



**RESPOSTA DO GRUPO PT  
À  
CONSULTA PÚBLICA SOBRE O**

**Sentido provável de deliberação relativo à obrigação de controlo de preços nos  
mercados grossistas de chamadas vocais em redes móveis individuais**

**Aprovada por deliberação do Conselho de Administração do ICP-ANACOM, em  
14 de Janeiro de 2010**



## COMENTÁRIOS E CONTRIBUTOS DO GRUPO PT

### Nota Introdutória:

O presente documento representa a pronúncia das empresas do Grupo Portugal Telecom a seguir identificadas (doravante “Grupo PT” ou somente “PT”) relativamente ao sentido provável de deliberação respeitante à obrigação de controlo de preços nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais:

- (a) Portugal Telecom, SGPS, S.A.
- (b) PT Comunicações, S.A. (ou somente “PTC”)
- (c) PT Prime – Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A.
- (d) TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A.

O Grupo PT não autoriza a publicação ou divulgação dos quadros, parágrafos, do teor dos Anexos e das demais informações que se encontrem assinaladas como confidenciais, com a indicação de **IIC** - Início de Informação Confidencial e **FIC** – Fim de Informação Confidencial.

Importa ainda salientar que os presentes comentários e contributos tiveram em atenção a actual conjuntura do mercado e o quadro legal existente e não prejudicam a adopção de posições diferentes no futuro caso se alterem as condições subjacentes à presente pronúncia.



## ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	4
1. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO	10
2. O SENTIDO PROVÁVEL DE DELIBERAÇÃO DO ICP-ANACOM	11
3. COMENTÁRIOS E CONTRIBUTOS DO GRUPO PT	12
3.1. DESENVOLVIMENTOS INTERNACIONAIS	12
3.2. EVOLUÇÃO DO COMPORTAMENTO DOS OPERADORES NO MERCADO	16
3.3. DISTORÇÕES COMPETITIVAS ENTRE OS MERCADOS FIXO E MÓVEL	20
3.4. CRÍTICA AO MODELO DE <i>BENCHMARK</i>	21
3.4.1. PRINCÍPIOS GERAIS DA LCE	21
3.4.2. INEXISTÊNCIA DE COMPARABILIDADE	25
3.4.3. TAXAS DE UTILIZAÇÃO DO ESPECTRO	29
3.5. CRÍTICA AO CONTEÚDO DA OBRIGAÇÃO DE CONTROLO DE PREÇOS	34
3.5.1. DESPROPORCIONALIDADE DOS PREÇOS IMPOSTOS	35
3.5.2. (DES)RAZOABILIDADE DO PERÍODO DE ADAPTAÇÃO	40
3.5.3. AFECTAÇÃO DA CAPACIDADE DE INVESTIMENTO	42
3.5.4. PREJUÍZO DO INTERESSE PÚBLICO	47
3.5.5. IMPACTO DA DELIBERAÇÃO NO MERCADO	49
3.5.6. PREÇOS SIMÉTRICOS - FAVORECIMENTO DA OPTIMUS	51
3.5.7. A QUESTÃO DA RETROACTIVIDADE DO SPD	53
3.6. CONCLUSÕES	55
4. PROPOSTA DO GRUPO PT	58



## SUMÁRIO EXECUTIVO

Depois de em 2008 ter aprovado um corte nos preços de terminação móvel de 41% em pouco mais de um ano, o sentido provável de deliberação do ICP-ANACOM a que ora se responde (“SPD”) propõe mais uma queda muito acentuada das tarifas de terminação (quase 50%) a ocorrer num período de apenas 14 meses. Assim, o ICP-ANACOM propõe uma redução de perto de 70% nos preços grossistas dos serviços de terminação, num espaço de pouco mais de 2 anos.

Em termos gerais, o Grupo PT discorda da proposta de preços de terminação móvel contida no SPD. Tal como reconhecido por entidades independentes, trata-se de uma proposta de intervenção extremamente agressiva e fortemente penalizadora para a posição da PT.

A PT reconhece que é inevitável que em Portugal os preços de terminação se vão progressivamente reduzindo, acompanhando, de resto, o movimento europeu nesta matéria, pelo que não defende que tais preços devam permanecer imutáveis. Pelo contrário, a PT aceita, como princípio geral, que os preços dos serviços grossistas de terminação devam, na medida do necessário, acompanhar a evolução do mercado, as boas práticas regulatórias e, em última instância, contribuir para um mercado mais competitivo e para operadores mais eficientes.

O que está em causa neste SPD é assim, sobretudo, por um lado a queda abrupta e injustificada das tarifas de terminação móvel e, por outro lado, o período extremamente exíguo de implementação proposto pelo Regulador. Da análise efectuada pelo Grupo PT, resulta que a proposta de intervenção submetida a consulta não encontra conforto ou paralelo na experiência regulatória europeia, surgindo



adicionalmente desgarrada e descontextualizada da realidade do mercado móvel nacional.

De facto, quando se analisam os países que tradicionalmente se comparam com Portugal (como Espanha e Grécia), ressalta que o corte nos preços de terminação é muitíssimo profundo e que o período de implementação do *glide path* é dos mais exigentes da Europa. Face à realidade do mercado dos serviços móveis nacionais, a PT considera que não é justificável uma queda tão acentuada dos preços de terminação nem um período de transição tão curto.

A PT procurou apresentar diversos dados nesta resposta, assim como na resposta ao SPD - Análise de Mercado, que evidenciam a concorrencialidade do mercado móvel nacional. Neste sentido depõem: (i) a taxa de penetração dos serviços móveis; (ii) a migração tarifária dos assinantes; (iii) a circunstância de os preços retalhistas estarem abaixo da média europeia e (iv) a criação de ofertas retalhistas cada vez mais inovadoras e competitivas.

Assim, objectivamente, não se vê quais as razões que possam justificar a gravidade e a brusquidão da intervenção tarifária proposta pelo ICP-ANACOM, consubstanciada numa queda de 46% dos preços de terminação num espaço de apenas 14 meses.

De salientar adicionalmente que, a actual proposta de redução, ao projectar que o preço dos serviços de terminação fique abaixo da média da UE em mais de 20%, não surge em linha com o histórico de intervenção neste mercado, que se pautou sempre por um alinhamento pela média da UE.

Considera a PT que não há, aliás, nenhuma razão para que, neste aspecto em particular, Portugal supere a média europeia e isto porque, entre outros aspectos: (i) no que respeita ao desenvolvimento do mercado das comunicações móveis, o país não revela nenhum atraso (muito pelo contrário); (ii) existem outros indicadores, mais



estruturais e de índole macroeconómica (produtividade, poder de compra, *etc.*) em que isso não sucede; (iii) os operadores móveis têm investido massivamente em novas infra-estruturas e em inovação e (iv) o país enfrenta uma situação económico-financeira extremamente delicada que não se compadece com este tipo de alterações abruptas e inesperadas de circunstâncias.

No entender do Grupo PT, o ICP-ANACOM não teve assim em devida conta todas as especificidades do mercado de comunicações móveis português, o que é tão mais incompreensível quanto é certo que, neste caso em concreto, não está em causa nenhum problema de defesa do Mercado Único.

Em suma, na visão da PT, nada justifica uma intervenção nos preços de terminação das redes móveis tão agressiva quanto a que é proposta no SPD.

A PT considera também que, a manter-se a actual proposta de deliberação, é o próprio interesse público que sairá lesado. Na verdade, a queda abrupta e acentuada dos preços de terminação — em claro não alinhamento com o previsto nos outros países da UE — além de afectar severamente a capacidade de investimento dos operadores móveis, conduzirá a que Portugal passe a pagar relativamente mais pelo tráfego internacional de saída face àquilo que recebe pelo tráfego internacional de entrada. Tendo em atenção os volumes relativos dos dois tipos de tráfego, estima-se que a deliberação do ICP-ANACOM, a ser adoptada, deteriorará o saldo da balança de pagamentos em cerca de 12 milhões de euros, só em 2010.

Mais se entende que uma alteração tão profunda quanto injustificada nesta matéria não se compadece com o princípio da previsibilidade regulatória a que deve obedecer a actividade do ICP-ANACOM, tal como foi salientado por diversos analistas de mercado que classificaram a proposta de decisão do ICP-ANACOM de surpreendente e inesperada. Note-se que após a intensidade da redução aprovada na deliberação de 2008, não seria de todo expectável, efectivamente, que num espaço de tempo tão curto



o Regulador viesse a aprovar uma nova decisão, propondo um corte de 46% a ocorrer no decurso de pouco mais de um ano.

Não pode igualmente deixar de ser salientado que a intervenção tarifária proposta no SPD coarctava severamente a capacidade de investimento dos operadores móveis, limitando a capacidade de inovação da PT, em especial quando esta se preparava para lançar um projecto-piloto de 4G que permitiria colocar Portugal na linha da frente da inovação em redes móveis. No contexto económico-financeiro que o país vive, este impacto negativo sobre a capacidade de investimento afigura-se especialmente grave.

Da análise efectuada detectou-se, ainda, que a proposta de deliberação pode vir a criar um efeito pernicioso e contraproducente no mercado, na medida em que pode forçar os operadores móveis a aumentarem os preços retalhistas para fazerem face à queda abrupta da receita. Para além disso, não é certo que todos os operadores fixos venham a transferir completamente as margens acrescidas, geradas por tarifas de terminação móvel mais baixas, para os consumidores.

Neste contexto, os efeitos positivos apontados pelo Regulador para justificar a sua intervenção são de difícil comprovação.

Por outro lado, e salvo o devido respeito, o Grupo PT considera que o sentido provável de deliberação padece de diversas insuficiências, particularmente no que toca ao modelo de *benchmark*, e não está inteiramente alinhado com os princípios de imposição de obrigações regulamentares.

Crê-se que não existem razões suficientemente fortes para que Portugal se tenha de situar no Top 5 do *benchmark* europeu de preços de terminação, ficando, assim, ao nível de países com um PIB *per capita* substancialmente superior, com taxas de penetração do serviço móvel mais reduzidas, com um MOU e ARPU superiores e com custos de espectro consideravelmente menores.



Aliás, não se pode deixar de assinalar que o ICP-ANACOM não explica de forma fundamentada e circunstanciada de que maneira os 6 países seleccionados para o *benchmark* comparam com Portugal, não respeitando, assim, as exigências da LCE nesta matéria. Da análise conduzida pela PT resultam que tais países não podem ser comparáveis à realidade nacional.

Quanto à proposta de imposição retroactiva dos novos preços de terminação, a PT não pode também deixar de a contestar com veemência. Com efeito, considera-se que uma proposta deste cariz não respeita o quadro legal vigente, em especial as regras do Código de Procedimento Administrativo e a Lei das Comunicações Electrónicas. Além disso, uma aplicação retroactiva dos novos preços grossistas não se traduziria em benefício algum para os utilizadores finais, dada a impossibilidade de reflectir retroactivamente a redução em causa nos preços retalhistas.

A PT compreende que o ICP-ANACOM procure cumprir o “calendário de intervenção”, inicialmente gizado, mas considera que a correcção de eventuais atrasos não deverá ser feita através do recurso a figuras de aplicação verdadeiramente excepcional. No caso em presença, a retroactividade propugnada pelo ICP-ANACOM em nada contribui para a defesa dos interesses dos consumidores, nem para a certeza da intervenção regulamentar, pelo que a proposta da PT é que a mesma seja abandonada.

Ainda quando à proposta de intervenção consubstanciada no SPD, não se pode deixar de assinalar como positiva a circunstância de o Regulador propor a aplicação de preços simétricos, em linha com aquilo que a TMN tinha defendido — infelizmente, então, sem sucesso — a propósito da deliberação de 2008 sobre controlo de preços.

Apesar das objecções que o SPD lhe merece, a PT crê que existe espaço para o ICP-ANACOM alterar a sua proposta de intervenção num sentido que concilie de forma mais adequada e harmoniosa todos os interesses em presença, objectivo para o qual





pretende contribuir de forma construtiva através dos comentários que ora se submetem.

A PT propõe assim que, o movimento de descida gradual das tarifas de terminação móvel que se regista a nível europeu seja acompanhado por Portugal, de forma a que os preços aplicáveis pelos operadores móveis nacionais não sejam superiores à média europeia, mas mantendo sempre o respeito pela realidade competitiva do mercado nacional e os respectivos custos de contexto, procurando assim evitar uma intervenção desproporcional e descontextualizada.

A proposta apresentada na presente pronúncia toma, ainda, em consideração a prática regulatória seguida em mercados comparáveis com a situação portuguesa, particularmente o de Espanha, onde, apesar da redução significativa das tarifas de terminação, o período de implementação é de 36 meses (face aos 14 propostos pelo ICP-ANACOM).

Procura-se, assim, equilibrar os interesses em presença, mantendo as tarifas de terminação alinhadas à média da UE sem, com isso, coarctar a capacidade de investimento e de inovação dos operadores móveis nem afectar negativamente a economia nacional.

O Grupo PT espera assim que os presentes comentários contribuam para a implementação de um regime tarifário equilibrado no que se refere aos preços de terminação móvel, e apela a uma revisão do sentido provável de decisão no sentido de uma melhor conciliação dos diversos interesses que são dignos de tutela.



## **1. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO**

1. Por deliberação de 14.01.2010, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM aprovou o sentido provável de deliberação relativo ao detalhe de implementação da obrigação de controlo de preços nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais (doravante “SPD - Controlo de Preços” ou só “SPD”), tendo na mesma data aprovado o sentido provável de deliberação relativo à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais (doravante “SPD - Análise de Mercado”).
2. Nos termos do disposto no artigo 8.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro (doravante “Lei das Comunicações Electrónicas” ou “LCE”) e nos artigos 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), o SPD - Controlo de Preços e o SPD - Análise de Mercado foram submetidos ao procedimento geral de consulta e a audiência prévia dos interessados (doravante a “Consulta Pública”), tendo o prazo para os interessados se pronunciarem, inicialmente fixado em 20 dias úteis, sido prorrogado, por mais 10 dias úteis, terminando, assim, em 03.03.2010.
3. A presente pronúncia traduz a posição do Grupo PT ao SPD – Controlo de Preços. Os comentários e contributos aqui apresentados não só não prejudicam, como complementam o referido na resposta apresentada ao SPD - Análise de Mercado. Devem assim ambos os documentos ser lidos em conjunto sendo que, em tudo o que diga respeito à evolução do mercado relevante em análise e ao enquadramento regulamentar, remete-se, em geral, para a pronúncia ao SPD - Análise de Mercado, nomeadamente para os seus capítulos 3 a 6.
4. A presente resposta tem como objectivo contribuir para uma melhor reavaliação da abordagem regulatória proposta pelo ICP-ANACOM, ajustando-a à realidade do



mercado português dos serviços móveis. Tem-se presente que a submissão a consulta pública dos projectos de deliberação do ICP-ANACOM é uma das formas de permitir a participação dos respectivos destinatários no processo de formação da vontade administrativa, servindo, igualmente, para legitimar o exercício de funções públicas de cariz regulamentar.

## 2. O SENTIDO PROVÁVEL DE DELIBERAÇÃO DO ICP-ANACOM

5. Através do SPD a que ora se responde, o ICP-ANACOM propõe a manutenção de uma obrigação de controlo de preços nos mercados móveis de terminação de chamadas vocais, materializada numa orientação dos preços para os custos com base num modelo de *benchmarking*.
6. O Regulador pretende introduzir um novo *glide-path*, a vigorar entre Fevereiro de 2010 e Abril de 2011, ou seja, por seis trimestres. Face à Deliberação 2008 – Controlo de Preços, tal compreende um ritmo de descida dos preços de € 0,005 por minuto em cada trimestre<sup>1</sup>. Assim, é proposto que em Abril de 2011 o preço de terminação de chamadas vocais em redes móveis seja de € 0,0350 por minuto.
7. Mais em detalhe, o plano proposto pelo ICP-ANACOM para a descida das tarifas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais é o seguinte:
  - (a) 1 de Fevereiro de 2010: € 0,0600 por minuto
  - (b) 1 de Abril de 2010: € 0,0550 por minuto
  - (c) 1 de Julho de 2010: € 0,0500 por minuto
  - (d) 1 de Outubro de 2010: € 0,0450 por minuto
  - (e) 1 de Janeiro de 2010: € 0,0400 por minuto
  - (f) 1 de Abril de 2010: € 0,0350 por minuto.

---

<sup>1</sup> Para além dos problemas da retroactividade de uma decisão administrativa, que a seu tempo se explicarão, em bom rigor, o primeiro período previsto na deliberação do ICP-ANACOM, *i.e.*, de 01.02.2010 a 01.04.2010 não corresponde a um trimestre, mas sim a apenas 2 meses.



8. Após este período, esclarece o ICP-ANACOM que a obrigação de controlo de preços será revista com base, na altura, num novo modelo de custeio, o qual estará a ser desenvolvido. O objectivo desta intervenção é, no entender do Regulador, colocar Portugal na 6.<sup>a</sup> ou 7.<sup>a</sup> posição do *ranking*, “*situando-se assim no 1º quartil dos preços de terminação praticados pelos países da União Europeia*”.
9. Adicionalmente, o ICP-ANACOM propõe a abolição total da existência de preços de terminação assimétricos a favor da Optimus. A propósito deste tema, refere que os desequilíbrios existentes à data da imposição da anterior assimetria diminuíram substancialmente e que o diferencial entre os preços de terminação e os custos efectivos suportados é agora bem menor, o que justifica a aplicação de preços simétricos.
10. O SPD - Controlo de Preços baseia-se em determinados aspectos retirados da análise feita no SPD - Análise de Mercado e, especialmente, numa análise de *benchmark*. O Regulador utiliza ainda como referência para a sua proposta de decisão a informação publicada pelo *European Regulators Group* (ERG) e pela Comissão Europeia (CE).

### **3. COMENTÁRIOS E CONTRIBUTOS DO GRUPO PT**

11. Como tem feito em outras consultas públicas, a PT procurará seguir a sistematização do documento de consulta, apresentando os seus comentários e contributos a propósito de cada capítulo do SPD.

#### **3.1. DESENVOLVIMENTOS INTERNACIONAIS**

12. Quanto aos desenvolvimentos internacionais, o ICP-ANACOM faz referência, no capítulo 2 do SPD - Controlo de Preços, à publicação do projecto de Posição Comum do ERG sobre *Next Generation Networks Future Charging Mechanisms – Long Term Termination Issues*, e à Recomendação da Comissão Europeia sobre tratamento



regulamentar das tarifas de terminação de chamadas em redes fixas e móveis na EU (doravante “Recomendação CE”).

13. Em relação a estes documentos, o Grupo PT já teve oportunidade de se pronunciar no âmbito das consultas públicas oportunamente lançadas por aquelas entidades. É importante recuperar, agora, as linhas principais dos entendimentos então expressos, já que se colocam dúvidas muito pertinentes relativamente à bondade regulatória das conclusões a que o ERG e a CE chegaram, e que o ICP-ANACOM utiliza como suporte no actual SPD.
14. Quanto à posição avançada pelo ERG relativamente às vantagens do modelo *Bill and Keep* (BaK), como alternativa ao modelo clássico de interligação, deve ser sublinhado, logo à partida, que ainda não se publicaram os resultados da consulta pública, nem uma Posição Comum final, sendo legítimo presumir que as múltiplas críticas, dúvidas e incertezas transmitidas pelos operadores relativamente ao modelo proposto pelo ERG possam levar este organismo a rever a sua posição preliminar.
15. Neste sentido, julgar-se-ia adequado que o ICP-ANACOM se rodeasse das maiores cautelas ao tomar decisões inspiradas em matérias que, consubstanciando uma alteração radical do modo de funcionamento desta indústria, estão ainda numa fase embrionária de discussão e têm gerado questões e dúvidas de diversa ordem.
16. Importa também salientar que a passagem para um modelo de BaK pode encerrar um conjunto de efeitos negativos sobre o mercado e sobre os consumidores que contrariem (ou compensem) as virtudes apontadas àquele modelo pelo ERG e pelo ICP-ANACOM e que não foram adequadamente ponderados. Não cabendo aqui uma explicação detalhada destes efeitos<sup>2</sup>, relembramos alguns dos principais problemas que podem advir da introdução do modelo de BaK: (i) deterioração da qualidade de serviço; (ii) desincentivo ao investimento; (iii) fomento de externalidades de chamada

---

<sup>2</sup> Para uma discussão mais aprofundada, *vide*, por exemplo, o *Reflection Document* da ETNO sobre a consulta do ERG: <http://www.etno.be/Default.aspx?tabid=2206>.



negativas; (iv) menor penetração dos serviços; (v) reequilíbrio tarifário em detrimento dos clientes de menor consumo e em benefício dos clientes com consumo elevado (devido à tendência para aumentar (ou introduzir) tarifas fixas em compensação da perda de receita de terminação) e (vi) problemas de arbitragem e de selecção adversa na procura de interligação.

17. Assim, o Grupo PT não considera estarmos perante qualquer “*necessidade de se continuar a promover reduções significativas nos valores dos preços de terminação*” com vista a facilitar a transição para o regime de BaK. Não está comprovado, antes pelo contrário, que essa alteração traga mais benefícios que prejuízos ao desenvolvimento do mercado. A PT entende, ainda, que uma obrigação regulatória com esta dimensão não tem base legal dentro do quadro regulamentar vigente, sendo mesmo contrária aos seus princípios, pelo que não pode concordar com a sua eventual imposição no futuro.
18. Quanto à Recomendação CE, e como é do conhecimento do ICP-ANACOM<sup>3</sup>, a PT considera positiva a oposição à aplicação de preços assimétricos, mas é bastante crítica relativamente à imposição de um modelo de custeio específico para o serviço de terminação de chamadas, do tipo LRIC e de abordagem *bottom-up*, ainda para mais desadequado da realidade que pretende modelar e assente em pressupostos que entende serem errados.
19. De facto, o que se extrai desta Recomendação permite compreender que o modelo que é preconizado pela CE, específico para um serviço em particular e que se abstrai de importantes componentes de custo, desvirtua as boas práticas de apuramento de custos e quebra a unidade das regras com que estes são imputados aos diversos serviços e produtos. Consequentemente, não se asseguram as condições de sustentabilidade do investimento (comprometendo a sua viabilidade a prazo), não se garante o devido

---

<sup>3</sup> Ver resposta da PT, de 22 de Agosto de 2008, ao ofício-circular ANACOM-S30079/2008, de 4 de Julho, sobre a consulta pública da Comissão Europeia relativa à abordagem regulatória das tarifas de terminação fixas e móveis na UE.



retorno do capital investido e compromete-se, ainda, o acesso dos operadores a novas fontes de capital.

20. Adicionalmente, embora a PT considere que os modelos de custeio do tipo LRIC têm potencialidades no que diz respeito ao apuramento dos custos de um operador eficiente, existem sérios problemas de fiabilidade quando se envereda por uma abordagem *bottom-up*, que só são ultrapassáveis se estes modelos forem devidamente calibrados, tendo em conta as realidades nacionais específicas de cada país, e, ainda, se a qualidade dos seus resultados for aferida em comparação como os resultados de modelos de abordagem *top-down*.
21. Para além das questões metodológicas, a PT não pode aceitar integralmente as razões invocadas pela Comissão para promover a redução acentuada das tarifas de terminação móveis, nomeadamente o alegado benefício para os consumidores ou o desenvolvimento mais salutar do mercado, aspectos já abordados na resposta ao SPD – Análise de Mercado e que também são desenvolvidos nas partes subsequentes do presente documento.
22. Por fim, no que respeita ainda aos desenvolvimentos internacionais, a PT considera que a importância das características específicas de cada mercado e de cada país (em termos de dimensão, história, geografia, indicadores macroeconómicos, custos de espectro, etc.) tem vindo a ser subestimada pelas autoridades centrais. O esforço de harmonização entre os membros da União não pode assim alhear-se do facto de que a realidade nos vários países não compõe um padrão uniforme, e que quanto maior for a adequação do modelo regulatório às especificidades de cada país, maior e melhor será a concorrência a nível internacional.
23. Neste sentido, não se considera adequado que o ICP-ANACOM defenda posições que não levem em linha de conta as particularidades do nosso mercado, revelando com



isso uma menor capacidade em assumir uma abordagem autónoma e atender ao interesse nacional.

### **3.2. EVOLUÇÃO DO COMPORTAMENTO DOS OPERADORES NO MERCADO**

24. No capítulo 3 do SPD – Controlo de Preços, o ICP-ANACOM começa por fazer uma análise dos desenvolvimentos tarifários mais relevantes no mercado móvel, de forma a determinar se continua, ou não, a existir uma situação de diferenciação tarifária entre as chamadas *on-net* e *off-net*. Conclui que da análise efectuada “*tanto a TMN como a Vodafone, não introduziram tarifários que reduzissem os diferenciais de preços retalhistas on-net e off-net (...)*”.
25. Quanto a esta matéria, salienta-se, por um lado, que entender que a diferenciação tarifária *on-net / off-net* é um mal em si mesmo incorpora, no entender da PT, um vício de raciocínio, já que esta diferenciação em nada contraria as regras e princípios jusconcorrenciais. Com efeito, julga-se ser perfeitamente legítimo que cada operador procure manter a sua base de clientes, desenhando tarifários que beneficiem os clientes que optem pelos seus serviços.
26. Por outro lado, notamos que um mercado eficiente não é um mercado onde as quotas dos operadores são iguais. O objectivo não deve (não pode) ser assim o de aproximar as quotas de todos os operadores, pelo que as referências do Regulador à questão do desbalanceamento de tráfego devem ser devidamente contextualizadas.
27. É que é o próprio funcionamento do mercado que dita esta evolução. O que é determinante na evolução da posição de mercado de um operador é o seu posicionamento estratégico, concretizado através das suas políticas de *pricing*, comerciais, de inovação e de investimento, pelo que não se pode reportar tudo, de forma simplista, às consequências de um efeito de rede.





28. Assim, e como a PT tem repetidamente afirmado, o desbalanceamento de tráfego não está relacionado apenas com a dimensão relativa dos diversos operadores existentes no mercado, nem com alegadas estratégias de *foreclosure*, mas, sobretudo, com as estratégias comerciais adoptadas pela Optimus (nomeadamente estratégias tarifárias) e com o perfil dos seus clientes.
  
29. Adicionalmente, e reproduzindo aqui (de forma sumária) o que a PT também afirma na resposta ao SPD – Análise de Mercado, a diferenciação tarifária praticada pelos operadores móveis está intimamente relacionada com o facto de esta ser uma indústria que se caracteriza pela existência de economias de escala e de gama, com estruturas de custos marcadas por elevados custos fixos e significativos custos comuns. Nestas circunstâncias, a eficiência económica é maximizada com estruturas tarifárias que apliquem margens diferenciadas aos diversos produtos, numa relação inversa com a elasticidade da procura de cada produto (*Ramsey pricing*).
  
30. A evidência de que as chamadas off-net revelam elasticidades preço-da-procura mais pequenas que a das chamadas on-net é dada pelos gráficos seguintes, que ilustram a evolução dos ARPMs e dos volumes destes dois tipos de tráfego na TMN, ao longo dos últimos três anos. Como se pode constatar, apesar do decréscimo acentuado registado no preço médio das chamadas off-net, o volume deste tipo de tráfego manteve-se praticamente inalterado:



# IIC Confidencial

## FIC

31. Parece também confirmar-se a hipótese de que o crescimento no tráfego *on-net*, em qualquer operador, traduz uma maior elasticidade ao consumo, justificando-se assim a discriminação das tarifas aplicáveis a cada tipo de tráfego e a consequente optimização do bem-estar dos consumidores.
32. Para além disto, tal como se deu conta na resposta ao SPD – Análise de Mercado, o mercado móvel demonstra de forma consistente a existência de uma concorrência efectiva e aguerrida, com todos os operadores a disputar agressivamente clientela



entre si, mediante o lançamento de produtos e serviços inovadores e a preços competitivos. A competitividade do mercado português é constatável através de diversos indicadores, tais como:

- (a) Taxa de penetração do serviço móvel terrestre de 150%, em Dezembro de 2009, posicionando Portugal substancialmente acima da média europeia;
  - (b) A forte migração tarifária dos utilizadores finais, verificando-se uma tendência crescente deste fenómeno;
  - (c) Os preços abaixo da média europeia (cerca de 13%), em particular no caso dos tarifários pré-pagos, que são a opção predominante dos assinantes; e
  - (d) As sucessivas campanhas e lançamentos de novas ofertas tarifárias por parte dos operadores, em competição cerrada, que se intensificou com o aparecimento dos MVNOs.
33. Assim, não resulta demonstrado que a diferenciação tarifária seja um verdadeiro problema ou uma falha que afecte a competitividade do mercado.
34. Por outro lado, os tarifários considerados pelo ICP-ANACOM no SPD demonstram, de certa forma, um “*waterbed effect*”, na medida em que as reduções das tarifas de terminação nem sempre se traduziram em preços de retalho mais benéficos para os consumidores.
35. Apesar de o Regulador afirmar que a redução dos preços de terminação, imposta pela Deliberação 2008 - Controlo de Preços, teve os efeitos desejados, em termos de acrescida competitividade e benefícios para o consumidor final, não parecem existir evidências claras de que o nível de concorrência no mercado se tenha alterado de forma significativa, nem que os consumidores tenham saído a ganhar com esta medida.



36. Pelo contrário, tal como a PT também refere (em maior detalhe) na resposta ao SPD – Análise de Mercado, tem havido desenvolvimentos importantes na verificação empírica de “*waterbed effect*”, havendo indícios claros da sua presença no mercado português, como seja, o aumento generalizado de preços que os operadores móveis fizeram em Março de 2009, ou a forte quebra que se registou na subsidiação dos equipamentos terminais telefónicos, (IIC **Confidencial** , FIC) conforme se constata através do seguinte gráfico:

IIC

# Confidencial

FIC

37. Não pode assim de todo excluir-se a hipótese de, a ser mantido o actual SPD, com mais esta compressão exagerada e injustificada dos preços de terminação, os operadores móveis não voltem a recorrer novamente a estas compensações, tornando assim contraproducente a proposta de decisão do Regulador, e desajustadas da realidade as suas estimativas de transferências de poupanças para os consumidores.

### **3.3. DISTORÇÕES COMPETITIVAS ENTRE OS MERCADOS FIXO E MÓVEL**

38. No capítulo 4 do SPD - Controlo de Preços, o ICP-ANACOM pronuncia-se sobre a (suposta) existência de distorções competitivas provocadas por preços de terminação excessivos e muito acima do nível de custos eficientes, particularmente em chamadas



fixo-móvel. No essencial, o ICP-ANACOM retoma os argumentos já apresentados no SPD - Análise de Mercado. Desta forma, remete-se, em termos gerais, para os comentários apresentados pela PT no capítulo 10 da sua pronúncia àquele documento.

39. Sem prejuízo desta remissão genérica, é importante atentar na estimativa que o ICP-ANACOM faz relativamente aos benefícios que serão passados aos consumidores finais, sendo que o Regulador estima que a redução dos preços de terminação proposta tenha um impacto total de 29,3 milhões de euros na transferência entre os operadores fixos e móveis a favor dos consumidores finais, ao qual acrescerá cerca de 64 milhões de euros que foram transferidos no período da Deliberação 2008 – Controlo de Preços.
40. Quanto a esta matéria é de sublinhar, desde logo, que a PT Comunicações é o único operador fixo que está obrigado a repercutir as reduções nos preços de terminação nas redes móveis nos seus tarifários retalhistas. Os outros operadores fixos são livres de o fazer ou não, e são comuns, de resto, esquemas tarifários que conjugam preços de tráfego fixo-fixo atractivos (ou mesmo nulos) com preços de tráfego fixo-móvel mais elevados. Assim, as estimativas efectuadas pelo ICP-ANACOM quanto ao benefício que é passado para os consumidores com a redução do preço das chamadas fixo-móvel estão claramente sobreavaliadas.
41. De igual forma, as estimativas efectuadas pelo Regulador no que toca aos benefícios passados para os consumidores móveis também é exagerada, porque o ICP-ANACOM não tem em devida conta os acima mencionados *waterbed effects*.

### **3.4. CRÍTICA AO MODELO DE *BENCHMARK***

#### **3.4.1. PRINCÍPIOS GERAIS DA LCE**

42. No capítulo 5 do SPD – Controlo de Preços, o ICP-ANACOM apresenta o modelo de *benchmark* a que recorreu no actual projecto de decisão e que, no seu entender,



justifica a proposta que faz de redução das tarifas de terminação. Fá-lo, contudo, em termos que, salvo o devido respeito, não se apresentam suficientemente sustentados e que se teme não respeitem as regras legais aplicáveis.

43. Analisando a posição do ICP-ANACOM, chega-se à conclusão de que o modelo de *benchmark* considera “*como proxy para a fixação de preços de terminação, uma amostra relevante de países que recentemente anunciaram esses preços, a aplicar nos seus mercados*”<sup>4</sup>, e que essa amostra foi determinada a partir de uma conferência de imprensa da Comissária Viviane Reding sobre a matéria.
44. Sem colocar em causa a exactidão da intervenção da Comissária, crê-se que extrair de um discurso uma lista de países relevantes para efeitos de construção de uma análise de *benchmark*, para posterior definição de preços de terminação em redes móveis, não constitui necessariamente uma boa prática regulatória. Na realidade, os países em causa, apesar de serem considerados pela Comissão como exemplo de uma boa prática na imposição de preços de terminação, podem não ter nada a ver com o caso português, tratando-se, assim, de mercados não comparáveis.
45. O Grupo PT tem tido já oportunidade de criticar o modo excessivo como o Regulador recorre ao *benchmark* para fundamentar as suas decisões. Infelizmente, verifica-se que o actual SPD - Controlo de Preços, vem, mais uma vez, dar razão às preocupações da PT nesta matéria.
46. Mas vejamos com mais atenção o que a LCE diz a este propósito.
47. O artigo 74.º, n.º 2, al. b), estabelece que o ICP-ANACOM, ao decidir impor uma obrigação de controlo de preços, incluindo a obrigação de orientação para os custos, deve “*assegurar que os mecanismos de amortização de custos ou as metodologias obrigatórias em matéria de fixação de preços promovam a eficiência e a*

---

<sup>4</sup> *Idem*, pág. 23.



*concorrência sustentável e maximizem os benefícios para o consumidor, podendo também ter em conta nesta matéria os preços disponíveis nos mercados concorrenciais comparáveis” (sublinhados nossos).*

48. À luz do que dispõe o artigo 13.º, n.º 2, da Directiva 2002/19/CE, podemos interpretar a referida norma da LCE através de três constatações muito simples, mas de inegável importância:
- (a) **Primeiro:** A obrigação de controlo de preços, quando determinada, deve sempre assentar numa metodologia que promova a eficiência e a concorrência sustentável;
  - (b) **Segundo:** O recurso a métodos comparativos (*benchmarking*) deve ser sempre *acessório* e *complementar* da metodologia de fixação de preços com base num modelo de custeio. O *benchmarking* não pode (à luz da LCE) ser erigido como o método de fixação de preços por excelência. É apenas uma ferramenta de análise complementar e auxiliar;
  - (c) **Terceiro:** O recurso ao *benchmarking*, ainda que admissível à luz da LCE, deve sempre cumprir determinados critérios. Assim, a análise de *benchmark* só pode ter em consideração os **mercados com condições comparáveis às de Portugal**.
49. A posição assumida pelo legislador nacional (e também comunitário), vertida na LCE, é facilmente apreensível: como o objectivo último da obrigação de controlo de preços é a promoção da eficiência, compreende-se que o *benchmarking* não seja a ferramenta mais adequada para atingir esse desiderato. De facto, este modelo, ainda que só tenha em consideração mercados comparáveis (tal como exigido pela LCE), constitui apenas uma aproximação (uma *proxy*) a uma realidade que não pode ser suficientemente medida ou compreendida senão através de modelos de custeio devidamente calibrados para retratarem fidedignamente as realidades nacionais. Assim sendo, entende-se, e justifica-se, que os modelos comparativos só possam ser utilizados de forma acessória ou auxiliar.



50. Infelizmente, constata-se que o ICP-ANACOM tem vindo a seguir uma posição que, no entender da PT, não reflecte inteiramente as exigências da LCE. Desde logo, verifica-se que em diversas decisões o Regulador recorre ao *benchmarking* de forma recorrente e excessiva, erigindo-o como o modelo por excelência para a fixação de preços<sup>5</sup>, não respeitando, assim, a sua posição de mera ferramenta auxiliar na determinação da obrigação de controlo de preços.
51. Ademais, apesar de a LCE, como vimos, determinar que o recurso ao *benchmark* só é admissível se este tiver em atenção os preços praticados em mercados comparáveis, o que se tem notado é, com o devido respeito, uma desconsideração geral desta exigência por parte do ICP-ANACOM. Em regra, o Regulador “selecciona” os países para a avaliação de *benchmark* e fá-lo, por vezes, sem observar um critério de comparabilidade suficientemente objectivo e aceitável (quando não sem qualquer critério de comparabilidade).
52. Ora, tal como defende o Professor Doutor Luís Campos e Cunha, cujo parecer o ICP-ANACOM publicou no seu site<sup>6</sup>, é fundamental que a selecção de países a incluir no *benchmark* tenha em conta “os custos de contexto e outros custos que deverão qualitativamente relativizar a comparação nominal país a país”. Os custos de contexto são, portanto, aqueles que fogem ao controlo individual das empresas, pelo menos até ao médio prazo e que são específicos do país ou região onde estas estão localizadas<sup>7</sup>. É importante reter que este não é apenas um aspecto puramente académico.

---

<sup>5</sup> Apesar disto, é de notar que na Decisão 2008 – Controlo de Preços, o ICP-ANACOM aproximava-se do entendimento manifestado na actual pronúncia, quando referia que o *benchmark* deve ser utilizado como contributo para a definição dos preços máximos de terminação.

<sup>6</sup> Parecer emitido pelo Professor Doutor Luís Campos e Cunha, em Abril de 2006, sobre “Comparações de preços internacionais como indicadores de competitividade: o caso das telecomunicações”.

Ver: <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=370745>.

<sup>7</sup> Assim, um operador localizado em Portugal enfrenta custos de contexto distintos daqueles com que outra empresa se depara, por exemplo, na Suécia. Ademais, a diferença entre os preços praticados pelas duas empresas pode ser apenas devido às suas diferentes localizações e envolventes socioeconómicas, e





53. Na realidade, existem custos de contexto acrescidos em Portugal, como seja o *rating* da República (com reflexos nos custos de acesso a fontes de financiamento), a lentidão da justiça, preços de energia mais caros, um nível de fiscalidade mais alto, *etc.* Além disto, tratando-se as comunicações electrónicas de indústrias de rede, onde a escala é importante para poder diluir os elevados custos fixos, a dimensão do mercado é também um factor que deve ser tido em consideração quanto se fazem comparações internacionais de preços.
54. Acresce referir que, no entendimento da PT, para que as análises de *benchmark* sejam coerentes ao longo do tempo, é importante que o conjunto de países com os quais Portugal é comparado se mantenha, na medida do possível, estável.
55. Do exposto retira-se que o recurso ao *benchmark* deve ter subjacente o respeito por diversos princípios, entre os quais o da acessoriedade, da comparabilidade e da estabilidade. Ora, salvo melhor entendimento, o que se deduz do actual SPD é que nenhum destes princípios foi devidamente ponderado pelo ICP-ANACOM, situação que a PT entende que deveria ser revista.

### 3.4.2. INEXISTÊNCIA DE COMPARABILIDADE

56. Já acima se salientou que, no caso concreto, o Regulador importou de uma conferência de imprensa da comissária Viviane Reding a lista de países com base nos quais efectua a avaliação de *benchmark* e decide enquadrar os novos preços de terminação. Para além da referência genérica ao facto de a Comissão (ou, mais rigorosamente, um dos membros da Comissão) considerar que a Suécia, Finlândia, França, Itália, Áustria e Roménia, “*encontram-se a adoptar as medidas consideradas correctas em termos de regulação de preços de terminação*”<sup>8</sup>, não existe qualquer

---

nada ter a ver com o facto de uma ser mais eficiente do que a outra, ou de um mercado estar mais desenvolvido do que o outro.

<sup>8</sup> *Idem*, pág. 23.



outro dado quanto à circunstância, exigida especificamente pela LCE, de estes países serem «mercados comparáveis» a Portugal.

57. O que ressalta da avaliação realizada pelo ICP-ANACOM é que o único critério que o Regulador atendeu para o *benchmark* foi o de incluir os países com tarifas de terminação móvel mais baixas. Nada mais é ponderado ou considerado, nomeadamente os já referidos custos de contexto. Adicionalmente, não se pode deixar de notar que, como os países com preços de terminação mais baixas variaram entre a Deliberação 2008 – Controlo de Preços e o presente SPD, variam também, de igual forma, os países seleccionados para integrar o *benchmark* de uma e de outra deliberação.
58. Ora, o Grupo PT não pode concordar com esta abordagem. Por exemplo, não se compreende porque é que países tradicionalmente relevantes para uma análise de *benchmark*, (porque mais “comparáveis”), como a Espanha ou a Grécia, ficam de fora da comparação e se incluem ao invés países como a Áustria e a Roménia.
59. À luz da exigência de fundamentação plena, do artigo 55.º, n.º 2, da LCE, impunha-se que o ICP-ANACOM apresentasse uma explicação detalhada quanto aos motivos que justificam esta escolha e, sobretudo, quais os factores de comparabilidade daqueles seis países, em concreto. Seguramente, o facto de serem os países com os preços de terminação mais baixos não pode constituir é factor de comparação suficiente (e menos ainda factor único), nem à luz da LCE, nem à luz de qualquer critério relevante.
60. Com efeito, são vários e muito significativos os motivos pelos quais o mercado móvel português não pode ser comparado com grande parte dos mercados de outros países da União Europeia, sobretudo com aqueles que o ICP-ANACOM “seleccionou” para aferir o nível dos preços de terminação a impor aos operadores móveis nacionais (Suécia, Finlândia, França, Itália, Áustria e Roménia).



61. Convém começar por referir que Portugal apresenta um dos PIB *per capita* mais baixos da União Europeia (superior, apenas, ao PIB da Polónia, Hungria e Eslováquia) e um ritmo de crescimento estruturalmente inferior (cfr. gráficos 1 e 2 *infra*).

Gráfico 1 - PIB per capita 2007 (Média OCDE = 100)

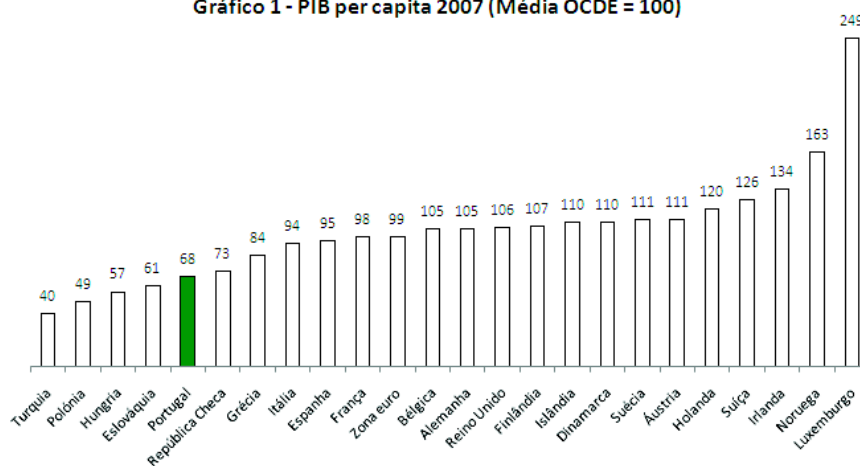
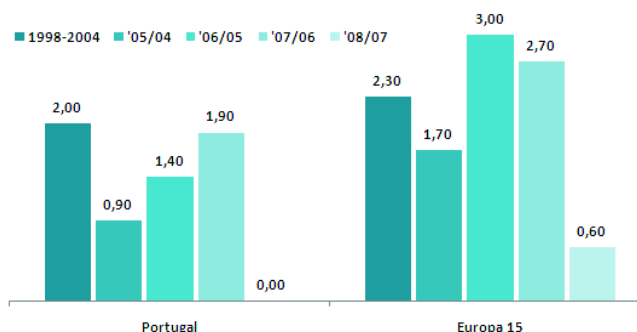
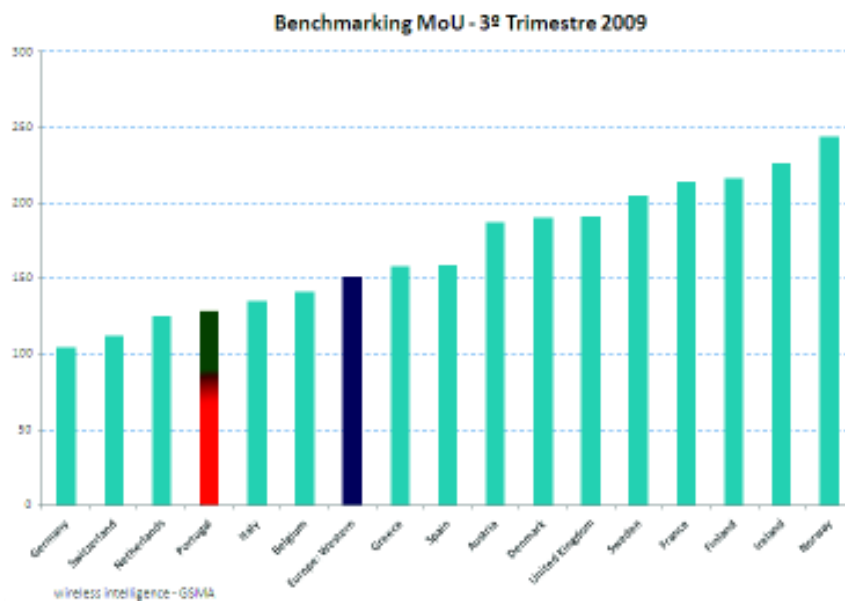
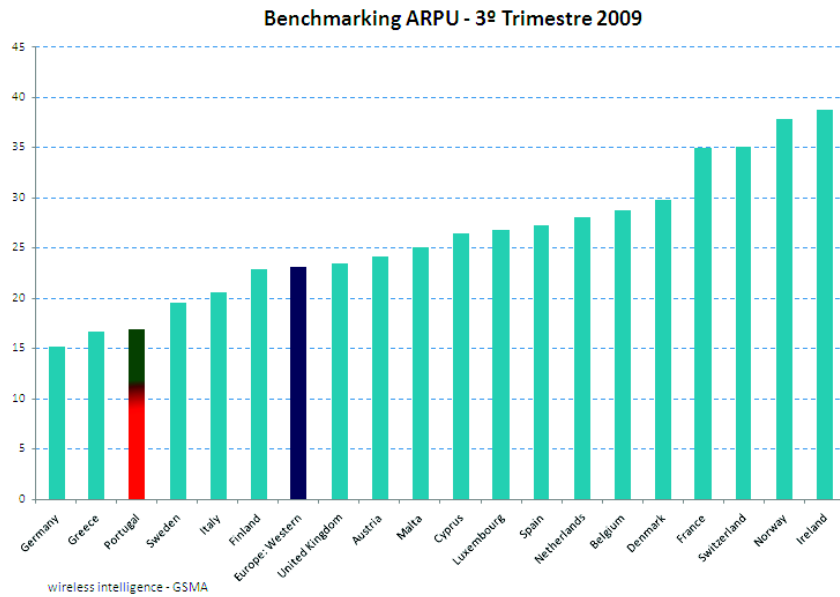


Gráfico 2 - Crescimento do PIB em termos reais (%)



62. Por outro lado, o mercado das comunicações móveis em Portugal apresenta um dos níveis de consumo mais baixos da Europa, o que reflecte as limitações estruturais de carácter macroeconómico do nosso país por comparação a outros países do *benchmark*. Isto mesmo resulta com clareza dos gráficos a seguir apresentados.



63. Outro dado relevante para efeitos de avaliação de *benchmark* é o facto de Portugal ser dos países da União Europeia onde os serviços móveis têm maior penetração e, em concreto, uma taxa de penetração substancialmente superior (mais de 50% superior) à que se verifica, por exemplo, em França. Na pronúncia ao SPD – Análise de Mercado



a PT apresentou dados mais detalhados a este propósito, remetendo-se para esse documento nesta matéria.

64. A estas características, intrínsecas ao mercado nacional, há ainda a acrescentar o impacto fortemente negativo da constante redução das tarifas grossistas e retalhistas de *roaming*, circunstância que afecta particularmente os operadores portugueses, *in casu*, a TMN, dado Portugal ser um país mais de *roaming in*. Mais uma vez, no SPD – Controlo de Preços, o ICP-ANACOM não dedica qualquer atenção a este assunto, o que não nos parece justificável.
65. Da análise do SPD resulta que nenhum dos aspectos *supra* referidos é levado em consideração pelo ICP-ANACOM, o que não se pode manifestamente aceitar.
66. Finalmente, há outro aspecto característico do mercado português que o Regulador ignora neste SPD: os custos de espectro. De facto, crê-se que nenhuma avaliação de *benchmark* sobre preços de terminação em redes móveis poderá ser fidedigna e objectiva se não considerar as diferenças nos custos de espectro em Portugal comparativamente a outros países. É isso que procuraremos demonstrar no capítulo seguinte.

### **3.4.3. TAXAS DE UTILIZAÇÃO DO ESPECTRO**

67. É entendimento pacífico que um dos factores que mais contribui para o preço da terminação de chamadas em redes móveis é o relativo aos custos de utilização do espectro. Pretendendo o Regulador que Portugal figure no Top 5 do *benchmark* europeu das tarifas de terminação, seria de esperar que os custos de exploração do domínio público radioeléctrico fossem compatíveis com este cenário. No entanto, tal como a PT tem vindo a salientar repetidas vezes, a realidade é bem diferente.



68. Na verdade, os custos de utilização do espectro em Portugal são dos mais elevados a nível europeu, o que naturalmente se deveria reflectir em tarifas de terminação mais elevadas do que em países onde os referidos custos são mais baixos.
69. Apesar de esta temática ser fundamental e indispensável para uma correcta avaliação dos preços de terminação, surpreendentemente, não encontramos no SPD qualquer reflexão do ICP-ANACOM sobre a mesma, nomeadamente na avaliação de *benchmark*. Aliás, o que se nota é que o caso português é comparado com países onde os custos de utilização deste recurso são muitíssimos inferiores aos praticados em Portugal, nalguns casos três vezes menos.
70. A este propósito, o Grupo PT encomendou uma análise à McKinsey & Company, cujas conclusões importa agora salientar.
71. *Em primeiro lugar*, se analisarmos o valor anual do custo de espectro por subscritor, Portugal encontra-se na 2.<sup>a</sup> posição (com um valor de € 3,6 por subscritor), apenas superado pela Espanha (com um valor de 4,40 euros por subscritor), conforme se poderá verificar pelo gráfico abaixo:





72. Este gráfico também ilustra que os países que o ICP-ANACOM “seleccionou” para a avaliação de *benchmark* cobram preços de espectro substancialmente mais baixos do que em Portugal. Com efeito, na Roménia, o custo de espectro por subscritor é de apenas €1,8, ou seja, 50% abaixo do valor aplicável em Portugal. A comparação com a Áustria e a Finlândia é ainda mais ilustrativa do que se acaba de afirmar. Nestes países, o custo de utilização do espectro por subscritor é de apenas, €0,6 e €0,5, respectivamente, portanto, muito inferiores ao preço cobrado em Portugal.
73. Note-se que alguns destes países não têm a taxa de penetração do serviço móvel que se verifica em Portugal, o que só reforça a ideia de que os custos de espectro em Portugal são particular e excessivamente elevados<sup>9</sup>.
74. Em Espanha, que é o único país com um custo de espectro por subscritor superior ao de Portugal, verifica-se que, apesar da redução das tarifas de terminação, o valor final foi definido para um nível superior ao proposto para Portugal. Mais importante, contudo, é a circunstância de o período de transição em Espanha ser de 34 meses contra 14 em Portugal, ou seja, mais 20 meses.
75. Daqui resulta, claramente, que em Espanha os elevados custos de espectro aplicáveis terão sido tidos em conta aquando da concretização da obrigação de controlo de preços, o que se considera constituir uma boa prática regulatória.
76. *Em segundo lugar*, quando se analisa o valor do custo anual por subscritor das licenças UMTS, Portugal posiciona-se como o 5.º país com as licenças mais dispendiosas:

---

<sup>9</sup> Apesar de em Portugal a taxa de penetração do Serviço Móvel Terrestre (SMT) ser de 150%, os custos de espectro continuam muito elevados, o que demonstra que o valor pago, apesar de diluído por milhões de subscritores, continua a ser particularmente oneroso para os operadores móveis.



### Custo médio de licença UMTS por subscritor 2009

País	Custo total das licenças (m.€)	Custo anualizado das licenças (m.€)	Número de subscritores médio 2009 (milhões)	Custo médio de licença por subscritor (€)
Alemanha	50.853	5.571	107,2	52,0
Reino Unido	25.610	2.712	77,2	35,1
Holanda	2.885	333	20,4	16,3
Itália	13.259	1.462	89,8	16,3
Portugal	1.400*	150	15,9	9,4
Dinamarca	594**	82	7,0	8,9
Irlanda	394	45	5,2	8,6
Áustria	838	92	10,9	8,4
Bélgica	450	49	11,5	4,3
França	2.097	233	58,4	4,0
Grécia	483	53	20,0	2,6
Espanha	520	57	53,4	1,1
Roménia	109	13	26,4	0,5
Suécia	10	1	11,8	0,1
Finlândia	0	0	7,2	0

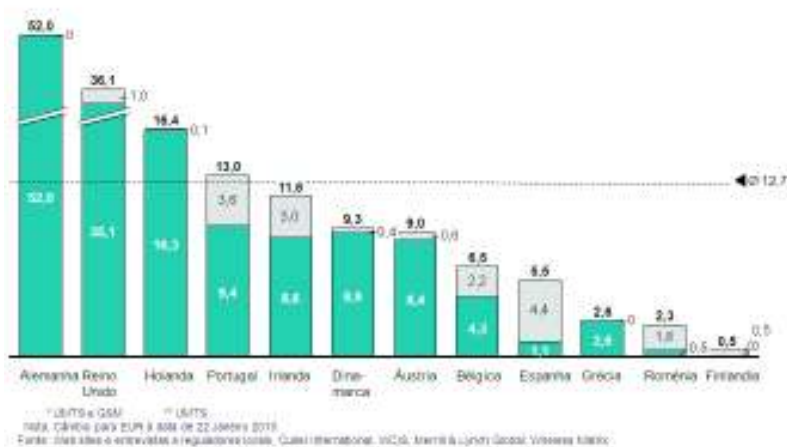
\* Inclui 1 500 milhões de euros correspondentes ao compromisso assumido com a Sociedade de Informação  
\*\* Inclui 300 milhões de euros a amortizar durante 10 anos  
Fonte: Cullen International, WCIIS, Analysys, Análise da Equipa de Projecto, Press Clippings

77. Mais uma vez, importa notar que o custo médio das licenças UMTS por subscritor nos países que o ICP-ANACOM “seleccionou” para o *benchmark* está sempre abaixo do resultado que se verifica para Portugal. Aliás, podem mesmo apontar-se a Roménia, a Suécia e a Finlândia como os países com o custo médio das licenças UMTS por subscritor mais baixo, o que só reforça a agressividade e desproporcionalidade da intervenção proposta no SPD.
78. De acordo com os dados anteriores, pode assim concluir-se que Portugal apresenta dos custos de espectro (custo licença + custo anual de taxas de utilização) por subscritor mais elevados a nível europeu, conforme se pode confirmar pelo gráfico seguinte:



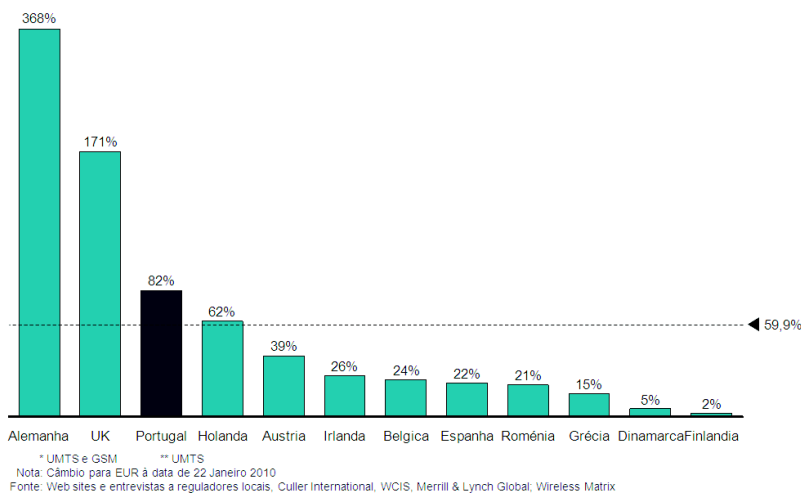


**Custo total por subscritor (espectro\* + licenças\*\*)**  
2009. Euros



79. Por fim, quando se compara os custos de acesso e utilização do espectro em termos de percentagem de ARPU, apenas o Reino Unido e Alemanha — países que tiveram investimentos muito elevados em licenças UMTS — superam o valor aplicável em Portugal. Já a Roménia e a Finlândia têm rácios substancialmente abaixo do caso português (21% e 2% respectivamente).

**Rácio custo total (espectro\* + licenças\*\*)/ ARPU**





80. Salvo o devido respeito, regista-se que todos os aspectos acima mencionados (que não são de somenos importância) foram insuficientemente considerados no SPD.
81. A finalizar, refira-se que, apesar de alguns benefícios trazidos pela alteração do modelo de gestão do espectro, aprovado pela Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de Dezembro, os aspectos acima referidos demonstram, ainda, que é necessária uma revisão mais profunda do modelo de taxação do espectro. No entender da PT, não basta, de facto, reduzir as tarifas de terminação – é também necessário criar as condições para que os operadores móveis possam acomodar tais modificações.

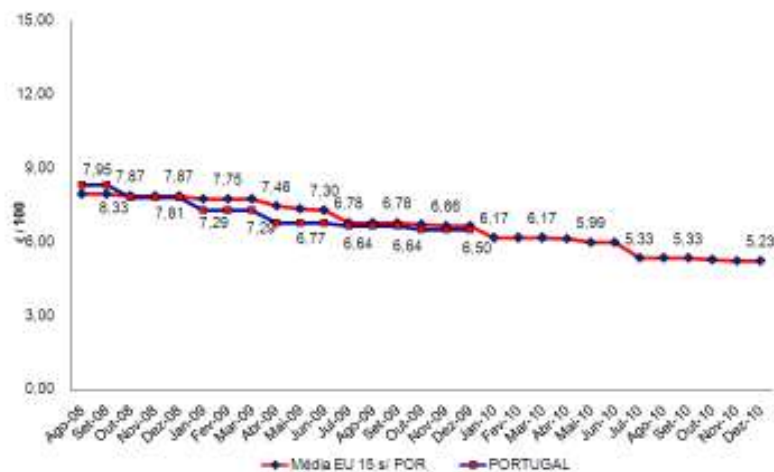
### **3.5. CRÍTICA AO CONTEÚDO DA OBRIGAÇÃO DE CONTROLO DE PREÇOS**

82. Do capítulo anterior resultou claro que o modelo de regulação em que assenta o SPD do Regulador não consegue justificar uma descida tão abrupta e agressiva nos preços de terminação nas redes móveis. Esta constatação seria suficiente, por si só, para abalar os fundamentos em que a proposta de deliberação do ICP-ANACOM assenta.
83. Não obstante, se atentarmos especificamente no conteúdo da obrigação de controlo de preços, nos termos em que esta é apresentada pelo ICP-ANACOM, a conclusão do ponto anterior (no sentido da falta de justificação da agressividade do SPD) sai bastante reforçada.
84. Com efeito, não apenas o modelo de *benchmark* apresenta, no entender da PT, graves insuficiências, como ainda o conteúdo da obrigação de controlo de preços é desproporcional, não razoável e fortemente penalizador da capacidade de investimento dos operadores móveis, *in casu*, da TMN.



### 3.5.1. DESPROPORCIONALIDADE DOS PREÇOS IMPOSTOS

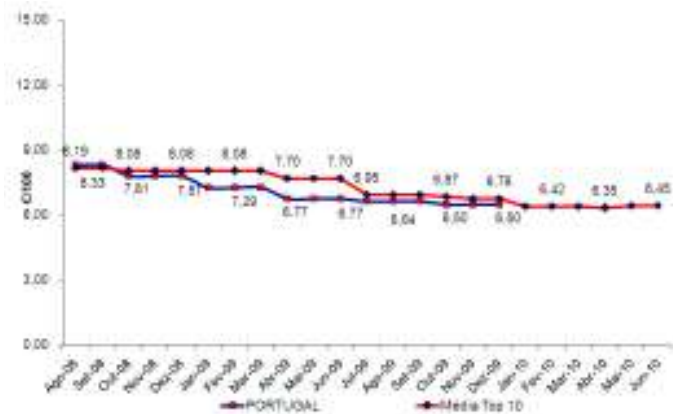
85. No SPD, o ICP-ANACOM propõe uma descida dos preços de terminação de chamadas de voz em redes móveis de cerca de **46%**, ou seja, de € 0,0650 para € 0,0350 por minuto, até 01.04.2011, isto é, em apenas 14 meses.
86. Deixando por agora de lado o período definido pelo Regulador para a implementação dos novos preços (que será analisado no capítulo seguinte), o que importa realçar é a extrema agressividade da redução proposta, a qual não encontra grande paralelo na experiência regulatória comparável.
87. De facto, se analisarmos a evolução das tarifas de terminação de chamadas de voz em redes móveis na UE15, verificamos que as tarifas em Portugal têm vindo sucessivamente a posicionar-se dentro (ou um pouco abaixo) da média das tarifas praticadas nos outros países:



Fonte: Cullen



88. Estas conclusões surgem reforçadas se a análise se cingir aos 10 países com maior relacionamento com Portugal, em termos de tráfego internacional<sup>10</sup>:



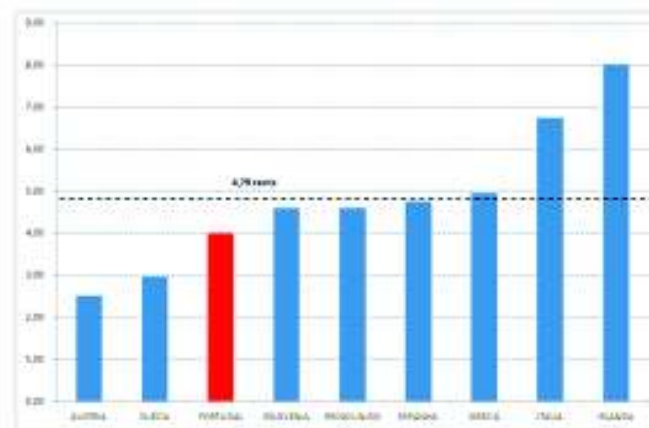
Fonte: Cullen

89. Ora, se analisarmos o movimento de descida das tarifas de terminação já anunciados pelas Autoridades Reguladores Nacionais (ARN), conclui-se que os preços a vigorar em Portugal irão ficar substancialmente abaixo da média europeia, com uma diferença de cerca de €0,01, por minuto. Por outras palavras, os preços a vigorar em Portugal ficarão mais de 20% abaixo da média europeia.

<sup>10</sup> Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Roménia e Reino Unido.

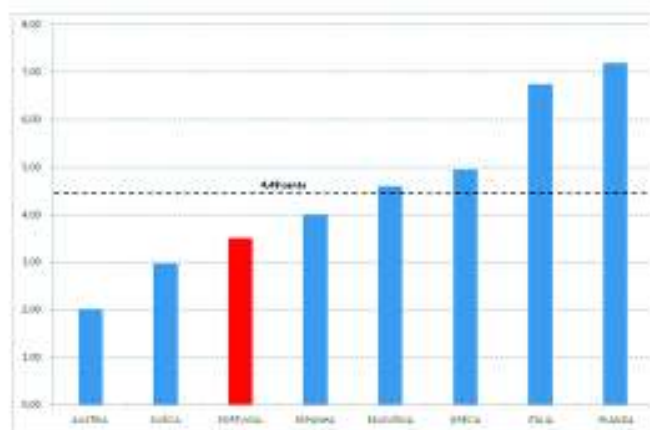


Janeiro 2011



Fonte: Cullen

Junho 2011

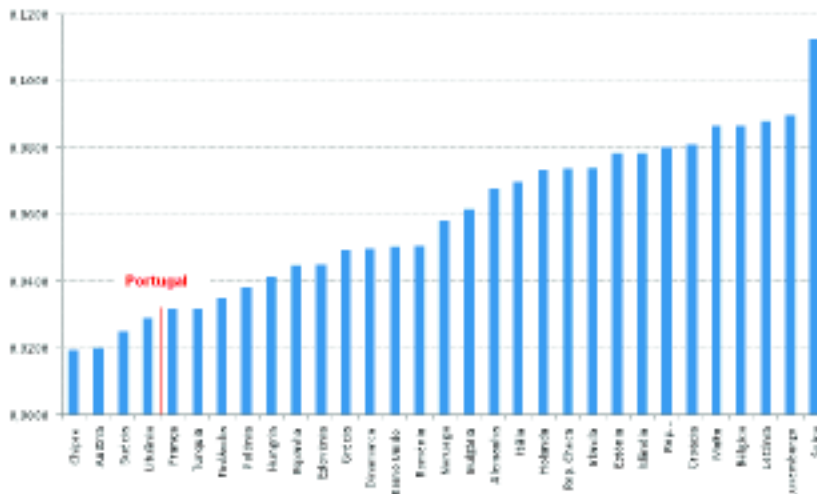


Fonte: Cullen

90. O próprio gráfico 6 utilizado pelo ICP-ANACOM na pág. 22 do SPD, com uma estimativa dos preços de terminação em Junho de 2011, depõe mais no sentido da desproporcionalidade dos preços propostos pelo Regulador do que em sentido contrário. De facto, basta analisar este gráfico para perceber que o preço de €0,0350



por minuto, em 01.04.2011, coloca Portugal muito abaixo da média dos 31 países considerados<sup>11</sup>.



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

91. Estes aspectos reforçam, no entender do Grupo PT, a ausência de justificação e proporcionalidade da medida proposta pelo ICP-ANACOM, a qual já resultava suficientemente evidenciada na crítica ao modelo de *benchmark* e no facto de o SPD não ter em atenção a realidade e as características específicas do mercado dos serviços móveis.
92. A verdade é que a descida dos preços de terminação surge completamente descontextualizada e desgarrada da realidade nacional. Com efeito, face à gravidade e agressividade do que é proposto no SPD, poder-se-ia ser levado a pensar (de forma errada, contudo) que o mercado nacional apresenta problemas profundos de competitividade, a carecer, assim, de uma intervenção regulatória determinada e brusca, ou que Portugal está muito afastado da média europeia no que respeita às tarifas de terminação móvel. No entanto, tal não corresponde minimamente à

<sup>11</sup> A posição das ARN que ainda não adoptaram uma decisão final não deverá divergir substancialmente da posição já comunicada ao mercado, pelo que a conclusão que se apresenta no texto não perde força.



realidade, conforme se procurou demonstrar atrás e no documento de resposta ao SPD – Análise de Mercado.

93. Assim, a PT não entende, face à realidade factual, quais as justificações para um corte tão profundo nas tarifas de terminação.
94. Ainda que se admita que a gradual redução dos preços de terminação seja inevitável e que Portugal tem de acompanhar a tendência europeia, a verdade é que não se alcança qual ou quais os motivos que justificam uma proposta de decisão tão radical, que se afasta tão expressivamente da experiência em outros países comparáveis a Portugal.
95. Não é demais registar que esta actuação do ICP-ANACOM surge depois de uma deliberação, em 2008, que já tinha implicado para os operadores móveis, uma descida de 41% num período inferior a um ano, o que reforça o carácter surpreendente e inesperado desta actuação.
96. É de salientar também a este respeito, a reacção dos analistas financeiros internacionais, não apenas pela expressividade da apreciação que efectuaram às tarifas propostas pelo Regulador nacional, mas também pelo facto de se tratar de entidades independentes. Referiu por exemplo o BNP PARIBAS ao comentar o SPD – Controlo de Preços: *“The Portuguese regulator has just put out a proposal for MTR cuts to 2011 that is one of the most aggressive in the EU. (...) This is surprising to us and we believe to the market. The last time we met with the regulator (less than one year ago), he told us that since MTRs in Portugal had converged to EU levels, cuts would now be in line with the pace seen in other countries i.e. -10% to -20% per year”*.
97. Esta situação é tão mais grave quanto é certo que os operadores móveis estão ainda a absorver o forte impacto das medidas aprovadas na Deliberação 2008 – Controlo de Preços e da redução das tarifas grossistas e retalhistas de *roaming*. Estas circunstâncias afectam particularmente a TMN, já que a Vodafone e a Optimus



poderão anular parcialmente esses efeitos, uma vez que fazem parte de grandes grupos internacionais.

98. Parece assim ser manifesto que a posição proposta pelo Regulador no SPD: (i) não é proporcional face à realidade do mercado português e (ii) não se encontra em linha com o histórico de intervenção neste mercado, criando, assim, um verdadeiro sentimento de surpresa, capaz de criar (ou reforçar) um ambiente de incerteza regulatória. Ora, são bem conhecidos os efeitos nefastos deste tipo de incerteza em mercados fortemente regulados e, sobretudo, os seus impactos negativos sobre decisões de investimento e inovação.
99. Todos estes factores depõem, assim, inequivocamente, no sentido de o SPD não respeitar integralmente os princípios gerais de imposição de obrigações regulamentares consagrados, entre outras disposições, no artigo 55.º da LCE. Apela-se, por isso, a uma revisão do SPD no sentido de garantir maior aderência à realidade do mercado nacional e uma mais adequada conciliação dos interesses em presença.
100. Quando se relaciona a redução excessiva dos preços aplicáveis com o período de *glide path* proposto, torna-se (ainda) mais gritante a desproporcionalidade da proposta de intervenção tarifária do ICP-ANACOM.
101. Vejamos então este aspecto.

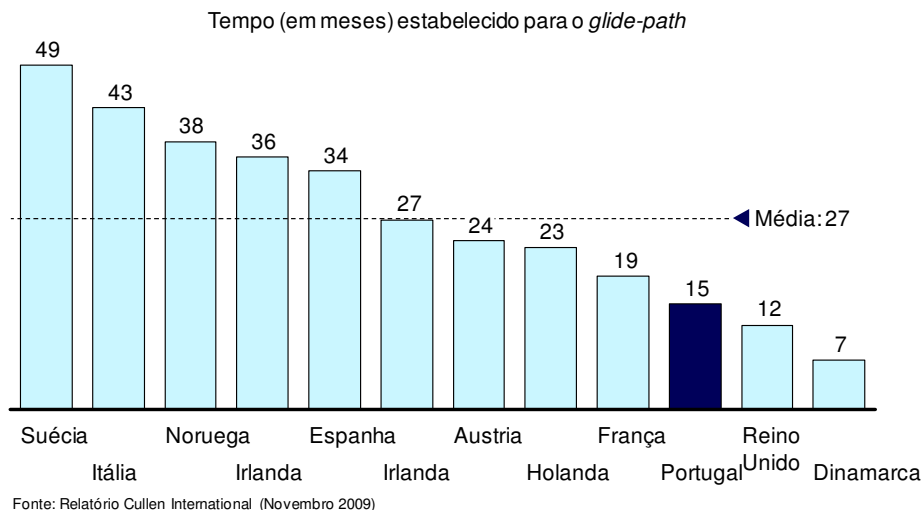
### **3.5.2. (DES)RAZOABILIDADE DO PERÍODO DE ADAPTAÇÃO**

102. Como se apontou atrás, o ICP-ANACOM propõe um corte profundo nos preços de terminação, de cerca de 46%. Face à grande agressividade da redução proposta, seria de esperar que, pelo menos, o período de transição definido pelo Regulador fosse razoável e minimamente alargado, de forma a equiponderar os interesses públicos em presença com os interesses privados dos operadores móveis, *in casu*, da TMN.





103. No entanto, o que se verifica é que o período de adaptação (*glide-path*) proposto pelo ICP-ANACOM é de apenas **14 meses**. Não é demais salientar que aquilo que o Regulador propõe no SPD é cortar as tarifas de terminação em quase 50% num período pouco mais longo do que um ano. Isto depois de um corte de 41% iniciado em 2008.
104. Trata-se, por conseguinte, de uma intervenção que, a verificar-se impactará de forma muito severa a actividade da TMN e que, além de não encontrar eco nas decisões de outras ARN, não parece ter a mínima justificação face à realidade do mercado português.
105. Com efeito, o período de transição proposto pelo ICP-ANACOM é dos mais curtos que, até à data, foram estabelecidos a nível europeu. Quando analisados os períodos de transição definidos para outros países, o lapso de tempo decorrido entre a decisão dos reguladores e o prazo limite para entrada em vigor do valor final das novas tarifas de terminação é, em média, mais alargado em cerca de um ano do que o período proposto pelo ICP-ANACOM. Países como a Espanha ou a Irlanda (diríamos nós, mais comparáveis com Portugal) terão períodos de adaptação de 34 ou 36 meses, respectivamente, conforme se pode confirmar pelo gráfico seguinte:





106. Tal como apontado a propósito da redução dos preços de terminação, a PT entende que não existem razões que minimamente justifiquem a imposição de um período de transição tão afastado da realidade europeia e tão desfasado de mercados com alguma proximidade ao português.
107. O ICP-ANACOM não demonstra, e cabia-lhe a si evidenciar, que as características específicas do mercado português, em comparação com mercados similares, justificam a definição de um *timing* de transição tão curto. O SPD carece manifestamente de fundamentação neste aspecto.
108. Desta forma, não se oferecem dúvidas à PT de que o SPD – Controlo de Preços é contrário às exigências do princípio da proporcionalidade consagrado, em termos específicos, nos artigos 5.º, n.º 5, 55.º, e 66.º, n.º 2 da LCE, pelo que se apela à sua revisão no que se refere ao período de *glide path*.

### **3.5.3. AFECTAÇÃO DA CAPACIDADE DE INVESTIMENTO**

109. A redução dos preços de terminação móvel proposta no SPD não reflecte um compromisso adequado entre a resolução dos problemas identificados pelo ICP-ANACOM e a necessidade de garantir que os operadores continuam a dispor de capacidade para investir e inovar. Recorde-se que um dos objectivos de regulação tipificado na LCE é, precisamente, encorajar investimentos eficientes em infra-estruturas e promover a inovação (cf. artigo 5.º, n.º 2, al. c).
110. Com efeito, a PT considera que a proposta de intervenção contida no SPD não assegura devidamente as condições necessárias para garantir a sustentabilidade do investimento em infra-estruturas, a oferta de serviços inovadores e um retorno adequado para o capital aplicado, promovendo assim uma inevitável deterioração das condições de acesso às fontes de financiamento, já de si tão difíceis face á crise económico-financeira que actualmente se vive.



111. Por outro lado, sendo este um sector que se caracteriza por rápidas evoluções tecnológicas e que exige elevados níveis de investimento, verifica-se que, ao nível dos mercados de capitais, os investidores pretendem, cada vez mais, rodear de especial cautela as aplicações deste recurso, o que os leva a privilegiar ambientes regulatórios estáveis e, tanto quanto possível, previsíveis.
112. A diminuição da capacidade de investimento da PT permite antecipar efeitos negativos sobre o sector das comunicações electrónicas e mesmo sobre toda a economia nacional. Na realidade, há que não perder de vista que o Grupo PT é um dos maiores investidores em Portugal, sendo de sublinhar que em 2008 o CAPEX da PT no mercado doméstico foi de 660 milhões de euros, o que equivaleu a mais de 2% do investimento total em Portugal. Se compararmos com os restantes operadores nacionais, a PT representou 54% do investimento total do sector (uma quota de investimento superior à sua quota de receitas do mercado, que foi de cerca de 50% em 2008).
113. Quando comparado com outras empresas nacionais que também realizam grandes investimentos em infra-estruturas, o investimento de 660 milhões de euros do Grupo PT em 2008 coloca-o numa posição de liderança, à semelhança, aliás, do que já sucedeu em anos anteriores<sup>12</sup>. Em 2009, a PT investiu mais de 700 milhões de euros em Portugal, para o desenvolvimento da sua infra-estrutura de rede fixa e móvel<sup>13</sup>.
114. Comparativamente com outros operadores europeus, pode também observar-se que a PT é o operador de telecomunicações que se mostra mais empenhado no investimento doméstico. De facto, em termos de *benchmark* internacional, o valor de investimento da PT é ímpar na Europa. Nos primeiros 9 meses de 2009 este investimento representava cerca de 19% das suas receitas no mercado doméstico, o que compara

---

<sup>12</sup> Por exemplo, a REN e a Portucel, ambas cotadas no PSI 20, investiram, respectivamente, 314 milhões de euros e 247 milhões de euros no mesmo período.

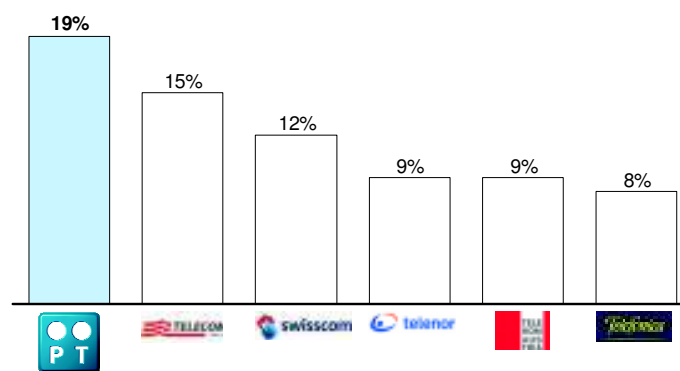
<sup>13</sup> O investimento realizado pela PT em 2009 está ao nível dos maiores investimentos já realizados em Portugal, (ex: Ponte Vasco da Gama (900 milhões de euros) ou os Estádios do Euro 2004 (460 milhões de euros).



com 15% para Telecom Itália, 12% para Swisscom, 9% para Telenor e Telekom Austria, ou mesmo 8% para Telefónica (cf. gráfico seguinte)

**A PT é dos operadores europeus que mais investe no seu negócio doméstico**

**Capex em % das receitas totais**  
Negócio doméstico. 9M 2009



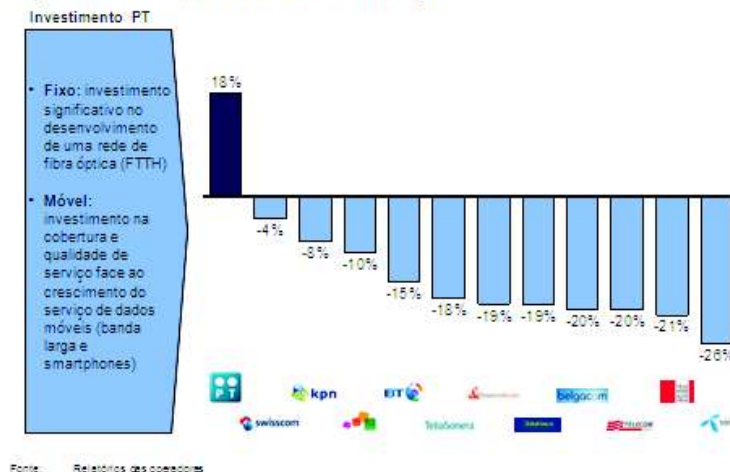
Fonte: Relatórios das operadoras

115. A política da PT tem sido a de aumentar constantemente o seu nível de investimento, factor que — importa evidenciar — se encontra em contra-ciclo com os restantes operadores de telecomunicações europeus. Na realidade, por um lado, nos primeiros 9 meses de 2009 a PT investiu, a nível global, mais 18% do que no período homólogo de 2008. Por outro lado, o crescimento do investimento da PT contrasta com o decréscimo do investimento levado a cabo pelos principais operadores europeus: - 15% *British Telecom*, -18% *TeliaSonera*, -19% *France Telecom* e *Telefónica*, -20% *Telecom Italia* e -26% para *Telenor* (como melhor se ilustra no gráfico seguinte).



### A PT continua a apostar no investimento, em contra-ciclo com os restantes operadores europeus

Capex consolidado Y.o.Y 9M09 – 9M08. Percentagem



116. Ora, a proposta de redução de preços contida no SPD não premeia, de forma alguma, este esforço de investimento, nem reconhece, os efeitos positivos do mesmo na economia e na criação de emprego.
117. Refira-se, igualmente, que o mercado das comunicações móveis português tem-se pautado por estar na linha da frente das tendências internacionais no sector, algumas das quais, até, com uma génese nacional. Esta situação reflecte os fortes investimentos realizados, em particular pela TMN, na prossecução de uma estratégia clara de lançamento continuado de serviços inovadores e que tem contribuído decisivamente para a sua liderança no mercado nacional.
118. Como foi já salientado no documento de resposta ao SPD - Análise de Mercado, a aposta na democratização dos *smartphones* em Portugal foi outro dos eixos na estratégia dos operadores. Pela redução massiva nos preços praticados (em particular no caso do *TMN BlueBelt*, que permitiu baixar o preço dos *smartphones* em 56%) o número de terminais deste tipo mais que triplicou em apenas um ano e meio. Ora, também este movimento de favorecimento do acesso, por parte de todos os segmentos de mercado, a terminais evoluídos, implicou um enorme esforço de investimento por



parte dos operadores, *in casu*, a TMN, sendo que deste esforço resultou um inequívoco benefício para os consumidores.

119. O Grupo PT considera, também, que é de elementar justiça reconhecer a importância do seu papel no estágio de desenvolvimento em que se encontra o mercado das comunicações móveis em Portugal. A PT é hoje, tal como foi no passado, um dos motores de desenvolvimento do mercado por via do seu esforço constante em desenvolver e introduzir no mercado produtos, serviços e aplicações inovadoras. É de referir em particular que a TMN:

- (a) Lançou o primeiro equipamento 3G em Portugal, o i9 3G
- (b) Lançou o primeiro *smartphone* de marca própria, o TMN BlueBelt
- (c) Sempre investiu em serviços inovadores, tais como o MusicBox (o primeiro serviço em Portugal de *downloads* ilimitados de músicas para o telemóvel) ou o Pond (o primeiro agregador de conteúdos e contas sociais online no telemóvel);
- (d) Lançou o primeiro *smartphone* com a plataforma Android da Google em Portugal (o HTC Magic) e foi a primeira a lançar na Europa os Windows Phones, em conjunto com a Microsoft
- (e) É a grande responsável pela massificação da Banda Larga Móvel em Portugal através do programa e-escolas, onde a sua quota excede os 75%
- (f) Lançou oferta comercial 3G a 21Mbps e está já a preparar um piloto LTE (*Long Term Evolution*) para rede 4G que, no futuro, irá permitir velocidades até 150Mbps.

120. Os elementos *supra* mencionados demonstram inequivocamente que a PT revela uma preocupação constante em investir nas suas plataformas tecnológicas para dar resposta ao ritmo de inovação e às crescentes necessidades de produtos e serviços exigidos pelos clientes que, quer no fixo com serviços de HDTV ou videoconferência, quer no móvel com a Banda Larga Móvel ou Smartphones, requerem larguras de banda cada vez mais elevadas.



121. Ora, a significativa descida dos preços de terminação móvel que o ICP-ANACOM pretende levar por diante, não poderá deixar de ter um impacto forte e injustificadamente negativo na capacidade de investimento da PT. Este efeito é especialmente grave num momento em que a TMN se prepara para realizar pilotos na tecnologia LTE, o que exigirá um esforço significativo de investimento.
122. A PT está assim convicta de que o impacto nas margens provocado pela queda dos preços de terminação nos termos propostos no SPD e a perda de valor que lhe está associada (em especial porque a descida dos preços de terminação não poderá, nem sequer em parte, ser compensada por um crescimento do mercado, dado o respectivo estado de maturidade), colocará em risco não apenas a manutenção dos investimentos que se têm vindo a efectuar no sector mas, igualmente, e conforme se verá de seguida, a aposta que o País assumiu no que diz respeito à sociedade da informação.
123. A descida abrupta dos preços de terminação determinará, pois, uma menor possibilidade de desenvolvimento e promoção de novas infra-estruturas e novos serviços, resultante de uma menor capacidade financeira dos operadores, com impactos óbvios para o sector e para os consumidores, factores dos quais o Regulador não pode, de forma alguma, alhear-se.
124. Neste sentido, apela-se a uma revisão do SPD no sentido de o tornar mais consentâneo com os objectivos de regulação plasmados no artigo 5.º da LCE, e entre os quais se encontra a promoção do investimento e da inovação.

#### **3.5.4. PREJUÍZO DO INTERESSE PÚBLICO**

125. Para além de tudo o que ficou dito atrás, regista-se ainda que, a manter-se a actual proposta de intervenção regulatória, é o próprio interesse público que sairá lesado.
126. Com efeito, a descida abrupta dos preços de terminação defendida pelo Regulador — em claro não alinhamento com o previsto nos outros países da UE — conduzirá a que



Portugal passe a pagar relativamente mais pelo tráfego internacional de saída do que aquilo que recebe pelo tráfego internacional de entrada. Dados os volumes destes tráfegos, estima-se que a deliberação do ICP-ANACOM venha a deteriorar o saldo da balança de pagamentos em cerca de 12 milhões de euros, só em 2010.

127. Note-se que este decréscimo surge agravado pelo facto da redução aprovada em 2008 ter conduzido a uma perda estimada de 26 milhões de euros por ano, em termos do saldo de tráfego internacional, ao qual acresceu o impacto resultante da aprovação do Regulamento (CE) n.º 717/2007, de 27 de Junho (Regulamento *Roaming*).
128. Estas descidas são, naturalmente, contraproducentes face à grave crise económico-financeira que o nosso país atravessa. Nestes termos, o SPD do ICP-ANACOM, para além de não promover o investimento, como já se apontou, poderá agravar o saldo do país com o exterior, contribuindo, negativamente, para reforçar a pressão sobre o *rating* da República e conduzir à transferência efectiva de fundos para fora de Portugal.
129. Mas não é só no que respeita às tarifas de terminação móvel internacional que o SPD é prejudicial para o interesse público. Com efeito, como já se aludiu anteriormente, a proposta de preços contida no SPD, a manter-se inalterada, é potencialmente prejudicial para os consumidores, na medida em que pode reflectir-se em preços de retalho mais altos.
130. Na verdade, a imposição de uma redução tarifária nos termos apresentados pelo Regulador pode vir a forçar os operadores móveis a aumentarem os preços de retalho. A realidade é que a definição de preços grossistas que não permitam recuperar os custos incorridos nem manter níveis de investimento adequados pode obrigar os operadores a recorrerem a esta solução, o que, em última instância, se traduziria em prejuízos para os consumidores finais.





131. A este respeito cabe à PT observar que a generalidade dos analistas internacionais foi surpreendida pela agressividade da descida dos preços de terminação móvel proposta, tendo igualmente sido peremptória a relacioná-la com a limitação da capacidade de investimento dos operadores móveis e a prever um aumento dos preços dos consumidores
132. A PT permite-se recordar a passagem da análise do Banif, onde se sublinha que “*we will not exclude that in order to offset the impact of the higher than expected MTR cuts, the companies decided to slowdown the investment (namely in the deployment of the LTE technology) and/or increase retail prices like it was the case in 2009*”.
133. O Grupo PT estranha, por isso, que o ICP-ANACOM desconsidere não apenas o impacto que a medida agora proposta poderá ter na capacidade de investimento dos operadores móveis mas, igualmente, a eventual inevitabilidade de um aumento dos preços aos consumidores finais para compensar a diminuição de margem na terminação móvel.
134. Em qualquer uma das dimensões atrás considerada, considera-se que o Regulador não salvaguarda adequadamente o interesse público.

### **3.5.5. IMPACTO DA DELIBERAÇÃO NO MERCADO**

135. Por fim, registe-se que a PT não aceita a visão do Regulador no que respeita aos efeitos positivos que aponta ao SPD (capítulo 6.3.). Com efeito, o Regulador identifica, como eventuais efeitos positivos, os benefícios nos consumidores, a redução dos custos incorridos pelos operadores fixos, o reforço da capacidade de investimento dos operadores fixos e a contribuição para a eliminação de transferências ineficientes entre operadores móveis de diferente dimensão.



136. Quanto aos benefícios transferidos para os consumidores remete-se para o que ficou dito no capítulo anterior, recordando-se a existência de um “*waterbed effect*” a este propósito.
137. Quanto à redução dos custos incorridos pelos operadores fixos e o reforço da sua capacidade de investimento, o Grupo PT observa que é duvidoso que entre os objectivos de regulação, consagrados no artigo 5.º, n.º 1, da LCE, se encontre o de promover as receitas e a capacidade de investimento dos operadores de um mercado (o fixo) em detrimento das receitas e da capacidade de investimento dos operadores de outro mercado (o móvel).
138. Na realidade, importa ter presente que a redução de custos e reforço da capacidade de investimento dos operadores fixos terá, naturalmente, como correlativo, uma redução de receitas e diminuição da capacidade de investimento dos operadores móveis que, conforme se expôs em maior detalhe no ponto 3.5.4 *supra*, poderá ficar comprometida se for levado avante aquilo que é proposto no SPD.
139. Assim, o reforço da capacidade de investimento dos operadores fixos redundará num afrouxamento da capacidade de investimento e de inovação dos operadores móveis, pelo que os efeitos se anulam mutuamente. Não é, por conseguinte, líquido que este aspecto se traduza num verdadeiro benefício para o mercado.
140. Por último, no que se refere ao efeito da diminuição das transferências entre operadores móveis de diferente dimensão, sem prejuízo do que se diz no ponto 3.5.6 *infra* relativamente ao favorecimento da Optimus inerente ao SPD, cabe sublinhar que as diferenças entre os montantes das transferências são uma característica de qualquer mercado em que operadores tenham dimensões diferentes, pois só se os perfis de chamada dos clientes dos vários operadores fossem uniformes é que seria possível garantir a inexistência de diferenças entre as transferências.



141. Em todo o caso, o mercado móvel tem demonstrado de forma consistente a existência de uma concorrência efectiva, com todos os operadores a disputar agressivamente entre si a base de clientes, mediante o lançamento de produtos e serviços inovadores a preços competitivos. Não se compreende, assim, como se coaduna a medida agora proposta com o carácter transitório que a regulação económica deve ter e com a necessidade de impor obrigações destinadas a endereçar apenas problemas concorrenciais específicos.
142. Em suma, não se vê que a agressividade do SPD possa ser justificada com base num suposto (e inexistente) impacto positivo para o mercado e para os consumidores, pelo que também este aspecto depõe no sentido de uma alteração ao conteúdo da obrigação de controlo de preços, tal como esta surge configurada no SPD.

### **3.5.6. PREÇOS SIMÉTRICOS - FAVORECIMENTO DA OPTIMUS**

143. No capítulo 6.2. do SPD o ICP-ANACOM explica a sua posição relativamente à imposição de preços simétricos, afastando, por conseguinte, a imposição de preços assimétricos a favor da Optimus.
144. Tal como referido atrás, a PT concorda genericamente com esta posição, já que está em linha com aquilo que sempre defendeu, nomeadamente, a propósito da Deliberação 2008 – Controlo de Preços. Em boa verdade, diga-se que actualmente não restava qualquer alternativa ao ICP-ANACOM senão decidir neste sentido. De facto, a Recomendação CE limita a aplicação de preços assimétricos aos primeiros 4 anos após a entrada no mercado de um novo entrante. Ora, a Optimus já entrou no mercado em 1998, ou seja, há 11 anos, pelo que é claramente injustificável qualquer período de transição mais longo a favor deste operador, como, de resto, já tinha sido injustificada a reintrodução da assimetria tarifária favorável à Optimus.



145. Tal como apontado na pronúncia do Grupo PT ao SPD – Análise de Mercado, a imposição da assimetria a favor da Optimus rendeu cerca de 12 milhões de euros a este operador (“financiados”, na sua maior parte, pela TMN e Vodafone) e permitiu, inclusive, que a Optimus apresentasse um resultado líquido positivo nos primeiros 9 meses de 2009. Face ao exposto, saúda-se a proposta do ICP-ANACOM de aplicação de preços simétricos.
146. Não obstante esta posição, não se pode deixar de notar que, no entender da PT, subjacente ao SPD continua a existir um favorecimento implícito, e injustificado, da Optimus. Com efeito, em diversas passagens do documento de consulta denota-se que o ICP-ANACOM continua a beneficiar, sem que para tal exista qualquer razão atendível, aquele operador.
147. Salvo melhor entendimento, esta preocupação de injustificada protecção da Optimus é manifesta quer na descida abrupta das tarifas de terminação (46%), quer no período de adaptação de apenas 14 meses. Note-se que várias entidades externas, e independentes, como o Millennium BCP, vieram notar, a propósito do SPD – Controlo de Preços, que *“no caso da Sonaecom, a decisão de não reintrodução da assimetria é negativa, mas é compensada por uma descida mais acelerada nas tarifas. A Optimus paga mais terminação do que recebe dos outros operadores, e por isso a descida das tarifas tem um impacto positivo no EBITDA”* (destaque nosso).
148. Do exposto nos capítulos 3.5.4 e 3.5.5 *supra* resulta que a queda abrupta dos preços e o prazo para a sua implementação não defende o interesse público (em geral), nem é seguro que seja vantajosa para os consumidores, ou que se traduza num aumento de competitividade do mercado. Por outro lado, uma queda tão acentuada e em tão curto espaço de tempo não encontra grande paralelo na actuação das ARN e não tem em consideração as especificidades e características do mercado nacional.



149. Não se encontrando, assim, qualquer fundamentação objectiva para esta proposta de decisão do Regulador (nem sequer a finalidade de alinhar os preços pela média europeia está aqui em causa), a PT teme que a única entidade verdadeiramente beneficiada pelo corte incisivo dos preços de terminação seja, afinal, a Optimus.
150. Ora, a PT não pode conceder que resulte implícito deste SPD um fenómeno de protecção à Optimus completamente desrazoável, até porque, já em 2008, não era admissível qualquer tendência de discriminação positiva a favor desta entidade.
151. Assim, crê-se que o ICP-ANACOM deveria refazer o exercício de imposição de preços de terminação depurado de qualquer tendência (ainda que implícita) de favorecimento da Optimus, a qual é contrária ao princípio da não discriminação que vincula toda a actividade do Regulador e que encontra a sua sede no artigo 55.º, n.º 3, al. c), da LCE.

### **3.5.7. A QUESTÃO DA RETROACTIVIDADE DO SPD**

152. Um último conjunto de comentários para a questão da retroactividade nas novas tarifas de terminação. De facto, do SPD parece resultar que o ICP-ANACOM pretende que o novo tarifário seja aplicável desde 01.02.2010<sup>14</sup>. O Grupo PT discorda frontalmente desta opção pelas razões que se indicam de seguida.
153. *Em primeiro lugar*, recorde-se que nos termos do disposto nos artigos 127.º e 128.º do CPA — aplicável em termos gerais à actuação do ICP-ANACOM —, como regra, os actos administrativos só produzem efeitos desde a data em que foram praticados. A atribuição de eficácia retroactiva só é admissível em casos muito específicos e verdadeiramente excepcionais.
154. O artigo 128.º, n.º 1, do CPA refere que têm eficácia retroactiva os actos administrativos que (i) se limitem a interpretar actos anteriores; (ii) que dêem

<sup>14</sup> Cf. pág. 31 do SPD – Controlo de Preços.



execução a decisões dos tribunais e (iii) a lei atribua efeito retroactivo. É forçoso concluir que nenhum destes casos está aqui em presença.

155. Já o artigo 128.º, n.º 2, determina que, fora das situações anteriores, o autor do acto administrativo, *in casu*, o ICP-ANACOM, só pode atribuir-lhe eficácia retroactiva: (i) quando a retroactividade for favorável aos interessados e não lese direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros; (ii) quando estejam em causa decisões revogatórias de actos administrativos tomadas por órgãos ou agentes que os praticaram, na sequência de reclamação ou recurso hierárquico ou (iii) quando a lei permitir. Mais uma vez, nenhuma destas situações se aplica ao presente SPD, sendo certo, até, que a introdução de retroactividade seria sempre lesiva da posição jurídica dos interessados e, portanto, contrária ao definido neste artigo do CPA.
156. *Em segundo lugar*, a LCE só prevê a possibilidade de imposição de efeito retroactivo nas ofertas de referência – obrigação de transparência (artigo 68.º, n.º 3, al. a)) e não na obrigação de controlo de preços (artigo 74.º).
157. *Em terceiro lugar*, a retroactividade (a ser imposta) não traria qualquer consequência favorável para os consumidores, uma vez que os preços retalhistas não seriam retroactivamente revistos. Mesmo que tal fosse admissível (o que não se concede) a retroactividade traria consequências nefastas em termos de segurança jurídica para os operadores móveis. Os efeitos negativos da aplicação retroactiva de um novo tarifário de terminação suplantam, em muito, os potenciais benefícios esperados por esta medida.
158. Acresce referir que o ICP-ANACOM não fundamenta minimamente a sua posição quanto à eventual imposição retroactiva dos novos preços de terminação, pelo que, também este aspecto depõe no sentido da alteração do estatuído no SPD em matéria de retroactividade. A posição da PT é, assim, a de que o ICP-ANACOM deve, na



deliberação final, decidir-se pela não aplicação retroactiva dos novos preços de terminação de chamada nas redes móveis.

### 3.6. CONCLUSÕES

159. Face ao exposto neste capítulo, a PT considera que não estão devidamente sustentadas as posições assumidas pelo ERG e pela CE, nas quais o ICP-ANACOM se suporta no actual SPD, sendo que o Regulador devia revelar uma maior capacidade para, atendendo às particularidades do nosso mercado, seguir uma abordagem mais autónoma e consentânea com o interesse nacional.
160. O mercado das comunicações móveis em Portugal demonstra de forma consistente a existência de uma concorrência efectiva e aguerrida, com todos os operadores a disputar agressivamente clientela entre si, mediante o lançamento de produtos e serviços inovadores e a preços competitivos, colocando o país num patamar de excelência a nível europeu no que respeita à penetração dos serviços e aos preços médios praticados.
161. As estratégias de *pricing* dos operadores estão relacionadas com as características intrínsecas desta indústria e promovem a maximização do bem-estar económico, sendo que os desbalanceamentos de tráfego se ficam a dever, fundamentalmente, às diferenças entre os perfis médios de consumo de cada operador.
162. As estimativas apresentadas pelo ICP-ANACOM quanto aos benefícios que serão passados para os consumidores finais, decorrentes da descida do preço de terminação de chamada nas redes móveis, estão sobreavaliadas: o Regulador assume, equivocadamente, que todos os operadores fixos passarão a totalidade da margem acrescida no tráfego fixo-móvel para os seus clientes e desconsidera, do lado dos operadores móveis, a presença dos chamados *waterbed effects*.



163. O Grupo PT entende ainda que a metodologia utilizada pelo ICP-ANACOM para fixação dos preços de terminação propostos no SPD – recurso exclusivo ao *benchmark*, sem consideração das especificidades do mercado nacional – padece de diversas insuficiências que, para além de não se poderem aceitar, penalizarão o sector móvel português e os consumidores nacionais, como se verá *infra*.
164. Note-se que, de acordo com o princípio da legalidade (artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e artigo 3.º, n.º 1, do CPA), a actuação do ICP-ANACOM, em especial no uso de prerrogativas de direito público, deve obediência à lei e ao direito, pelo que não se pode conceber que, face a uma exigência tão específica como a constante do artigo 74.º, n.º 2, al. b), da LCE, o ICP-ANACOM falhe em demonstrar cabalmente de que forma os países “seleccionados” para o *benchmark* são comparáveis ao mercado português.
165. Adicionalmente, se analisarmos o conteúdo da obrigação de controlo de preços, tal como esta é concretizada pelo ICP-ANACOM, percebe-se que, também aqui, a proposta do Regulador tem pouca aderência à realidade do mercado português.
166. Com efeito, não se encontra nenhuma justificação para que o novo tarifário de preços de terminação seja tão agressivo e para que o período de adaptação seja tão curto.
167. Os preços propostos pelo ICP-ANACOM ficam substancialmente abaixo da média europeia, com uma diferença de cerca de €0,01, por minuto (20% abaixo). Em outras intervenções no mercado, o Regulador optou sempre por ter como referência a média da UE, pelo que não se percebe as razões que podem agora justificar este desfasamento.
168. O período de transição proposto pelo Regulador é dos mais curtos que, até à data, foram estabelecidos a nível europeu. O *timing* de transição definido para outros países





(comparáveis com Portugal, como a Espanha) é, em média, mais alargado 1 ano do que o período proposto pelo ICP-ANACOM.

169. Face à realidade competitiva do mercado nacional, traduzida numa elevada taxa de penetração, acentuada migração tarifária, preços abaixo da média europeia e sucessivas campanhas e lançamentos de novas ofertas tarifárias, não se encontra qualquer justificação para uma queda tão abrupta nos preços de terminação e para a definição de um período de transição tão curto.
170. Esta situação é tão mais grave quanto é certo que os operadores móveis estão ainda a absorver o impacto fortemente negativo das medidas aprovadas na Deliberação 2008 – Controlo de Preços e da redução das tarifas grossistas e retalhistas de *roaming*. O SPD surgiu, como referem todos os analistas, de forma inesperada, em especial quanto ao seu sentido de decisão, o que em nada contribuiu para a segurança e certeza que devem rodear a actividade de regulação.
171. A proposta do ICP-ANACOM, a ser mantida, limita fortemente a capacidade de investimento da PT e não reflecte um compromisso adequado entre a resolução dos problemas (supostamente) identificados e a necessidade de garantir que os operadores continuam a dispor de capacidade para investir no seu negócio e inovar.
172. Para além disto, a descida abrupta dos preços de terminação defendida pelo Regulador — em claro desalinho com o previsto nos outros países da UE — conduzirá a que Portugal passe a pagar relativamente mais pelo tráfego internacional de saída face àquilo que recebe pelo tráfego internacional de entrada, criando-se ou agravando-se o desequilíbrio da balança de pagamentos.
173. Acresce referir que a definição de preços grossistas que não permitam recuperar os custos incorridos nem manter níveis de investimento adequados pode vir a forçar os



operadores móveis a aumentarem os preços de retalho o que, em última instância, se traduziria em prejuízos para os consumidores finais.

174. Quanto aos supostos benefícios para o mercado (operadores fixos), é de notar que é duvidoso que entre os objectivos de regulação se encontre o de promover as receitas e a capacidade de investimento dos operadores de um mercado (o fixo) em detrimento das receitas e da capacidade de investimento dos operadores de outro mercado (o móvel). O reforço da capacidade de investimento dos operadores fixos redundará num afrouxamento da capacidade de investimento e de inovação dos operadores móveis, pelo que os efeitos se anulam mutuamente. Não é, por conseguinte, líquido que este aspecto se traduza num verdadeiro benefício para o mercado.
175. Tal como a PT sempre defendeu, a imposição de preços simétricos no actual SPD é positiva, não se justificando qualquer medida de carácter assimétrico protectora da posição da Optimus. No entanto, e tal como notaram diversos analistas internacionais, uma vez que não se encontram razões objectivas que possam fundamentar o corte abrupto de preços de terminação, teme-se que a entidade verdadeiramente beneficiada por esta medida venha a ser, afinal, a Optimus.

#### **4. PROPOSTA DO GRUPO PT**

176. Aqui chegados, a PT não pode deixar de se manifestar preocupada com as insuficiências do projecto de deliberação do Regulador face às exigências da LCE, em especial no que toca ao modelo de regulação que subjaz à proposta de preços apresentada (avaliação de *benchmark*), ao carácter abrupto e acelerado da descida de preços, bem como à proposta de retroactividade.
177. A submissão dos sentidos prováveis de decisão ao escrutínio dos interessados admite claramente a existência de um espaço na formação da vontade administrativa que pode (deve) ser preenchido pelos comentários e sugestões das entidades respondentes.



Neste sentido, a apresentação por parte dos interessados de soluções diferentes das do Regulador, mas igualmente consentâneas com os princípios legais e regulamentares aplicáveis, ganha particular relevância e acuidade.

178. É precisamente nesta linha que a PT posiciona a sua actual pronúncia.
179. Com efeito, num espírito construtivo de colaboração, entende-se que, sem postergar totalmente os objectivos que presidiram ao actual SPD, é possível apresentar uma proposta de redução dos preços de terminação de chamadas de voz em redes móveis que concilie, de uma forma mais ponderada e equilibrada, os interesses em presença e que garanta, ao mesmo tempo, uma maior aderência à realidade do mercado móvel português e à experiência regulatória europeia.
180. Note-se que não se defende em lado nenhum desta resposta que as tarifas de terminação devem permanecer imutáveis. Pelo contrário, aceita-se, como princípio geral, que os preços dos serviços grossistas de terminação tenham, na medida do necessário, de acompanhar a evolução do mercado, as boas práticas regulatórias e, em última instância, contribuir para um mercado mais competitivo e para operadores mais eficientes.
181. A principal crítica da PT ao actual SPD recai, assim, na agressividade da proposta de tarifário de terminação apresentada pelo ICP-ANACOM (ao nível da natureza inesperadamente acentuada de redução e do carácter acelerado do período de transição). Considera-se que esta proposta de actuação não encontra eco nem conforto na experiência regulatória europeia, nem surge justificada face à realidade do mercado nacional e ao histórico das intervenções do Regulador no mercado móvel.
182. Ora, nesta linha de entendimento, a proposta da PT vai no sentido de que em Portugal se acompanhe, gradualmente, a descida dos preços de terminação móvel que se regista a nível europeu, mantendo aqueles preços alinhados com a média europeia.



183. Mais concretamente, a proposta da PT consiste [IIC]

# Confidencial

184. O Grupo PT considera que esta proposta:

- (a) Cumpre a necessidade de manutenção das tarifas de terminação em linha com a média europeia, ao mesmo tempo que tem em consideração a realidade competitiva do mercado nacional e os respectivos custos de contexto, procurando assim evitar uma intervenção desproporcional e descontextualizada;
- (b) Toma em consideração a prática regulatória seguida em mercados comparáveis com a situação portuguesa, particularmente em Espanha, onde, apesar de redução significativa das tarifas de terminação (mas acima do que se propõe para Portugal), o período de implementação é de 36 meses;
- (c) Procura equilibrar os interesses em presença, mantendo as tarifas de terminação alinhadas com a média da UE sem, com isso, coarctar injustificadamente a capacidade de investimento e de inovação dos operadores móveis;
- (d) Uma vez que tem subjacente a realidade competitiva do mercado móvel nacional, garante maior aderência aos princípios e regras da LCE relativamente à imposição de obrigações regulamentares, nomeadamente aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e adequação, e atinge um equilíbrio mais perfeito no que toca ao binómio promoção de concorrência vs promoção do investimento e inovação; e
- (e) Não é retroactiva, ajustando-se assim às exigências do ordenamento jurídico nacional.



185. Diga-se, ainda, que um período de adaptação mais alargado, para além de se ajustar à realidade nacional e à média europeia, serviria, igualmente, para o desenvolvimento e calibração do modelo de custeio que se encontra em desenvolvimento pelo Regulador.
186. Com efeito, sendo este modelo (assim parece) uma realidade num horizonte temporal relativamente próximo, teria perfeito sentido, no entender da PT, atenuar agora a proposta de redução das tarifas de terminação e, assim, evitar intervenções excessivas e potencialmente injustificadas. Com um modelo de custeio aprovado, estar-se-ia em melhores condições de intervir no mercado.
187. O Grupo PT espera que os comentários apresentados no contexto da presente pronúncia, e em especial a proposta de intervenção tarifária contida no presente capítulo, possam contribuir para a adopção, pelo ICP-ANACOM, de uma deliberação final que contemple um adequado equilíbrio entre a necessidade de redução dos preços de terminação móvel e todos os demais interesses dignos de tutela.