentos financeiros do operador mais pequeno aos dois operadores de maior dimensão reduziram-se substancialmente, como se vê pela análise do Gráfico 2. Por outro lado, o diferencial entre os preços de terminação e os custos efectivos suportados pelos operadores é significativamente menor do que era em Julho de 2008. Finalmente, tendo em consideração que este diferencial ainda será menor em Agosto de 2011, a avaliação dos benefícios que resultariam de um reintrodução da assimetria neste momento deixam de superar as respectivas desvantagens. Na realidade, o benefício em termos de aumento de concorrência do mercado e consequentes benefícios para os consumidores, de uma descida de 11 cêntimos por minuto para 6,5 cêntimos por minuto, não era suficiente para isentar a necessidade de medidas adicionais. Já o mesmo não acontece com a descida de 6,5 cêntimos por minuto para 3,5 cêntimos por minuto, valor este já muito mais próximo dos custos eficientes, e que portanto é suficiente, por si só, para garantir os benefícios para os consumidores finais.

O ICP-ANACOM considera assim que se justifica a continuação da aplicação de preços simétricos, já estabelecidos e em vigor desde Outubro de 2009, durante todo o período de aplicação da presente decisão, em conformidade com as recomendações comunitárias. Entende-se que os benefícios para a concorrência e para os consumidores finais que resultam da aplicação destes novos preços serão por si só significativos, não

se justificando qualquer medida adicional extraordinária, ao contrário do que aconteceu na altura da anterior decisão.

### **6.3. Impacto da decisão no mercado e nos consumidores**

O ICP-ANACOM entende que a presente decisão de descida gradual dos preços de terminação móvel terá os seguintes efeitos positivos em termos de impacte no mercado e nos consumidores:

- Reduzir os custos incorridos pelos operadores fixos, eliminando as actuais distorções competitivas resultantes de uma diferença de cerca de 10 vezes entre o preço de terminação móvel e o preço médio de terminação fixa; tal permitirá a estes operadores criarem novos serviços convergentes e tarifários flexíveis e inovadores que vão ao encontro das necessidades dos utilizadores (como são tarifários *flat-rate* que incluam chamadas fixo-móvel); estima-se que os benefícios para os consumidores de chamadas fixo-móvel, como resultado da presente decisão ascendam a 30 milhões de euros durante o período considerado;
- Permitir reforçar a capacidade de investimento dos operadores fixos, atendendo a que, assumindo que a procura-preço das chamadas fixo-móvel não é totalmente inelástica, a margem dos operadores fixos, neste segmento, irá aumentar, mesmo que a totalidade das reduções das terminações móveis sejam passadas para o consumidor final. Este reforço vem num momento em que tal investimento, nomeadamente em redes de nova geração, é necessário numa óptica de fortalecimento da sociedade da informação em benefício dos consumidores;
- Contribuir para a eliminação de transferências ineficientes entre operadores móveis de diferente dimensão, reduzindo assim a correspondente distorção competitiva, e criando deste modo melhores condições para uma maior concorrência na inovação e no nível de tarifas, em benefício dos consumidores finais; utilizando a hipótese de trabalho adoptada pela Comissão no âmbito da Recomendação sobre Terminações, no documento “*Implications for Industry, Competition and Consumers*”, o valor dos benefícios para os consumidores resultantes da redução nos preços médios de retalho móvel, como consequência

desse acréscimo de concorrência, ascendem a aproximadamente 24 milhões de euros<sup>45</sup> para o período de 6 trimestres;

- Ajudar a desbloquear oportunidades de receitas adicionais para os operadores, fixos e móveis, como resultado do aproveitamento da maior procura por parte dos consumidores.
- Aumentar a eficiência global – estática e dinâmica – dos mercados de comunicações electrónicas, como resultado da atenuação de situações de subsídio cruzada causadoras de ineficientes afectações de recursos.

## 7. DECISÃO

Considerando que:

1. De acordo com os art.ºs 58º e 59º da LCE, de 10 de Fevereiro, compete à Autoridade Reguladora Nacional, o ICP-ANACOM, definir, analisar e, caso se conclua que os mercados não são efectivamente concorrenciais, determinar quais as empresas com poder de mercado significativo, e impor-lhes obrigações regulamentares específicas adequadas ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam.
2. A presente decisão foi sujeita ao procedimento de consulta pública<sup>46</sup> e a audiência prévia<sup>47</sup>, entre os dias 20.01.2010 e 03.03.2010, em simultâneo com a decisão agora aprovada relativa à 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 em redes móveis individuais, no âmbito do qual foram recebidas respostas de 12 entidades.

---

<sup>45</sup> Para este cálculo utilizaram-se os mesmos pressupostos utilizados pela Comissão Europeia nos modelos considerados no documento “*Implications for Industry, Competition and Consumers*”, (disponível em [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/doc/implementation\\_enforcement/article\\_7/working\\_doc.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/implementation_enforcement/article_7/working_doc.pdf)) . Assume a CE, neste âmbito, que os operadores móveis transferem para os consumidores um terço (0.33) das variações nos preços das terminações das chamadas móvel-móvel, um valor que, embora admita reduzido, é assumido por forma a considerar o facto dos mercados retalhistas já serem actualmente bastante competitivos.

<sup>46</sup> Nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 5/2004 e de acordo com o n.º1 do artigo 57.º do mesmo diploma e com o n.º 3 dos “Procedimentos de Consulta do ICP-ANACOM”, aprovados por deliberação de 12.02.2004.

<sup>47</sup> Em conformidade com o previsto nos artigos 100.º e 1001.º do Código do Procedimento Administrativo.

3. A Autoridade da Concorrência (AdC) foi notificada para, no mesmo prazo e nos termos nos termos do artigo 8º dos estatutos do ICP-ANACOM, anexos ao Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro, e do artigo 9º dos estatutos dessa Autoridade, anexos ao Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de Janeiro, emitir parecer quanto a esta decisão.
4. No parecer remetido pela AdC, em 26.02.2010, aquela Autoridade considerou que a redução dos preços de terminação de chamadas vocais se afigurava apropriada, sendo favorável a uma redução significativa dos preços em causa.
5. A CE, notificada nos termos do n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 5/2004, pronunciou-se, em 12.04.2010, tendo considerado positiva a proposta do ICP-ANACOM de baixar consideravelmente os preços da terminação móvel em Portugal, e tendo manifestado preocupação quanto à aplicação da medida retroactivamente.
6. Os três operadores de rede móveis – TMN, Vodafone e Sonaecom – têm poder de mercado significativo no mercado de terminação de chamadas nas respectivas redes móveis.
7. A manutenção de preços muito elevados nas redes móveis é factor de distorção da concorrência, tal como reconhecido pela Comissão Europeia e pelo ERG, traduzindo-se numa transferência líquida anual ainda muito significativa, de 67 milhões de euros, das redes fixas para as redes móveis<sup>48</sup>. Atente-se, adicionalmente, que caso os preços de terminação se mantivessem em 0,065 euros, se assistiria a uma transferência anual de cerca de 11 milhões de euros do operador de menor dimensão para os dois operadores de maior dimensão<sup>49</sup>.
8. O debate recente no seio do ERG, materializado no *draft* de Posição Comum sobre “*Next Generation Networks Future Charging Mechanisms – Long Term Termination Issues*”, aponta no sentido de que o regime de terminação baseado num modelo de Bill-and-Keep é um modelo promissor e que as ARNs poderão adoptar um *glidepath* que funcione como transição para esse modelo.

---

<sup>48</sup> Valor anual estimado com base nos preços de terminação actualmente em vigor e com dados de tráfego de 2008.

<sup>49</sup> Estimativa com base nos dados de tráfego de 2009.

9. Foi publicada, em 7 de Maio de 2009, a Recomendação da Comissão Europeia sobre o tratamento regulamentar das tarifas de terminação na União Europeia, que propõe a adopção de preços de terminação simétricos e baseados nos custos de um operador eficiente, utilizando um modelo “LRIC Puro”, até 31 de Dezembro de 2012.
10. A Comissão Europeia, através da Comissária Viviane Reding, espera que a implementação desta Recomendação resulte em preços de terminação móvel que se situem no intervalo entre 1,5 e 3 cêntimos por minuto, o que irá implicar ganhos de pelo menos 2 mil milhões de euros no período 2009-2012, na União Europeia.
11. O ICP-ANACOM encontra-se presentemente a desenvolver os trabalhos necessários para que um modelo de custeio em conformidade com a Recomendação sobre Terminações referida no ponto 6 seja implementado e produza resultados de modo a estabelecer novas descidas dos preços de terminação em Novembro de 2011.
12. O comportamento dos operadores móveis no mercado grossista não se alterou, no sentido em que os operadores não efectuaram reduções adicionais dos preços, para além das determinadas pelo ICP-ANACOM.
13. O comportamento dos operadores móveis no mercado retalhista, nomeadamente quanto ao problema estrutural identificado pelo ICP-ANACOM em 2008, relativo a práticas de discriminação de preços *on-net* e *off-net* que intensificam os efeitos de rede distorcendo a concorrência, não se alterou no sentido de que tais práticas não foram eliminadas.
14. O ICP-ANACOM estima que a presente decisão implique ganhos para os consumidores de aproximadamente 54 milhões de euros (conjuntamente nas chamadas móvel-móvel e fixo-móvel), no período da sua aplicação que é de 6 trimestres.
15. Os preços aplicados por um conjunto de 6 países (Suécia, Finlândia, França, Itália, Áustria e Roménia) que a Comissária da Sociedade da Informação designou como estando no “caminho certo”, apontam para preços médios de 3,5 cêntimos por minuto em Novembro de 2011.

16. O valor proposto coloca Portugal próximo do 1º quartil do *benchmark* não havendo razões para admitir que Portugal não possa situar-se nesse patamar face ao desenvolvimento, nível de penetração e dinamismo do mercado móvel retalhista português em comparação com o nível de outros mercados europeus.
17. Uma possível *proxy* para os custos de terminação nas redes móveis em Portugal, de acordo com o método referido na *Decisão de Controlo de Preços de 2008*, corresponderia a um valor de 2,61 cêntimos por minuto.
18. Algumas ARN europeias já procederam a estudos e análises dos custos que resultarão da aplicação da metodologia de custeio preconizada nessa Recomendação da CE, sendo expectável que esses custos se situem num valor entre 1 e 2 cêntimos por minuto, ou mesmo inferior.
19. Seria demasiado disruptivo aplicar de imediato o preço de terminação móvel de 3,5 cêntimos por minuto (nomeadamente tendo em conta as distorções no tráfego internacional), pelo que se considera ajustado um período de transição de 6 trimestres, que permitirá a necessária adaptação dos operadores, até se atingir esse valor.

O ICP-ANACOM entende que deve determinar um novo movimento de descida dos preços de terminação das chamadas vocais no âmbito da obrigação de controlo de preços, que se propõe manter no âmbito da Análise de Mercado, simultânea com esta decisão.

Tendo em conta os fundamentos expostos anteriormente, e na prossecução dos objectivos de regulação, em especial os preços nas alíneas a) do n.º 1 e a), b) e c) do n.º 2 do artigo 5º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM, ao abrigo dos artigos 66º e 74º da mesma Lei, delibera:

1. Determinar que a partir de 24.05.2010 os preços máximos de terminação das chamadas vocais em redes móveis a aplicar pelos três operadores móveis notificados com PMS sejam:

- 0,0600 euros por minuto em 24.05.2010
- 0,0550 euros por minuto em 24.08.2010
- 0,0500 euros por minuto em 24.11.2010
- 0,0450 euros por minuto em 24.02.2011
- 0,0400 euros por minuto em 24.05.2011
- 0,0350 euros por minuto em 24.08.2011

independentemente da origem da chamada, com facturação ao segundo a partir do primeiro segundo.

2. Rever a presente decisão em 2011, tendo em conta os resultados do modelo de custeio, baseado na metodologia constante da Recomendação sobre Terminações, de 7 de Maio de 2009, o qual se encontra em desenvolvimento, que permitirão fixar novas descidas dos preços de terminação a partir de Novembro de 2011.



## ÍNDICE

1.	ENQUADRAMENTO .....	2
1.1.	A decisão de <i>Controlo de Preços</i> de 2008.....	2
1.2.	Obrigações impostas aos operadores com PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais .....	5
2.	DESENVOLVIMENTOS INTERNACIONAIS .....	6
2.1.	Desenvolvimentos no ERG.....	6
2.2.	Desenvolvimentos na Comissão Europeia – A Recomendação sobre o tratamento regulamentar das tarifas da terminação de chamadas em redes fixas e móveis na UE .....	8
3.	EVOLUÇÃO DO COMPORTAMENTO DOS OPERADORES NO MERCADO RETALHISTA .....	13
3.1.	Desenvolvimentos mais recentes no mercado retalhista .....	14
3.1.1.	Produtos sub-grupo <i>on-net</i> .....	14
3.1.2.	Novos produtos pós-pagos.....	18
3.1.3.	Conclusão .....	19
3.2.	Problema estrutural associado ao desbalanceamento do tráfego e diferenciação tarifária entre as chamadas <i>on-net</i> e <i>off-net</i> .....	19
4.	DISTORÇÕES COMPETITIVAS ENTRE OS MERCADOS FIXO E MÓVEL .....	22
5.	AVALIAÇÃO COM RECURSO A <i>BENCHMARK</i> .....	24
5.1.	<i>Benchmark</i> europeu entre 2008 e 2009.....	24
5.2.	<i>Benchmarking</i> prospectivo .....	25
5.3.	Países que adoptaram boas práticas .....	27
6.	PREÇOS A VIGORAR NO PERÍODO DE Esta REVISÃO.....	30
6.1.	Decisão de redução de preços .....	30
6.2.	Aplicação de preços simétricos .....	33
6.3.	Impacto da decisão no mercado e nos consumidores .....	35
7.	DECISÃO .....	36

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Movimentos de descida dos preços de terminação móvel (decisão de 02.07.2008) .....	4
---	---

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Diferença entre as quotas dos produtos de sub-grupo <i>on-net</i> e quotas globais dos operadores .....	16
Gráfico 2 – Evolução do Desequilíbrio Financeiro da Sonaecom .....	21
Gráfico 3 – Preços médios de terminação móvel – Julho 2008.....	24
Gráfico 4 – Preços médios de terminação móvel – Julho 2009.....	24
Gráfico 5 – Evolução dos preços médios de terminação na Europa .....	25
Gráfico 6 – Preços médios de terminação (estimativa Junho 2011).....	26