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

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

**– Projeto de Decisão Final –**

Versão PÚBLICA

**ANACOM**

Abril, 2018

ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

**ÍNDICE**

1. Introdução ..... 1

1.1. Conclusões da última análise de mercado ..... 1

1.2. As evoluções ocorridas no mercado das comunicações eletrónicas ..... 5

1.3. A Recomendação da CE relativa aos mercados relevantes ..... 8

1.4. O processo de análise de mercados ..... 9

2. Os serviços de comunicações eletrónicas móveis ..... 15

2.1. Caracterização do mercado móvel ..... 17

3. Definição do mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais ..... 39

3.1. O mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais ..... 40

3.2. Definição do mercado do produto ..... 42

3.2.1. A terminação de chamadas de voz nas redes móveis vs. terminação de chamadas de voz nas redes fixas ..... 45

3.2.2. A terminação de chamadas de voz nas redes móveis vs. chamadas *on-net* . 48

3.2.3. Comunicações efetuadas sobre a Internet ..... 50

3.2.4. A terminação de chamadas de voz nas redes móveis vs. terminação de chamadas de dados (SMS) em redes móveis e outras comunicações sem recurso a voz (e-mail e mensagens instantâneas) ..... 53

3.2.5. A terminação de chamadas de voz com recurso a redes móveis de várias tecnologias ..... 57

3.2.6. Origem da chamada de voz e a definição do mercado de produto ..... 58

3.2.7. Definição do mercado do produto: conclusão ..... 58

3.3. Definição de mercado geográfico ..... 59

3.4. Conclusão ..... 60

4. Mercados suscetíveis de regulação *ex-ante* ..... 61

5. Avaliação de PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais ..... 62

5.1. Critérios para avaliação de PMS ..... 63

5.1.1. Quotas de Mercado ..... 64

5.1.2. Barreiras à entrada no mercado ..... 68

5.1.3. Contrapoder negocial dos compradores ..... 69

5.1.4. Evolução dos preços de terminação ..... 75

5.2. Análise prospetiva ..... 76

5.3. Avaliação de PMS: Conclusão ..... 76

6. Avaliação da necessidade de imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares *ex-ante* no mercado de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais ..... 79

6.1. Princípios a considerar na imposição, alteração e supressão das obrigações . 79

6.2. Obrigações regulamentares atualmente em vigor nos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais ..... 82

6.3. Identificação dos problemas de concorrência nos mercados relevantes ..... 83

6.3.1. Recusa (ou atraso) de negociação e/ou acesso ..... 84

6.3.2. Distorções causadas por preços de terminação excessivos ..... 85

6.3.3. Outras distorções provocadas pela discriminação de preços e falta de transparência ..... 91

6.3.4. Conclusão .....92

6.4. Imposição de obrigações nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais.....93

6.4.1. Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (artigo 72.º da LCE) .....93

6.4.2. Não discriminação na oferta de acesso de interligação e na respetiva prestação da informação (artigo 70.º da LCE) .....94

6.4.3. Transparência na publicação de informação (artigo 67.º da LCE) .....96

6.4.4. Controlo de preços (artigo 74.º da LCE).....99

6.4.5. Obrigações a impor aos operadores com PMS – Conclusão.....107

# 1. Introdução

## 1.1. Conclusões da última análise de mercado

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

Nesse sentido, a 06.08.2015, a ANACOM adotou uma decisão (doravante Decisão de 2015)[4] respeitante às análises dos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais (doravante Mercado 2)[5] em Portugal.

Nesse documento, procedeu-se à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, à avaliação de PMS e à imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares no Mercado 2. Considerou-se que (i) se estava perante mercados em que não existia concorrência efetiva, atendendo a que, nos mercados em causa, cada operador tinha uma quota de 100%, sendo monopolista na oferta do serviço de terminação de chamadas na sua rede móvel, (ii) existiam elevadas barreiras à entrada que inviabilizavam que, a curto prazo, outros operadores pudessem oferecer serviços concorrentes e (iii) não existiam operadores que exercessem suficiente contrapoder negocial de forma a constranger a capacidade dos operadores móveis na prestação do serviço grossista de terminação de chamadas de agirem independentemente dos seus concorrentes, clientes e consumidores.

Adicionalmente, também se entendeu que a prestação de serviços de comunicações móveis e a detenção dos correspondentes recursos de numeração confere a um prestador o poder de agir e controlar a terminação de chamadas nesses números, a nível dos preços

---

[1] Disponível em: http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=930940#.VQa8KI64Jek.

[2] Artigo 56.º da LCE.

[3] Artigo 18.º da LCE.

[4] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1363106.

[5] Mercado 2 conforme Recomendação 2014/710/UE (anterior Mercado 7 conforme Recomendação 2007/879/CE).

de terminação aplicados, independentemente do tipo de contrato que tenha com o operador de rede de suporte, o qual até pode ser objeto de modificações ao longo do tempo ou ser substituído, em momento posterior, por uma prestação suportada inteiramente em rede própria.

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

Assim foram identificados nesse momento como detendo PMS, nas respetivas redes, os seguintes prestadores presentes no mercado, que inclui também os que operam redes móveis virtuais (MVNO):

- CTT – Correios de Portugal, S.A. (**CTT**)
- Lycamobile Portugal, Lda[6] (**Lycamobile**)
- MEO – Serviço de Comunicações e Multimédia, S.A. (**MEO**)
- Mundio Mobile (Portugal) Limited (**Mundio**)
- NOS Comunicações, S.A. (**NOS**)
- Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S. A. (**Vodafone**)

Em conformidade com a análise efetuada a ANACOM considerou que os prestadores móveis com PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais estão sujeitos às seguintes obrigações descritas na Tabela 1:

[6] Na Decisão de 2015 referiu-se que neste caso seria a Lycamobile Portugal, Lda. ou a Lycamobile Limited, que se encontrava habilitada para a prestação do serviço telefónico móvel desde março de 2015, caso viesse a substituir-se à primeira na prestação desse serviço, nomeadamente com a transmissão de recursos de numeração associados.

**Tabela 1 - Obrigações regulamentares incluídas na análise de mercados de 2015**

| Obrigação | Descrição |
|---|---|
| **Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (artigo 72.º da LCE)** | Esta obrigação visa garantir que situações de recusa de negociação e/ou de acesso sem fundamentação objetiva não tenham lugar. Assegura, designadamente, que os operadores podem completar chamadas originadas nas suas redes e terminadas nas redes de outros operadores de rede móvel (sobretudo nos operadores com PMS). |
| **Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informações (artigo 70.º da LCE)** | Esta obrigação visa assegurar que os operadores que beneficiam da oferta de acesso e interligação não se encontram injustamente em desvantagem, ou seja, que a capacidade desses operadores de concorrerem não é afetada por um eventual comportamento discriminatório dos operadores de rede móvel. Esta obrigação deve ser interpretada no sentido em que os preços de terminação de chamadas na rede móvel devem ser idênticos, independentemente dos compradores do serviço e independentemente da origem dessa chamada ser a rede fixa, outra rede móvel ou uma chamada internacional, atendendo a que o serviço prestado é o mesmo.<br>Excluem-se desta obrigação as chamadas que sejam entregues aos prestadores nacionais e que tenham tido origem em países de fora do Espaço Económico Europeu (EEE). |
| **Transparência na publicação de informações (artigo 67.º da LCE)** | Todos operadores com PMS nestes mercados relevantes devem remeter à ANACOM, no prazo de 30 dias úteis após a notificação da decisão sobre estes mercados, uma cópia de todos os acordos de interligação que estejam atualmente em vigor, e após esse prazo devem ser remetidos os acordos que vierem a ser celebrados ou alterados, no prazo de 10 dias úteis. No caso das alterações aos acordos existentes, entende-se que devem ser comunicadas aquelas que se concretizem em "adendas formais" aos contratos existentes.<br>Deve também haver lugar à publicação prévia dos preços no sítio da Internet dos serviços de terminação de chamadas de voz nas respetivas redes móveis. Este prazo de publicação pode ser, caso seja necessário, definido pela ANACOM.<br>As chamadas que sejam entregues aos prestadores nacionais e que tenham tido origem em países de fora do EEE não estarão sujeitas à obrigação de publicação prévia dos preços dos serviços de terminação deste tipo de chamadas. |
| **Controlo de preços (artigo 74.º da LCE)** | Esta obrigação consubstancia-se numa obrigação de orientação dos preços para os custos, independentemente das chamadas serem originadas nas redes fixas ou móveis nacionais ou de prestadores em atividade no EEE. |

Fonte: ANACOM

A ANACOM entendeu que face à análise realizada em 2010, não seria justificável e representaria um encargo desproporcionado continuar a impor a obrigação de separação de contas e de contabilização de custos, pelo que esta obrigação foi suprimida.

Na mesma data, a ANACOM tomou uma outra decisão relativa ao modelo de custeio de terminação fixa aplicado nos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais[7], a qual suportou o valor do preço máximo do serviço grossista de terminação móvel aplicável fixado na Decisão de 2015, bem como os valores aplicáveis a partir de julho de 2016 e de julho de 2017 atualizados pelos dados da inflação existentes e previstos.

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

Apesar de os preços de terminação móvel em vigor nessa data já refletirem os resultados do modelo de custeio LRIC "puro" implementado em 2012[8], considerou-se fundamental rever esse modelo, atualizando-o, de forma a garantir a sua adequabilidade, designadamente refletindo as evoluções tecnológicas e os desenvolvimentos do mercado. No contexto dessa revisão, relevou-se que a fixação do preço de terminação num nível equiparado ao custo incremental da prestação do serviço por parte de um operador eficiente, permitiria o reforço das condições concorrenciais, criando condições para que todos os prestadores pudessem lidar com os efeitos de rede mediados pela tarifa, e pudessem lançar de forma sustentada produtos inovadores e novas estruturas tarifárias. Entendeu-se também que a fixação dos preços com base em LRIC "puro" contribuirá para reequilibrar as condições de concorrência entre os mercados fixos e móveis a jusante dos mercados grossistas de terminação.

Neste âmbito, a Decisão de 2015 fixou o preço máximo de terminação das chamadas de voz em redes móveis a aplicar pelos operadores notificados com PMS, determinando que seria de 0,83 cêntimos de euro por minuto, independentemente da origem da chamada, o

[7] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=383753.

[8] Em conformidade com a Recomendação da CE 2009/396/CE, de 07.05.2009, sobre o tratamento regulamentar das tarifas de terminação na União Europeia, que defende a adoção de preços de terminação simétricos e baseados nos custos de um operador eficiente, aplicando um modelo "*bottom-up*" assente na metodologia de custeio *Long Run Incremental Cost* (BU-LRIC) "puro", até 31 de dezembro de 2012.
Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:EN:PDF.

que representou uma redução de 35% do preço que os operadores estavam a cobrar desde o final de 2012, que era de 1,27 cêntimos de euro por minuto.

Os preços então em vigor, de 1,27 cêntimos de euro por minuto, faziam de Portugal o país com os preços de terminação móveis mais elevados no conjunto dos 20 países da União Europeia que então tinham preços de terminação orientados para os custos de um operador eficiente (preços LRIC "puro"). Com a descida para 0,83 cêntimos, determinada pela Decisão de 2015, Portugal passou a ser o 8.º país com preços mais baixos.

Os valores dos preços máximos do serviço grossista de terminação móvel determinados na Decisão de 2015 foram posteriormente atualizados em 12.04.2016[9] e posteriormente em 03.03.2017[10], tendo a ANACOM definido que o preço máximo de terminação das chamadas de voz em redes móveis a aplicar pelos operadores notificados com PMS fosse respetivamente de 0,81 cêntimos de euro por minuto, a partir de julho de 2016, e de 0,75 cêntimos de euro por minuto, a partir de julho de 2017, em ambos os casos com faturação ao segundo a partir do primeiro segundo.

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

Após a publicação da última análise de mercados em 2015, ocorreram no mercado das comunicações eletrónicas os seguintes acontecimentos relevantes:

- Em 12 de outubro de 2015, a Autoridade da Concorrência (AdC) foi notificada da operação de concentração, que consistiu na aquisição pela sociedade Cabolink S.à.r.L. (detida pelo fundo de investimento APAX France) do controlo exclusivo das sociedades Cabovisão – Televisão por Cabo, S.A. (então Cabovisão, agora NOWO Communications, S.A. – NOWO[11]), Winreason, S.A e Oni SGPS, S.A., através da

[9] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1383503.
[10] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1406905.
[11] A partir de 18.10.2016 a Cabovisão passou a ter como denominação social "NOWO Communications, S.A.".

aquisição da totalidade do capital social da Cabovisão[12], tendo essa Autoridade aprovado uma decisão de não oposição à referida operação no dia 27.11.2015[13];

- Em 20 de janeiro de 2016 foi anunciada a conclusão da alienação da OniTelecom – Infocomunicações, S.A. (ONI) e da então Cabovisão ao fundo de investimento Apax France[14].

- Em 18 de fevereiro de 2016 a ANACOM aprovou a renovação, pelo prazo de 15 anos, dos direitos de utilização de frequências (DUF) atribuídos na faixa 2100 MHz[15] à NOS, à MEO e à Vodafone, para serviços de comunicações eletrónicas terrestres, sendo que tal renovação produz efeitos em meados de 2018. Neste âmbito, a ANACOM aprovou uma lista de 588 freguesias potencialmente sem banda larga móvel (BLM) que os operadores terão que cobrir (196 freguesias cada) e dispondo os operadores do prazo de um ano a contar dessa renovação para assegurarem que a totalidade das freguesias estão cobertas com banda larga móvel.

- Em 3 de março de 2016 a ANACOM aprovou a decisão final relativa à determinação das velocidades de referência associadas às obrigações de cobertura na faixa de frequências dos 800 MHz para a MEO, NOS e Vodafone[16], passando estas a fazer parte integrante dos títulos atribuídos àquelas empresas.

- Em 10 de março de 2016 a ANACOM notificou a MEO, NOS e Vodafone do fim das restrições existentes na faixa de frequências dos 800 MHz[17], ficando as empresas obrigadas a cumprir as obrigações de cobertura naquela faixa no prazo de 6 meses a 1 ano, a contar da data da notificação, respetivamente para 50% e 100% das

---

[12] Disponível em http://www.concorrencia.pt/vPT/Controlo_de_concentracoes/Decisoes/Paginas/pesquisa.aspx?pNumb=46&yearNot=2015&pag=1&doc=True&est=1.

[13] Disponível em http://www.concorrencia.pt/vPT/Noticias_Eventos/Noticias/Paginas/CCENT_2015_46_Dec.aspx?lst=1&pagenr=3&Cat=2015&dat=A+partir+de&txt=Palavra-chave.

[14] Disponível em http://altice.net/sites/default/files/pdf/20160120-ALT-Closing-Cabo-Oni.pdf.

[15] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1379331.

[16] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1380320.

[17] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1380834.

freguesias definidas na decisão de 22 de agosto de 2013[18] com a velocidade de referência definida no âmbito da decisão já referida de 3 de março de 2016.

- Em maio de 2016 a ONI e a então Cabovisão iniciaram a prestação de serviços móveis prestados como MVNO suportados na rede da MEO.

- Em novembro de 2016, a MEO fez o que considerou ser a primeira demonstração em Portugal da rede móvel 4,5G[19] (ou 4G+), "*tendo sido atingidas velocidades de 1,7 Gbps, mais de 5 vezes a velocidade atual da rede móvel e 2 vezes superior à velocidade premium de fibra ótica*".

- Em 21 de dezembro de 2016, após consulta pública nacional e audiência prévia dos interessados, e depois de notificar o respetivo projeto de decisão à Comissão Europeia (CE) a ANACOM aprovou a decisão final[20] relativa à análise dos mercados grossistas de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo, que entre outros aspectos determinou uma descida dos preços grossistas das terminações fixas na ordem dos 42% – tendo o preço máximo sido fixado em 0,0644 cêntimos por minuto. A partir de outubro de 2017 o valor máximo foi fixado em 0,0635.

- Em 23 de março de 2017 a Mundio Mobile (Portugal) Limited alterou a designação para Vectone Mobile (Portugal) Limited.

- Em maio de 2017 a Altice anunciou que irá adotar o seu nome como marca comercial em todas a suas operações, prevendo que todas as marcas comerciais concluam o processo de transição até ao 2.º trimestre de 2018[21].

- Em julho de 2017, a NOS anunciou que se torna o primeiro operador em Portugal a testar a tecnologia 4,5G – IoT sobre a sua infraestrutura de rede, no âmbito de

[18] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1171334.
[19] Disponível em https://www.telecom.pt/pt-pt/media/noticias/Paginas/2016/novembro/pt-e-huawei.aspx.
[20] Disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1401579.
[21] Disponível em https://www.telecom.pt/pt-pt/media/comunicados/Paginas/2017/maio/altice-anuncia-nova-estrategia-global-um-grupo-uma-marca.aspx.

um projeto entre a NOS, EDP Distribuição, Huawei, Janz CE e U-BLOX para o desenvolvimento do Smart Meter NB-IoT[22].

- Em outubro de 2017, a Vodafone anunciou que realizou os primeiros testes de 5G em Portugal e que atingiu velocidades de 20 Gbps sem recurso a ligação por cabo[23].
- Em novembro de 2017, a Altice anunciou a evolução das suas redes para 4G+ e demonstrou no âmbito do Web Summit 2017, o potencial do 4G+ ao atingir velocidades de débito até 1Gps[24].

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

### 1.3. A Recomendação da CE relativa aos mercados relevantes

A 9 de outubro de 2014, a CE aprovou uma nova Recomendação 2014/710/UE, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex-ante*, (doravante Recomendação relativa aos mercados relevantes) em conformidade com a Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas[25].

Como consequência da evolução dos mercados verificada ao longo dos últimos anos, esta Recomendação substitui e atualiza a Recomendação da CE 2007/879/CE, de 17 de

[22] Disponível em https://www.nos.pt/institucional/PT/media/Documents/2017.07.10%20%20Primeiro%20Smart%20Meter%20com%20ND_IoT_PR.pdf.

[23] Disponível em https://press.vodafone.pt/2017/10/04/vodafone-realiza-primeiros-testes-de-5g-em-portugal-e-atinge-velocidades-de-20gbps/.

[24] Disponível em https://www.telecom.pt/pt-pt/media/comunicados/Paginas/2017/novembro/4g-da-altice-disponivel-para-mais-de-50-da-populacao-portuguesa-ate-final-de-2017.aspx.

[25] Disponível em http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0710&from=PT.

dezembro de 2007, sendo agora incluídos, ao invés dos anteriores sete[26], apenas quatro mercados[27] relevantes suscetíveis de regulação *ex-ante.*

Tal como nas versões anteriores da Recomendação relativa aos mercados relevantes, a versão revista é acompanhada de uma "Exposição de Motivos" onde a CE justifica a definição dos novos mercados[28].

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

### 1.4. O processo de análise de mercados

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

Nos termos da LCE, compete à ARN – a ANACOM – definir e analisar os mercados relevantes, declarar as empresas com PMS e determinar as medidas adequadas a impor às empresas com PMS que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas (artigo 18.º da LCE).

Este processo desenvolve-se de acordo com as seguintes fases (artigo 55.º a 61.º da LCE)[29]:

---

[26] Em rigor o número de mercados era superior a sete já que, tendo presente que no caso das terminações fixas e móveis a definição de mercado é restrita a cada rede, existem vários mercados de terminação.

[27] Que são os seguintes:

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

[28] Exposição de Motivos disponível em http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056 (apenas versão em inglês).

[29] Cf. Diretiva-Quadro, artigos 7.º e 14.º a 16.º.

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

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

  Na definição de mercados relevantes deve a ARN, em função das circunstâncias nacionais, ter em conta a Recomendação relativa aos mercados relevantes e as Linhas de Orientação da CE[30] relativas à análise e avaliação de PMS no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (daqui em diante designadas por "Linhas de Orientação").

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

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

  O procedimento de análise de mercado tem como objetivo investigar a existência de concorrência efetiva, sendo que tal não se verificará sempre seja possível identificar empresas com PMS[31].

  Considera-se que uma empresa tem PMS se, individualmente[32] ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma

---

[30] Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:165:0006:0031:PT:PDF.

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

[32] Note-se que, de acordo com o Acórdão TJCE, de 12 de julho de 1984, *Hydrotherm*, a noção de empresa "*deve ser entendida como designando uma unidade económica do ponto de vista do objeto do acordo em causa, mesmo que, do ponto de vista jurídico, esta unidade económica seja constituída por várias pessoas físicas ou morais*".

De acordo com o artigo 3.º, n. os 1 e 2, da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (que aprova o regime jurídico da concorrência), "*1 - Considera-se empresa, para efeitos da presente lei, qualquer entidade que exerça uma atividade económica que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado, independentemente do seu estatuto jurídico e do modo de funcionamento. 2 - Considera-se como uma única empresa o conjunto de empresas que, embora juridicamente distintas, constituem uma unidade económica ou mantêm entre si laços de interdependência decorrentes, nomeadamente: a) De uma participação maioritária*

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

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

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

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

  As obrigações impostas:

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

A presente análise de mercados foi sujeita ao procedimento geral de consulta ao abrigo do n.º 1, do artigoº 8.º da LCE, e ao procedimento de audiência prévia dos interessados, em conformidade com o previsto nos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo, em ambos os casos por um período de 30 dias úteis, tendo também sido submetida à AdC para que se pronunciasse nos termos do artigo 61.º da LCE.

---

*no capital; b) Da detenção de mais de metade dos votos atribuídos pela detenção de participações sociais; c) Da possibilidade de designar mais de metade dos membros do órgão de administração ou de fiscalização; d) Do poder de gerir os respetivos negócios.*"

Em 02.03.2018, foi recebido o parecer da AdC, tendo aquela Autoridade informado que não se opõe à definição dos mercados do produto e geográficos relevantes nem à avaliação de PMS, tendo notado que a definição adotada pela ANACOM não restringe a definição de mercados relevantes a adotar pela AdC. No que respeita às obrigações impostas, a AdC recorda que no seu parecer no âmbito da Decisão da ANACOM de 06.08.2015 relativa a estes mercados se pronunciou no sentido de considerar adequada a utilização da metodologia de custeio "LRIC puro" na determinação do preço máximo de terminação.

No âmbito dos procedimentos de consulta e de audiência prévia dos interessados, que decorreu entre 22.01.2018 e 05.03.2018, a ANACOM recebeu respostas de quatro entidades, entre as quais uma associação de defesa dos consumidores e três prestadores e um contributo de um cidadão que também configurava um pedido de esclarecimento.

Analisados os comentários recebidos, foi preparado um relatório relativo ao SPD da ANACOM (e separadamente um relativo às opções que integram o modelo em resposta aos contributos recebidos no âmbito do SPD relativo à especificação da obrigação de controlo de preços), o qual contém um resumo dos contributos recebidos e os entendimentos do regulador a esse respeito. O relatório integra o projeto de decisão a notificar à Comissão Europeia nos termos do n.º 1 do artigo 57.º da LCE.

De acordo com a metodologia adotada na Recomendação relativa aos mercados relevantes [33], o ponto de partida para a definição e identificação de mercados grossistas relevantes é a caracterização dos mercados retalhistas conexos, a sua dimensão geográfica e as pressões concorrenciais a que estão sujeitos, do lado da procura e do lado da oferta, de uma forma prospetiva. Deste modo, esta primeira fase procura analisar se os mercados em causa apresentam falhas de concorrência que justifiquem a possível manutenção ou imposição de obrigações regulamentares nos mercados grossistas associados.

[33] Cf. Exposição de Motivos que acompanha a Recomendação relativa aos mercados relevantes, Secção 2.1, disponível em:
http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056 (apenas em inglês).

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

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

Importa referir que são consideradas na melhor conta as posições, não só da CE, mas também da Organização de Reguladores Europeus de Comunicações Eletrónicas (BEREC).

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

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

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

necessário para avaliar se os utilizadores de um determinado produto ou serviço estão protegidos por uma concorrência efetiva ou, se pelo contrário, é necessário impor regulação *ex-ante* para a assegurar.

## 2. Os serviços de comunicações eletrónicas móveis

O serviço telefónico móvel (STM) é um serviço público de comunicações eletrónicas em que a rede de acesso é constituída por meios radioelétricos e os equipamentos terminais são móveis. A prestação deste serviço permite a realização e receção de chamadas através de um número ou números que integram o Plano Nacional de Numeração (PNN).

O serviço é prestado pelas entidades habilitadas para o efeito, encontrando-se a utilização das frequências necessárias à sua atuação dependente da atribuição de direitos individuais de utilização, conforme estipulado no n.º 3 do artigo 19.º da LCE. As entidades que não possuem direitos de utilização de frequências, os designados MVNO[34], também podem prestar o serviço telefónico móvel suportando a sua atividade na rede de acesso rádio dos operadores de rede móvel habilitados.

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

Os serviços em causa são prestados a diversos tipos de clientes, particulares e empresariais, e por todos os operadores de rede móvel em atividade através das respetivas

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

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

redes com recurso às tecnologias GSM[35] e UMTS[36], e mais recentemente LTE[37] ou 4G, que começou a ser implementado em Portugal em 2012, tendo sido publicitada em 2015 a disponibilização de serviços de voz sobre LTE (VoLTE). Atualmente, já existem versões mais desenvolvidas do 4G, como é o caso do 4G+ e em outubro de 2017 um dos operadores fez a primeira demonstração em Portugal da rede móvel 5G.

Os MVNO prestam alguns dos serviços referidos, num entanto centram normalmente a sua atividade em serviços de voz e de dados de baixo débito, e visando alguns deles segmentos de mercado específicos.

Note-se que em Portugal existem presentemente MVNO que se poderão enquadrar como MVNO "light", enquanto outros se configuram mais como *full* MVNO[38]. Sem prejuízo das suas características, todos os MVNO podem negociar a interligação e obter o acesso ou a interligação de outras empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas, nas condições e nos termos previstos na LCE[39].

---

[35] GSM – Global System for Mobile Communications.

[36] UMTS – Universal Mobile Telecommunications System.

[37] LTE – Long Term Evolution.

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

[39] No entendimento relativo aos MVNO refere-se o seguinte a respeito da interligação:

> "*30. Constitui direito das empresas que oferecem redes ou serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público[25] negociar a interligação e obter o acesso ou a interligação de outras empresas que oferecem redes e serviços de comunicações electrónicas, nas condições e nos termos previstos na LCE.*
>
> *31. Por outro lado, determina ainda a mesma lei[26] que os termos e condições de oferta de interligação devem respeitar as obrigações impostas pelo ICP-ANACOM nesta matéria, e que os operadores de rede têm o direito e, quando solicitados por outros, a obrigação de negociar a interligação entre si com vista à prestação dos serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público[27].*
>
> *32. Neste contexto, os MVNOs (light e full) podem invocar a obrigação de negociar a interligação, devendo os restantes operadores, móveis e fixos, garantir a interoperabilidade de serviços nos termos da lei.*
>
> *[25] Nos termos da alínea a) do artigo 22.º da LCE.*
>
> *[26] Artigo 64.º, 1 e 2.*"
>
> *[27] Note-se que "interligação" é definida na lei como a ligação física e lógica de redes de comunicações públicas utilizadas por uma mesma empresa ou por empresas diferentes, de modo a permitir a utilizadores de uma empresa comunicarem com utilizadores desta ou de outras empresas ou acederem a serviços oferecidos por outra empresa. Os serviços podem ser oferecidos pelas partes envolvidas ou por terceiros que tenham acesso à rede. A interligação é um tipo específico de acesso implementado entre operadores de redes públicas*."

Atualmente estão presentes no mercado nacional de comunicações eletrónicas várias entidades, sendo que os três maiores operadores que operam na maioria dos mercados regulados pela ANACOM são a MEO, o Grupo NOS e a Vodafone. Para além destas entidades, existem ainda algumas dezenas de entidades de menor dimensão que operam em segmentos geográficos ou de clientes específicos e prestadores de reduzida dimensão que oferecem serviços ao público em geral.

O serviço móvel terrestre em Portugal é prestado atualmente a nível retalhista por três operadores de rede móvel, a MEO, a NOS e a Vodafone existindo ainda cinco operadores móveis virtuais, os CTT, que se suportam na rede móvel da MEO, a Vectone, que se suporta na rede móvel da NOS, a Lycamobile Portugal, que se suporta na rede móvel da Vodafone, e a ONI e a NOWO que se suportam ambas na rede da MEO[40].

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

## 2.1. Caracterização do mercado móvel

Os prestadores de serviços de comunicações eletrónicas disponibilizam, na generalidade, um conjunto bastante diversificado de serviços e ofertas que podem ser comercializados de forma isolada (*single play* ou *stand-alone*), ou em pacote (*multiple play* ou *multi-play*), nas suas várias modalidades consoante o número de serviços aí integrados[41], e que são muitas vezes adaptadas e direcionadas para determinados perfis de consumo dos utilizadores finais.

No final de 2016 estavam disponíveis ao público 715 ofertas comerciais com serviço telefónico móvel dirigidas ao segmento residencial[42], mais 462 do que as registadas em

[40] Adicionalmente, existem ainda três operadores registados como prestadores do serviço telefónico móvel virtual que não se encontram no momento em atividade: a G9TELECOM, S.A., a Media Capital Digital, S.A. e a Lycamobile Limited.

[41] *Double play, triple play, quadruple play* ou *quintuple play* ou 2P, 3P, 4P e 5P

[42] Não foram considerados os tarifários que permitem ao utilizador definir combinações de serviços, preços e carregamentos mínimos devido à multiplicidade de combinações possíveis, tarifários associados a outras entidades (por ex.: o Continente *mobile* da Optimus) e tarifários combinados com a opção *Blackberry*. Inclui ofertas com dois ou mais cartões SIM. Exclui aditivos de Internet ou voz. Incluíram-se as ofertas promocionais de tráfego incluídas em pacote e as ofertas integradas repetidas relativamente à oferta móvel cuja única diferenciação se prende com a tecnologia utilizada na componente fixa do pacote.

2015. O STM estava no final de 2016 incluído em 657 ofertas comercializadas em pacote, maioritariamente em ofertas *quintuple play* (466) as quais incluem adicionalmente o serviço telefónico fixo (STF), banda larga fixa (BLF), a banda larga móvel (BLM) e o serviço de TV por subscrição (TVS), verificando-se que apenas 8% das ofertas eram comercializadas em modo *stand-alone*.

O aumento verificado no número de ofertas em pacote deveu-se, sobretudo, à introdução de novas ofertas com diferentes períodos de fidelização na sequência da entrada em vigor da Lei n.º 15/2016[43], de 17 de junho que, entre outros aspectos, mantém o prazo máximo de fidelização de 24 meses mas determina que as empresas têm de ter ofertas alternativas para 12 e 6 meses de fidelização e sem qualquer período de fidelização.

No que concerne aos tarifários disponibilizados pelos operadores de rede móvel, estes distinguem-se pelas opções de pagamento/carregamento disponíveis, bem como pelos utilizadores a que se destinam (existindo por exemplo diversas ofertas dirigidas ao segmento jovem).

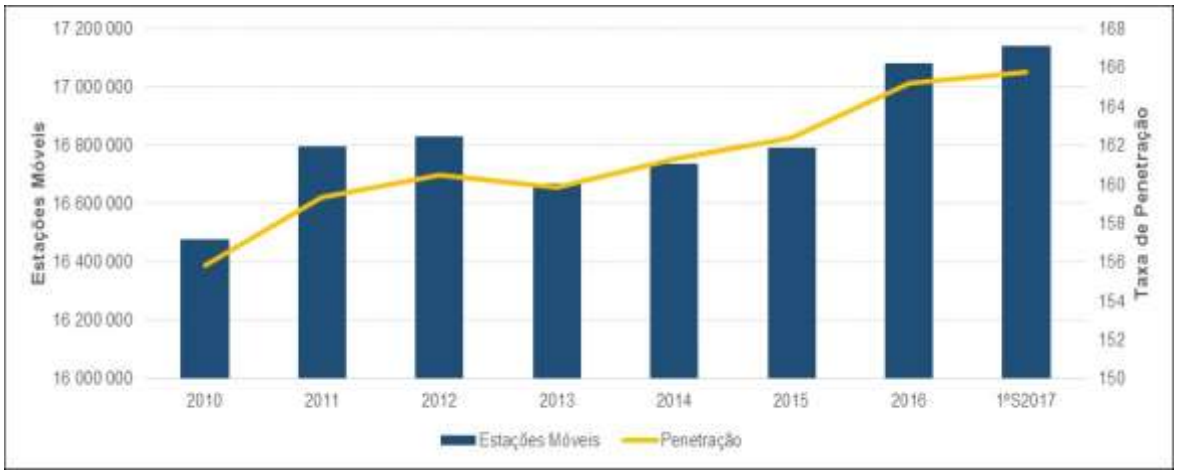
Existem as ofertas pré-pagas, que se caracterizam pela existência de um pagamento antecipado (através de um sistema de carregamento disponibilizado pelo operador) pela prestação dos serviços, e que podem ter associado o pagamento de uma mensalidade ou a obrigatoriedade de fazer um carregamento de um valor mínimo mensal; as ofertas pós-pagas, que se caraterizam pelo pagamento dos consumos após estes terem sido efetuados; e ainda tarifários híbridos que podem combinar várias formas de pagamento (por exemplo com uma mensalidade e a possibilidade de fazer carregamentos adicionais).

O mercado nacional tem-se caracterizado pela grande incidência de tarifários pré-pagos, os quais foram introduzidos de forma pioneira pelos operadores nacionais, sendo apontada como uma das principais razões para a elevada taxa de penetração do STM em Portugal. De facto, esta forma de pagamento tornou mais fácil a adesão aos serviços móveis uma vez que permite aos clientes efetuarem carregamentos de acordo com as suas necessidades e dessa forma controlar melhor os seus gastos.

[43] Vide https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1388733.

O mercado nacional caracterizou-se sempre por um grande dinamismo e criatividade na apresentação de soluções comerciais e inovadoras que têm contribuído para o desenvolvimento e crescimento do sector das comunicações eletrónicas e para manter a elevada penetração dos serviços móveis (estações móveis ativas[44]), que no final do 1.º semestre de 2017 era de 166 por 100 habitantes.

**Gráfico 1 - Evolução do número de estações móveis ativas e da taxa de penetração do serviço móvel terrestre**




Fonte: ANACOM

Historicamente, o mercado de retalho móvel em Portugal caracterizava-se pela existência de tarifários com uma significativa discriminação de preços *on-net* e *off-net*, quer para as chamadas de voz, quer para as SMS. Esta característica, que por si só não é um fator necessariamente prejudicial para o mercado, associada à existência simultânea de preços grossistas de terminação elevados criou o designado efeito de rede mediado pela tarifa, traduzindo-se assim num problema de concorrência no mercado nacional, em prejuízo dos operadores de menor dimensão e dos utilizadores finais[45].

Sem prejuízo, a dinâmica concorrencial tem vindo a centrar-se na disponibilização de novos serviços e produtos. Neste contexto, recorda-se o lançamento em 2005 pelos três operadores de rede móvel[46] das ofertas *low cost*, vocacionados para as chamadas de voz

[44] Estações móveis ativas são aquelas que se encontram habilitadas a usufruir dos serviços sem que necessariamente os mesmos tenham sido utilizados.

[45] Esta matéria está desenvolvida no Capitulo 6 do presente documento.

[46] Na altura denominados TMN (agora MEO), Optimus (agora NOS) e Vodafone

e para os SMS, que se caracterizaram também pelos tarifários mais acessíveis, mas também por terem sistemas tarifários mais simples dado que introduziram uma tarifa única para as chamadas de voz para todas as redes e para os SMS ou incluíram pacotes gratuitos de SMS incentivando a utilização deste serviço.

Estas novas ofertas contribuíram para o aumento do tráfego, em particular o número de mensagens escritas que de 2005 para 2006 registou um crescimento de 168%.

Surgiram posteriormente (2007-2008) um conjunto de produtos que mantendo a diferenciação tarifária nos preços das chamadas de voz e SMS entre clientes da mesma rede (*on-net*) e clientes de diferentes operadores, ou seja, comunicações terminadas em redes distintas da do operador que as origina (*off-net*), diferenciavam ainda os preços das chamadas dentro da mesma rede e do mesmo tarifário que se denominam como ofertas sub-grupo *on-net* (ou também designados como tarifários tribais). Tratam-se de ofertas que permitem comunicações gratuitas entre os clientes que utilizem o mesmo tipo de tarifários, mas cobram um valor nas comunicações para os clientes da mesma rede que utilizem outros tarifários.

Mais tarde, já em 2011, e em face de alguma perda de competitividade dos tarifários sub-*grupo on-net,* na sequência do aumento dos preços dos mesmos, os operadores apresentaram uma nova gama de tarifários pré-pagos caracterizados por oferecerem gratuitamente as chamadas *on-net* sem qualquer diferenciação dentro da própria rede, representando, relativamente aos tarifários sub-grupo *on-net*, uma expansão da proporção do espaço *on-net* onde o preço das chamadas é nulo, o que, conjugado com um elevado grau de diferenciação *on-net/off-net*, terá contribuído para potenciar os efeitos de rede que têm caracterizado o mercado nacional.

Sem prejuízo, o facto de estes tarifários apresentarem uma estrutura inovadora de preços de chamadas de voz, bem como a sua integração com pacotes de tráfego de Internet no telemóvel, representou uma evolução importante no segmento de tarifários pré-pagos.

A partir de 2013, e já com preços de terminação na rede móvel fixados no nível do custo incremental de longo prazo, começaram a surgir as primeiras ofertas *all-net,* inicialmente

com tarifários destinados a públicos mais jovens (até aos 25 anos[47]) que valorizam o tráfego de dados móveis em detrimento dos serviços tradicionais de voz e SMS. Estas ofertas conjugam a oferta de tráfego de dados móveis com o acesso a um conjunto de aplicações (Apps), que permitem a comunicação através de mensagens escritas, voz e imagem.

Surgem adicionalmente as novas ofertas integradas em pacotes que incluem, além de serviços móveis, vários outros serviços, designadamente, o STF, o serviço de distribuição de televisão por cabo ou por fibra ótica, o serviço de acesso fixo em banda larga à Internet, o serviço de acesso móvel em banda larga à Internet e até a agregação com serviços de outros sectores como seja a inclusão de bilhetes de cinema[48].

No final de 2016 manteve-se a tendência de crescimento da penetração dos serviços em pacote, com as ofertas de STM *single play* a representarem apenas cerca de 8% do total das ofertas. Cerca de 97% dos tarifários móveis incluem no valor da assinatura minutos de tráfego, pacotes de SMS, minutos de vídeo, tráfego de dados móveis ou a uma combinação destes, sendo que uma parte significativa dos tarifários com tráfego incluído (74%) estavam inseridos em pacotes com serviços fixos. De acordo com o Barómetro de Telecomunicações da Marktest (BTC), no mês junho de 2017, cerca de 40,4% dos clientes residenciais do STM subscreveram estes serviços no âmbito de uma oferta em pacote que integra os serviços prestados em local fixo[49].

No final do 2.º trimestre de 2017 existiam cerca de 13 milhões de estações móveis ativas com utilização efetiva associadas a planos tarifários pós-pagos (29,9%), pré-pagos (44,1%) e ainda combinados (26%).

A partir de 2013, salienta-se a evolução positiva da NOS (entre 2013 e 2014 aumentou em 57% o número de estações móveis ativas com utilização efetiva associadas a planos tarifários pós-pagos, pré-pagos e combinados) e no sentido inverso a redução do número

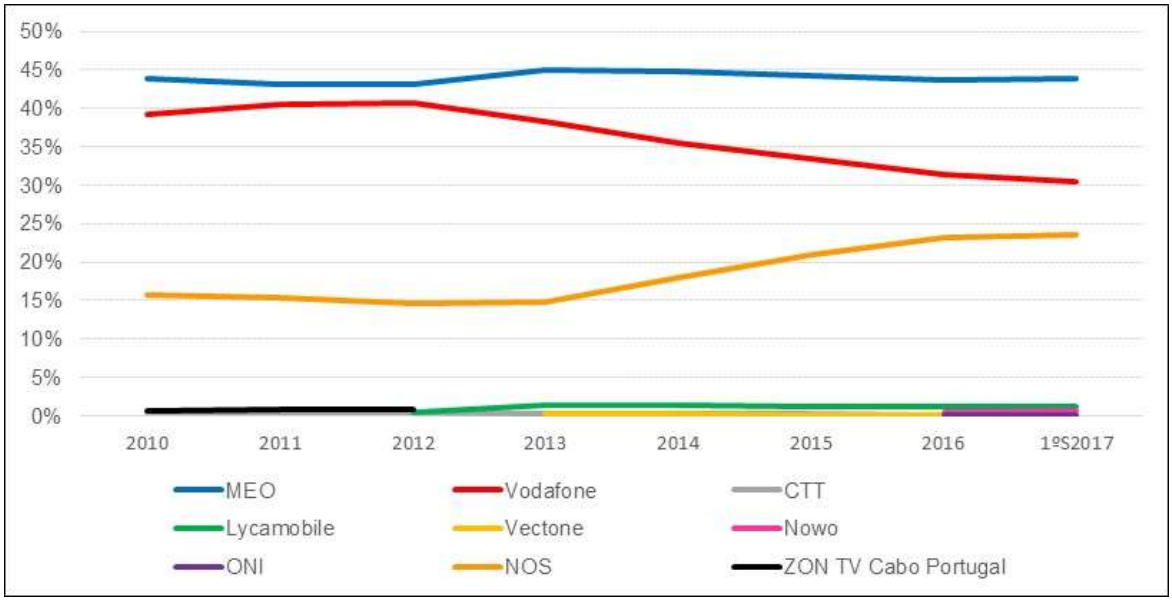
[47] WTF; Moche e Yorn X.

[48] Um operador lançou em 2014 um pacote que junta bilhetes de cinema à oferta base de serviços de comunicações eletrónicas, que inclui Televisão, Internet, Serviço Telefónico Fixo e Serviço Telefónico Móvel.

[49] Cf. MARKTEST – Estudo Barómetro de Telecomunicações, junho de 2017 [Base: Lares com serviços em pacote (Total)]. O Barómetro de Telecomunicações é um estudo regular da Marktest para o sector das telecomunicações

de estações móveis da Vodafone (menos 22% entre 2013 e 2014), mantendo a MEO um número de estações móveis estável. Esta evolução permitiu aproximar significativamente a NOS em termos de estações móveis ativas com utilização efetiva da dos dois operadores de maior dimensão.

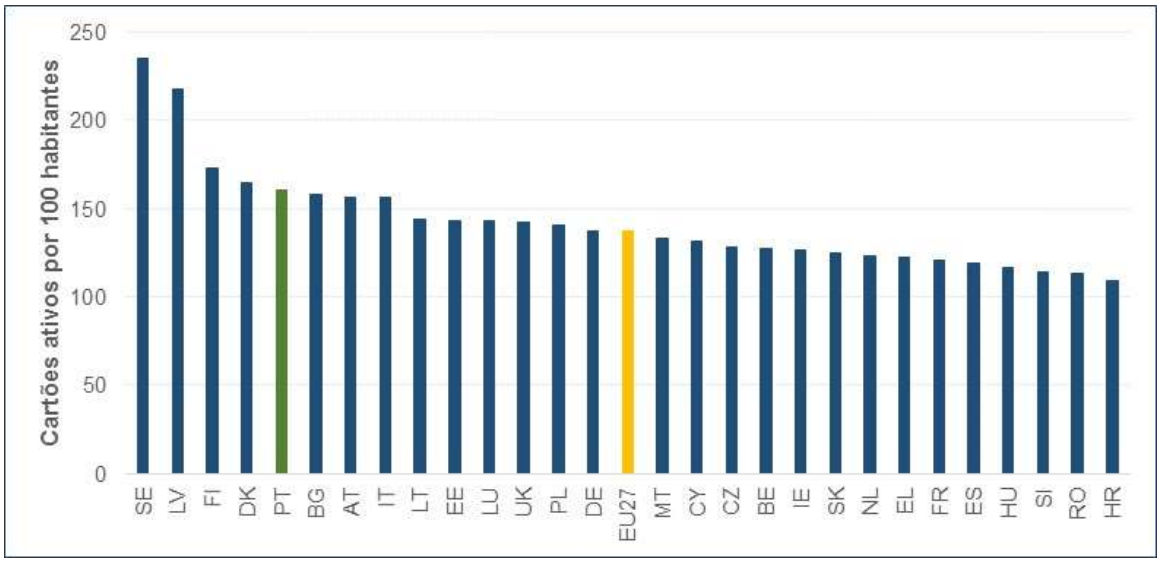
**Gráfico 2 - Evolução das quotas de mercado (estações móveis ativas com utilização efetiva)**




Fonte: ANACOM

A nível da União Europeia verifica-se que Portugal está bastante acima da média europeia, sendo que em 2015 era o 5.º país da UE com maior número de cartões SIM ativos para voz e dados.

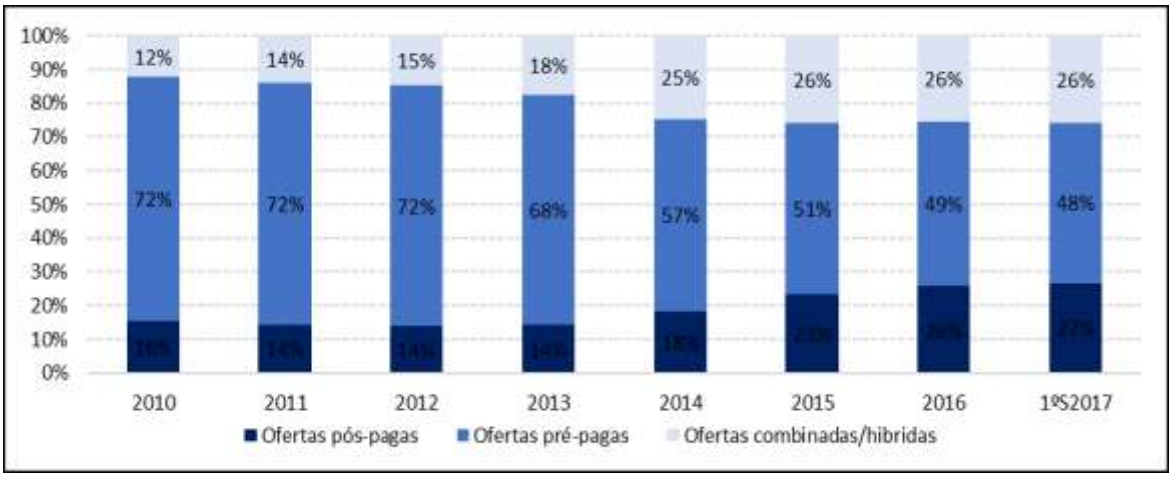
**Gráfico 3 - Cartões SIM ativos para voz e dados, por Estado-Membro, em 2015**




Fonte: CE, Digital Scoreboard.

Com a disseminação das ofertas em pacote, e apesar de se verificar o aumento do número de estações móveis, assiste-se a uma progressiva redução da proporção de assinantes pré-pagos que atingiu no 2.º trimestre de 2017 o valor mais baixo registado de sempre (48%). Já a nível dos planos pós-pagos evidencia-se uma tendência de crescimento e nota-se a manutenção dos valores associados aos tarifários combinados (Gráfico 4). A redução verifica-se também em termos absolutos e apesar de ter sido particularmente evidente em 2014 (menos 16% face a 2013), a diminuição do número de estações móveis afetas a planos pré-pagos mantém-se nos períodos seguintes.

**Gráfico 4 - Evolução das ofertas por tipo de utilizador em Portugal**




Fonte: ANACOM

Esta evolução decorre essencialmente do aumento da penetração dos tarifários *multiple play* que integram o serviço telefónico móvel, conforme já anteriormente referido.

Mantém-se também a tendência de crescimento do peso das ofertas sem distinção tarifária entre redes, que no final de 2016 representavam 94% do total dos tarifários de chamadas de voz, tendo o peso destes tarifários aumentado cerca de 45% nos últimos quatros anos.

Salienta-se também em 2016 o crescimento dos tarifários com mensalidades específicas para redes internacionais (2% do total das ofertas) em virtude da entrada no mercado de um MVNO especialmente dedicado a este segmento.

Assinala-se ainda o crescimento das ofertas de Internet no telemóvel em (mais de 200% de 2015 para 2016) e que representavam 96% do total das ofertas de banda larga móvel (BLM).

No final do 2.º trimestre de 2017 o número de utilizadores ativos e que efetivamente utilizaram serviços característicos de 3G e 4G (por exemplo videotelefonia, transmissão de dados em banda larga, mobile TV) totalizavam 6,8 milhões (um aumento de 17,7% face ao período homólogo de 2016).

Este crescimento no número de utilizadores de serviços decorre do aumento do acesso à Internet através do telemóvel, em particular pela associação às ofertas em pacote, bem

como pela massificação da utilização de *smartphones*, que, de acordo com o BTC atingiu uma penetração de 72,7% em junho de 2017[50].

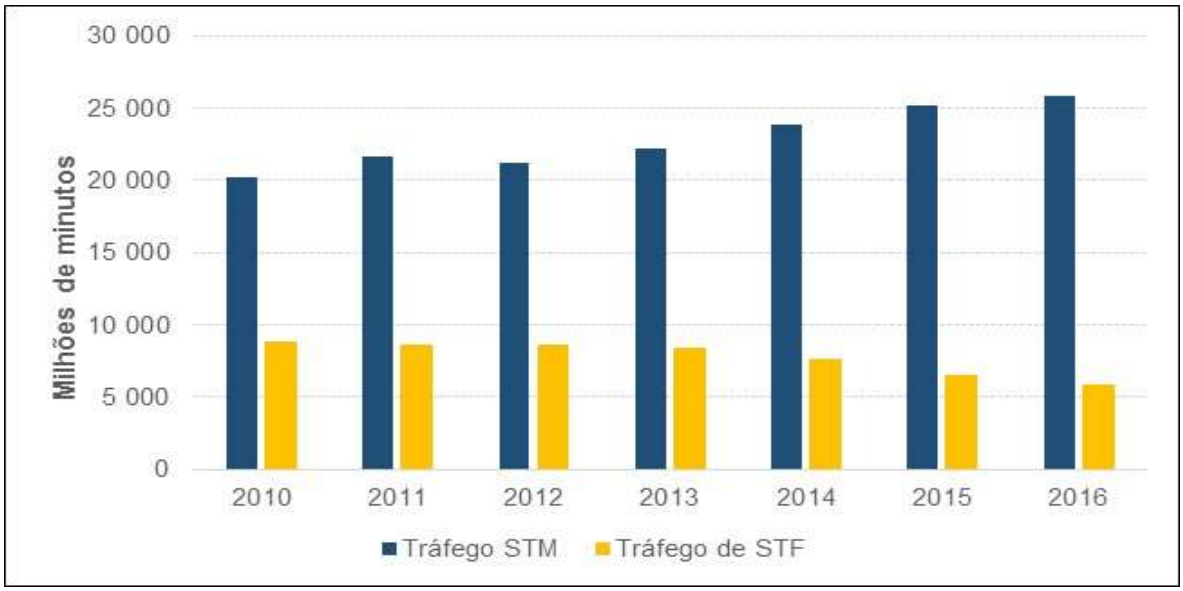
No que concerne a mensalidade média das ofertas comerciais, no final de 2016, esta era de 6,93 euros para as ofertas *stand alone* (menos 5,9% do que em 2015), já para os pacotes *multiple play* a mensalidade tende a variar com o número de serviços incluídos no pacote e com as restantes características específicas dos mesmos (velocidade de *download* e *upload*, quantidade de canais de TV disponíveis, o número de minutos de voz incluídos, o número de cartões e o tráfego incluído).

Se compararmos o sector fixo com o sector móvel, a taxa de penetração deste último continua a ser bastante superior (no final de 2016 a taxa por 100 habitantes era de 46,3 para o STF face a 165,2 para o STM), continuando o sector móvel a registar um peso muito significativo no mercado de voz.

Em termos absolutos, e comparando a evolução do tráfego de voz, verifica-se que o tráfego de voz em minutos no STM mantém uma tendência de crescimento positiva, ao contrário do que se verifica no tráfego de voz em minutos no STF, totalizando em 2016 cerca de 25,8 mil milhões de minutos, o que representa um crescimento face ao volume de tráfego à data da última análise de mercados em 2014 de cerca de 8%. Esta evolução do tráfego de voz resultará do aumento da penetração das ofertas em pacote que integram serviços móveis e serviços fixos (4P/5P) e que incluem chamadas gratuitas para todas as redes.

[50] Cf. MARKTEST – Estudo barómetro de telecomunicações, junho de 2017 [Base: Possuidores de telemóvel (Total)]. Não inclui não respostas.

**Gráfico 5 - Evolução do tráfego em minutos de voz fixa e móvel**



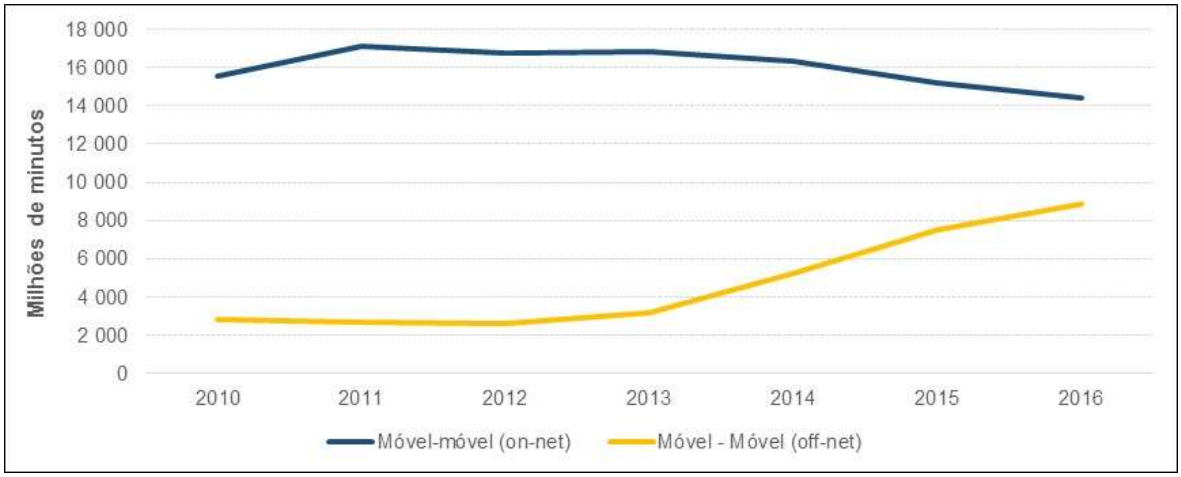

Fonte: ANACOM

Constata-se que a evolução dos dados de tráfego móvel reflete o impacto das novas ofertas apresentadas pelos operadores integradas em pacotes de serviços e que eliminam ou reduzem bastante a diferenciação *on-net/off-net* ou que incluem pacotes de chamadas incluídas para todas as redes nacionais.

O tráfego *off-net* mantém uma tendência de crescimento positiva em todos os operadores, registando um crescimento de 70% no período entre a última análise de mercado (que na altura teve como referência dados de 2014) e 2016, apesar de no período de 2015-2016 (18%) esse crescimento ser menos expressivo que o verificado nos períodos entre 2013-2014 (64%) e entre 2014-2015 (44%). Este tipo de tráfego representa no 2.º trimestre de 2017 37% do tráfego total originado em redes móveis, mais 15 pontos percentuais (p.p.) do que em 2014. Por oposição regista-se uma tendência de redução do tráfego *on-net* na generalidade dos operadores. [Início da Informação Confidencial - IIC]

[Fim da Informação Confidencial - FIC]

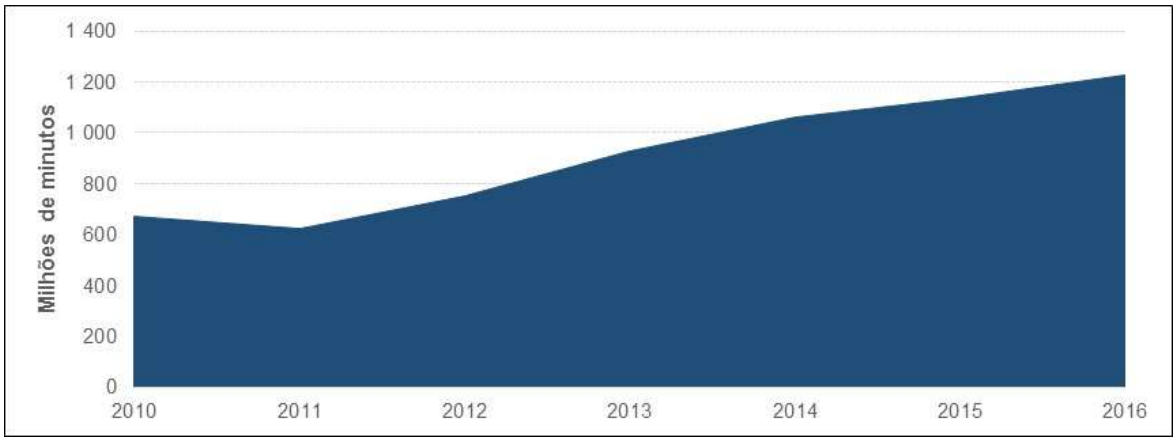
**Gráfico 6 - Evolução do tráfego originado móvel-móvel (*on-net* e *off-net*)**




Fonte: ANACOM

O tráfego móvel-fixo (Gráfico 7) também espelha o impacto das novas ofertas, nomeadamente o facto de os novos pacotes incluírem comunicações móveis e fixas, apresentando um crescimento contínuo, como se pode verificar no gráfico seguinte. Entre 2014 e o final de 2016 este tráfego cresceu cerca de 15% e representa no 2.º trimestre de 2017 cerca de 5% do total do tráfego móvel originado.

**Gráfico 7 - Evolução do tráfego originado móvel-fixo**

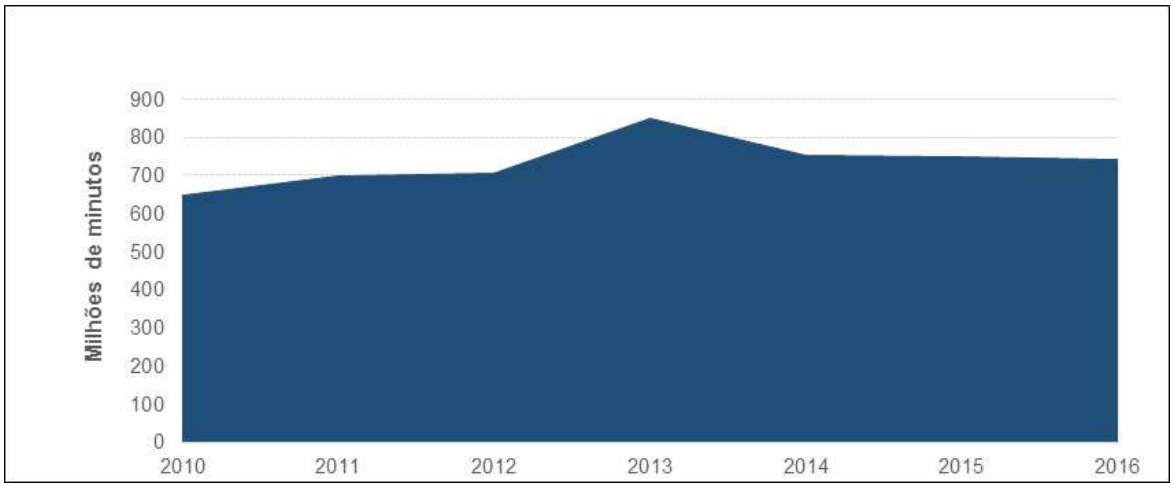



Fonte: ANACOM

O tráfego internacional (Gráfico 8), que registou um aumento até 2013, influenciado pelo efeito do tráfego gerado pelos MVNO, sofre um decréscimo entre 2013 e 2014 (cerca de 12%), que poderá ter resultado da crescente utilização de produtos substitutos do serviço telefónico disponibilizado por serviços OTT, e mantém-se razoavelmente estável a partir desse período.

Nota-se que o tráfego internacional de saída com origem nos MVNO, prestadores que em alguns casos têm apresentado uma oferta tarifária mais dirigida a comunicações internacionais, tem desde 2014 vindo a reduzir-se, verificando-se em contrapartida um aumento deste tráfego em dois dos operadores de rede móvel, o que tem permitido manter a estabilidade do volume de tráfego entre 2014 e 2016, como se mostra no gráfico seguinte.

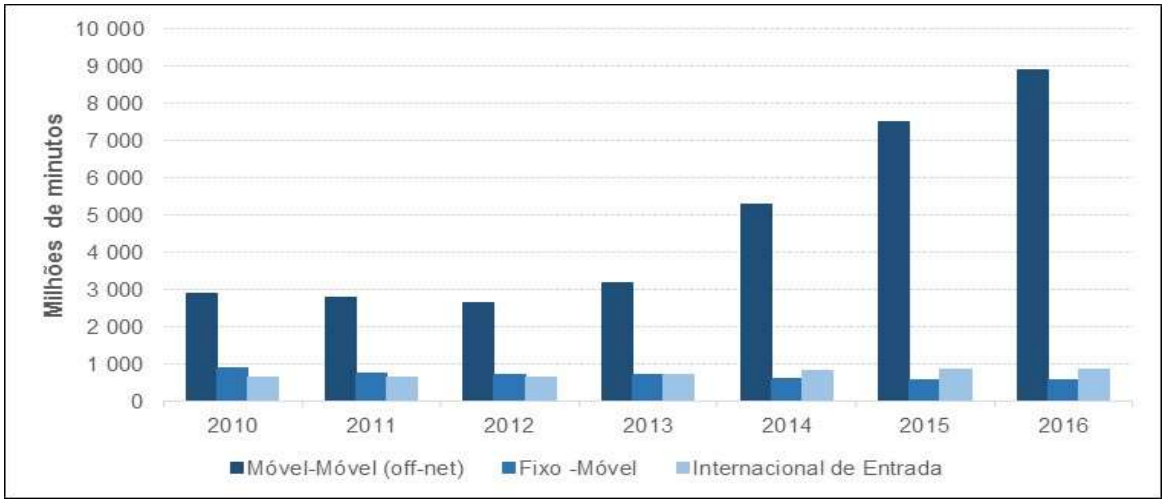
**Gráfico 8 - Evolução do tráfego internacional de saída**




Fonte: ANACOM

No que concerne o tráfego terminado, constata-se que no final de 2016 foram terminados nos prestadores móveis cerca de 10,5 mil milhões de minutos, o que representa um acréscimo face a 2014 de 53%.

**Gráfico 9 - Evolução dos minutos terminados nos prestadores móveis nacionais por tipo de chamada**




Fonte: ANACOM

O gráfico seguinte ilustra a evolução do tráfego de retalho por prestador desde 2010 até ao 2.º trimestre de 2017, sendo de salientar a evolução crescente do tráfego da NOS, em particular a partir de 2014, apesar de a MEO se manter como o prestador com maior volume

de tráfego de retalho, contribuindo para que o volume de tráfego originado nos três maiores prestadores esteja nos valores mais próximos de sempre.

**Gráfico 10 - Evolução do tráfego de retalho por operador**

[IIC]

[FIC] Fonte: ANACOM

No que concerne à evolução do tráfego de retalho dos MVNO, mais evidente no gráfico abaixo, destaca-se a diminuição do volume de tráfego originado pelos três MVNO que estão presentes no mercado há mais tempo (CTT, Lycamobile e Vectone), que no período entre o final de 2014 e o 2.º trimestre de 2017 se reduziu no seu conjunto em 54%, sendo que o caso da Lycamobile é caracterizado por algumas oscilações pontuais que contrariam essa tendência.

Salienta-se no início de 2016 o aparecimento no mercado de dois novos MVNO, a NOWO e a ONI, ambos do Grupo Apax, e que se suportam na rede da MEO. Recorde-se que se tratam de dois prestadores com perfis diferentes, a ONI está direcionada para o mercado empresarial e tem como clientes empresas e organismos públicos, a NOWO opera no segmento residencial e apresenta ofertas que concorrem no retalho com os operadores com rede própria, e que podem incluir serviços de acesso à Internet, STF e serviços de distribuição de televisão por subscrição, para além do STM. Ambos os prestadores registam uma evolução crescente no volume de tráfego do STM originado por clientes

próprios, sendo que o tráfego da NOWO aumentou entre o final de 2016 e o 2.º trimestre de 2017 cerca de 90% e o da ONI Telecom cerca de 50%, posicionando-se a NOWO no final do 2.º trimestre de 2017 como o MVNO com mais tráfego originado.

**Gráfico 11 - Evolução do tráfego de retalho dos MVNO**

[IIC]

[FIC] Fonte: ANACOM

Como já foi constatado, o surgimento das ofertas tarifárias sem diferenças de preços entre as chamadas *off-net* e *on-net* ou com chamadas incluídas para todas as redes nacionais terá impulsionado a evolução positiva do tráfego que já havia sido constatada na análise de mercado concluída pela ANACOM em 2015, e em particular o crescimento do tráfego *off-net*, em contrapartida da ligeira redução do tráfego *on-net*.

Estas alterações tarifárias contribuíram para reduzir a intensidade do efeito de rede ou efeito de clube, em que um utilizador tem preferência por ser cliente da rede ou serviço onde estão a maioria dos seus contatos, que, historicamente, sempre teve um peso muito elevado em Portugal.

Recorde-se a este respeito que a discriminação de preços *on-net/off-net* coloca os prestadores de maior dimensão em vantagem, dado que os preços reduzidos das chamadas *on-net* atraem clientes para o prestador com a maior base de clientes, obrigando os prestadores de menor dimensão a reduzir os respetivos preços *off-net* para níveis

equivalentes aos preços *on-net* dos prestadores de maior dimensão de forma a concorrer com esses prestadores.

A existência simultânea de discriminação de preços e de preços grossistas de terminação acima dos custos cria o chamado efeito de rede mediado pela tarifa, ou seja, se a discriminação *on-net/off-net* não é um problema em si mesmo, quando conjugada com preços de terminação elevados constitui uma potencial distorção de concorrência.

Por outro lado, a redução dos preços *off-net* gera um maior fluxo de saída de tráfego originado nos operadores de menor dimensão, que não é compensado por um aumento do fluxo de saída dos operadores maiores. A presença de fluxos de dimensão assimétrica – a que se chama desbalanceamento de tráfego – pode gerar transferências financeiras significativas entre operadores de diferente dimensão (desbalanceamento financeiro).

Historicamente, em Portugal, os perfis de tráfego estavam significativamente enviesados em favor da realização de comunicações *on-net*, dada a significativa discriminação de preços de retalho *on-net/off-net*, o que, conjugado com os preços elevados de terminação, criou uma desvantagem competitiva para o operador de menor dimensão presente no mercado.

O lançamento, em 2008, pelos 3 operadores de rede móvel dos chamados tarifários tribais que distinguiam o preço para chamadas dentro da própria rede (e mesmo dentro da rede por grupos específicos) das chamadas terminadas nas redes de outros operadores, mas que em simultâneo apresentavam preços *off-net* relativamente baixos acabou por contribuir para o aumento significativo do tráfego de retalho, em particular do tráfego *off-net*, o que no caso do operador de menor dimensão associado ao facto de os preços de terminação se encontrarem ainda muito acima dos custos agravou o seu desbalanceamento financeiro.

As decisões da ANACOM de 2010, e sobretudo a de 2012 que fixou os preços de terminação em níveis que se baseiam nos resultados do modelo de custeio LRIC "puro", contribuíram para o lançamento de novas ofertas retalhistas que, pelas suas características, conduziram a uma redução dos diferenciais de preços entre as chamadas o*n-net* e *off-net*.

Como foi evidenciado na última análise de mercado, a redução desse diferencial tornou-se evidente em 2013 e 2014, em particular pelo aumento de ofertas incluídas em pacotes que incluíam chamadas gratuitas para todas as redes. Esta tendência manteve-se, e constata-se que foi reforçada após a Decisão de 2015 da ANACOM.

Os gráficos seguintes mostram a evolução do tráfego *on-net* e *off-net* dos três maiores prestadores, constatando-se que no caso do tráfego *on-net* há uma aproximação do volume de tráfego entre esses prestadores. Para tal contribui o facto de tanto a MEO como a Vodafone estarem a diminuir de forma mais expressiva o peso do tráfego *on-net* – [IIC] [FIC] – do que a NOS, que é, historicamente, o operador com menor proporção deste tipo de tráfego – [IIC] [FIC].

Salienta-se adicionalmente que a variação mais acentuada no tráfego *on-net* nesses prestadores se verifica após a Decisão de 2015 e as subsequentes atualizações dos preços máximos de terminação que vigoraram a partir de julho de 2016 e de julho de 2017, com a MEO e a Vodafone a registarem um decréscimo do tráfego *on-net* e a NOS a registar uma variação positiva deste tipo de tráfego a partir de 2013, mas que se torna mais evidente a partir do final de 2015.

**Gráfico 12 - Evolução do tráfego *on-net* dos operadores com rede própria**

[IIC]

[FIC] Fonte: ANACOM

A evolução do tráfego *off-net* demonstra o crescimento desse tipo de tráfego nos três operadores com rede própria. Sem prejuízo desse crescimento, que é mais significativo na NOS, verifica-se uma relativa estabilização do peso do tráfego *off-net* da NOS, [IIC] [FIC]. Em contrapartida regista-se um aumento do peso do tráfego *off-net* da MEO e da Vodafone face ao total de tráfego móvel desses prestadores. [IIC] [FIC].

**Gráfico 13 - Evolução do tráfego *off-net* dos operadores com rede própria**

[IIC]

[FIC] Fonte: ANACOM

Esta evolução do tráfego permite inverter algumas tendências verificadas a nível do desbalanceamento que se tinham evidenciado em períodos anteriores. A Vodafone apresenta um nível de desbalanceamento que a beneficia, [IIC] [FIC]. No caso da MEO, que regista desde 2013 um desbalanceamento desfavorável, verifica-se, a partir de 2015, que esse desbalanceamento é praticamente anulado [IIC] [FIC].

É de salientar o desbalanceamento de tráfego que continua a ser registado pela NOS, [IIC] [FIC].

**Gráfico 14 - Evolução do desbalanceamento de tráfego por operador com rede própria**

[IIC]

[FIC] Fonte: ANACOM

Como foi já referido o aumento das ofertas tarifárias em pacote sem diferenciação de preços entre as chamadas *off-net* e *on-net* ou com chamadas incluídas para todas as redes nacionais terá impulsionado a evolução positiva do tráfego e o crescimento do tráfego *off-net* de todos os operadores.

No caso da NOS, apesar de ter visto reforçada a sua posição no mercado de retalho, o significativo aumento do tráfego *off-net* contribuiu para manter a sua situação de desbalanceamento de tráfego.

O gráfico seguinte apresenta o desbalanceamento de tráfego da NOS face à MEO e à Vodafone, [IIC] [FIC].

**Gráfico 15 - Evolução do desbalanceamento de tráfego da NOS por operador**

[IIC]

[FIC] Fonte: ANACOM

O próximo gráfico mostra a evolução do desequilíbrio financeiro da NOS face à MEO e à Vodafone, constatando-se que desde meados de 2015 que esse desequilíbrio tem vindo a reduzir-se, o que resultará do decréscimo do desbalanceamento do tráfego e, igualmente, da descida dos preços de terminação fixados no nível de custos LRIC "puro" em resultado da decisão da ANACOM de agosto de 2015 e da atualização de preços determinada em 2016, sendo que a atualização já determinada em 2017 também deverá contribuir para uma redução adicional.

Este gráfico permite assim constatar a coincidência temporal entre as decisões da ANACOM de atualização dos preços máximos de terminação das chamadas de voz em redes móveis e os momentos em que se verifica uma atenuação do desequilíbrio financeiro da NOS.

**Gráfico 16 - Evolução do desequilíbrio financeiro da NOS**

[IIC]

[FIC] Fonte: ANACOM

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

De acordo com o quadro regulamentar comunitário aplicável às comunicações eletrónicas, que segue o direito comunitário da concorrência, o mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais poderá ser definido através da interseção de duas dimensões diferentes: o mercado do produto e o mercado geográfico. Este capítulo servir-se-á destas duas dimensões no sentido da delimitação do mercado em análise.

No que concerne ao **mercado do produto**, o seu processo de definição é efetuado em função das circunstâncias nacionais tendo em conta a Recomendação relativa aos mercados relevantes e as Linhas de Orientação, e visa identificar todos os produtos e/ou serviços com características suficientemente substituíveis, quer em termos objetivos, quer em termos dos seus preços, da utilização pretendida, das condições concorrenciais e/ou da estrutura da procura e da oferta no mercado em questão. Desta forma, este processo de reconhecimento inicia-se com o agrupamento dos produtos ou serviços utilizados pelos consumidores para as mesmas finalidades/utilização final, i.e., segundo a procura.

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

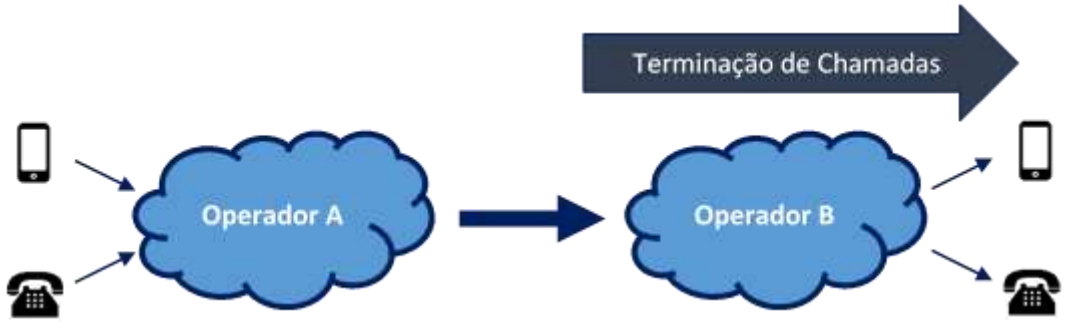
Neste contexto, identificam-se dois tipos principais de pressões da concorrência: (i) a substituibilidade do lado da procura, e (ii) a substituibilidade do lado da oferta. Estas pressões concorrenciais poderão, alternativamente ou em conjunto, constituir fundamento para definir o mesmo mercado do produto.

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

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

De modo a que os clientes de diferentes prestadores de serviços de comunicação de voz possam comunicar entre si é necessário que as redes desses prestadores estejam interligadas e que seja prestado entre eles um serviço grossista de terminação de chamadas. Assim, o serviço grossista de terminação de chamadas corresponde ao serviço pelo qual um operador (Operador B) termina, na sua própria rede, uma chamada destinada a um ponto terminal dessa rede, que lhe tenha sido entregue por um outro operador com o qual estabeleceu um acordo de interligação (Operador A). Em função do operador que presta o serviço de terminação, esta poderá ser fixa ou móvel.

**Figura 1 - A prestação do serviço de terminação de chamadas**




Fonte: ANACOM

O serviço de terminação de chamadas é essencial para o estabelecimento de comunicações entre os prestadores móveis e fixos e entre estes últimos e os demais prestadores no mercado, sendo considerados pela CE, como os *inputs* menos replicáveis para a prestação dos serviços de retalho de voz, mantendo-os, dessa forma, na lista de mercados relevantes suscetíveis de regulação *ex-ante*[51].

A terminação móvel em particular consubstancia-se num serviço grossista em que cada prestador móvel possibilita aos demais – sejam estes prestadores fixos ou móveis,

[51] Cf. Exposição de motivos que acompanha a Recomendação relativa aos mercados relevantes, Secção 4.1.3, pág. 28, disponível em:
http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056 (apenas em inglês).

nacionais ou internacionais – terminar chamadas originadas pelos clientes desses prestadores e que têm como destino um cliente do prestador móvel. Este serviço poderá ser prestado por um operador com rede própria ou por operadores móveis virtuais (MVNO), dado que ambos podem negociar a interligação com outros prestadores e têm a capacidade de terminar as chamadas recebidas nos respetivos pontos de interligação.

A diferença na prestação de serviços de terminação entre os operadores de rede móvel e os MVNO radica no facto dos operadores de rede terem estabelecido a sua própria rede de acesso móvel, ao passo que os MVNO não possuem necessariamente rede própria dependendo de terceiros para fornecer os seus serviços. Embora ambos os tipos de operadores devam fornecer serviços de terminação móvel a todos os outros, no caso particular dos MVNO, poderão existir situações em que estes não auferem quaisquer receitas pela prestação do serviço de terminação de chamadas nos números em causa. Esta situação ocorre quando existe um acordo entre os referidos prestadores e terceiras entidades nas quais suportam a sua atividade, mediante o qual as receitas que decorrem da prestação do serviço de terminação de chamadas nos números do prestador que oferece o serviço retalhista pertencem ao prestador em que se suporta. Quando estes casos se verificam, entende-se que o MVNO não presta o referido serviço de terminação de chamadas de voz.

Como verificado na generalidade dos países europeus, os mercados de terminação móvel em Portugal utilizam um sistema de cobrança baseado no princípio do chamador-pagador (“Calling Party Pays”), ou seja, o princípio segundo o qual o chamador paga a totalidade do preço da chamada ao seu prestador, sendo este último o que fixa o preço de retalho. Por outras palavras, o cliente que recebe a chamada não efetua qualquer pagamento para a receber. Contudo, a receção das chamadas tem um custo e os preços associados ao serviço de terminação de chamadas prestado pelo prestador do cliente a quem é dirigida a chamada são definidos por esse prestador.

Na medida em que os prestadores que compram terminação são também eles vendedores, o serviço de terminação de chamadas é feito de forma recíproca sendo que as transferências financeiras associadas a este serviço representam custos e proveitos para os prestadores.

### 3.2. Definição do mercado do produto

De acordo com as Linhas de Orientação, "*o mercado do produto/serviço relevante inclui todos os produtos e/ou serviços suficientemente permutáveis ou substituíveis, não só em termos das suas características objectivas, graças às quais estão particularmente aptos para satisfazer as necessidades constantes dos consumidores, os seus preços ou a sua utilização pretendida, mas também em termos das condições da concorrência e/ou da estrutura da procura e da oferta no mercado em questão*". É assim necessário para delimitação do mercado de produto, e como referido anteriormente, realizar a análise de substituibilidade do lado da procura e do lado da oferta, avaliando também o grau de concorrência potencial.

Em concordância com a posição da CE[52], é entendimento da ANACOM que o ponto de partida para a definição do mercado do produto é considerar a dimensão do mercado grossista da terminação de chamadas que, neste caso, corresponderá a cada uma das redes móveis individuais.

Ademais, e igualmente em conformidade com o salientado pela CE[53], a ANACOM considera que a análise da substituibilidade tanto a nível da oferta como da procura demonstra que não existem, quer atualmente, quer num futuro próximo, substitutos a nível grossista que possam condicionar a fixação dos preços de terminação.

Uma vez que uma chamada não se substitui a outra chamada poder-se-ia teoricamente definir um mercado restrito a cada utilizador ou, noutra perspetiva, incluir serviços retalhistas e serviços grossistas de terminação num único mercado nacional de serviços móveis. Contudo, considera-se que tais definições não são adequadas dado que, por um lado, não é exequível que os prestadores móveis discriminem cada utilizador/chamada terminada na sua rede com preços diferenciados, o que seria uma pré-condição para a existência de um mercado para cada utilizador; e, por outro lado, ainda que alguns grupos de utilizadores pudessem ter algum contrapoder negocial que em teoria sustentasse a

[52] Cf. Exposição de motivos de 2014 que acompanhava a Recomendação relativa aos mercados relevantes, Secção 4.1.3, pág. 28, disponível em: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056.

[53] Cf. Exposição de motivos que acompanha a Recomendação relativa aos mercados relevantes, Secção 4.1.3, pág. 28.

consideração de um mercado móvel único, verifica-se que os prestadores facilmente segmentam os seus clientes em grupos de utilizadores distintos aos quais disponibilizam ofertas também elas distintas (por exemplo, planos de descontos para um grupo de utilizadores). Assim, já que a segmentação referida é efetuada de forma a que globalmente os prestadores continuem a não estar constrangidos na fixação dos respetivos preços de terminação, torna-se inviável a possibilidade de definição de um grande mercado nacional, grossista e retalhista.

Além disso, as chamadas de retalho como um todo estão sujeitos a diferentes pressões concorrenciais, não se justificando, do lado da procura, a sua integração num único mercado grossista e retalhista. Do lado da oferta, a adequabilidade da definição de um mercado único de serviços de terminação também não se verificaria pois existem restrições técnicas que impedem que os prestadores se substituam nessa prestação; e porque perante um aumento do preço da terminação não existiriam entidades com possibilidade de entrar no mercado para prestar o mesmo serviço de terminação, uma vez que não têm acesso aos dados do cartão SIM dos clientes nos quais as chamadas são terminadas.

A nível da substituibilidade do lado da procura considerando apenas o mercado grossista observa-se que os prestadores estão condicionados pela escolha dos seus clientes retalhistas uma vez que não podem optar por entregar uma chamada para ser terminada numa rede diferente daquela que o seu cliente que originou a chamada escolheu. Desta maneira, entende-se que os prestadores que compram o serviço de terminação não têm alternativas à aquisição deste junto do prestador móvel a que pertence o utilizador final chamado. Do mesmo modo, também se considera não haver, a nível grossista, substituibilidade do lado da oferta, visto que, e como indicado anteriormente, apenas o prestador móvel do cliente que recebe as chamadas, e que emitiu o seu cartão SIM, pode aceder a esta informação, não podendo ser substituído por um hipotético terceiro prestador interessado em prestar o serviço de terminação.

Desta maneira, conclui-se que a nível grossista não existe atualmente potencial para substituição, quer a nível da procura, quer a nível da oferta, não se considerando existirem desenvolvimentos tecnológicos a curto prazo que modifiquem esta conclusão. Mantém-se, portanto, o entendimento da análise de mercado anterior de que o mercado grossista da terminação de chamadas tem pelo menos a dimensão de cada uma das redes, ainda que

no caso dos operadores móveis virtuais os elementos de rede que detêm possam ser mais reduzidos.

Contudo, uma vez que a procura por produtos grossistas deriva do mercado de retalho, sendo afetado pelas suas características, para a avaliação dos mercados grossistas, como indicado pela Recomendação relativa aos mercados relevantes, importa igualmente a avaliação dos mercados retalhistas relevantes em termos prospetivos, levando em consideração a substituibilidade do lado da procura e do lado da oferta[54]. Tal significa que, além de restrições "diretas" devido à substituição a nível grossista, é necessário considerar restrições "indiretas" do mercado retalhista que surgem porque um aumento dos preços grossistas pode ser transferido para o mercado retalhista, fazendo com que os clientes retalhistas mudem de operador ou até mesmo de serviço de comunicação. Essas restrições indiretas podem levar a que certos produtos sejam incluídos no mesmo mercado relevante, mesmo que esses produtos não se condicionem diretamente ao nível grossista.

A nível do retalho, devido ao princípio do chamador-pagador em vigor, mesmo que em teoria se possa referir a existência de condicionantes em virtude da substituibilidade da procura, normalmente o cliente que origina a chamada não tem capacidade para influenciar o preço do serviço de terminação, dado que o mesmo não é fixado pelo seu prestador e, por sua vez, o utilizador final que a recebe, como não paga nada pela receção da chamada, é naturalmente pouco sensível ao preço do serviço grossista, o qual não o afeta de forma direta, não tendo geralmente incentivos para pressionar uma descida do preço. Assim, o principio do chamador-pagador reduz significativamente a pressão descendente que um operador enfrenta ao definir o preço de terminação a cobrar aos operadores que compram o serviço de terminação.

Neste contexto, e partindo da definição de um mercado em cada rede, importa avaliar também as possibilidades de substituição do lado da procura e do lado da oferta entre os serviços de terminação e diferentes tipos de redes; tipos de chamadas; tipos de serviços, tais como voz, SMS e dados; e diferentes tipos de tecnologia. Assim, analisa-se em seguida em maior detalhe em que medida a procura e a oferta de outros serviços ou tecnologias,

[54] Cf. parágrafo 7 da Recomendação relativa aos mercados relevantes 2014/710/UE: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0710&from=PT.

que podem potencialmente ser entendidos pelos consumidores como substitutos, podem exercer pressão competitiva suficiente para justificar a extensão da definição do mercado de produto.

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

Nesta secção é ponderada a manutenção do entendimento de que o mercado de terminação móvel constitui um mercado distinto do mercado de terminação em redes fixas.

Quando o destinatário pode ser contactado, quer através de um acesso fixo, quer através de um acesso móvel (por exemplo no trabalho ou em casa), em princípio, quem origina a chamada poderá optar por realizá-la para a rede fixa como um substituto de uma chamada para a rede móvel. Verifica-se assim que a substituição de uma chamada para um número móvel por uma chamada para um número fixo será viável se o destinatário da comunicação possuir em simultâneo um acesso fixo e um acesso móvel e que, adicionalmente, se encontre em condições de aceder aos dois serviços. No entanto, como identificado na Decisão de 2015, mesmo que essa condição seja satisfeita, é possível identificar fatores que fazem com que as chamadas para redes fixas não sejam, em geral, um substituto suficientemente próximo para as chamadas com destino a números da rede móvel de forma a serem incluídas no mesmo mercado. Tal deve-se a diferenças fundamentais entre os serviços fixos e móveis, designadamente:

- As chamadas para um acesso fixo exigem que o destinatário esteja num local específico em determinado momento ao passo que as chamadas para números móveis permitem, com maior possibilidade, um contacto imediato, sobretudo em situações em que a chamada entre o chamador e o destinatário não é planeada. A possibilidade de contacto imediato, bem como a maior mobilidade associada, será assim um fator importante na decisão de ligar para alguém para o seu acesso móvel ao invés de recorrer a outros meios.

- A substituição de uma chamada para a rede móvel por uma chamada para um acesso fixo também exige que o chamador conheça, ou possa facilmente descobrir, um número fixo alternativo ao número móvel do destinatário a que pretende ligar. Tal

poderá verificar-se entre familiares e amigos próximos ou, por hipótese, empresas que disponibilizam diferentes meios de contacto, mas é improvável que seja verdade para todos ou para a grande maioria dos destinatários de chamadas.

- Ao contrário do STF, o serviço móvel está associado a uma utilização mais pessoal na medida em que os terminais móveis têm menor probabilidade de serem partilhados com outros utilizadores. Dessa forma, os terminais móveis oferecem maior privacidade e segurança em relação às chamadas recebidas e ao acesso aos serviços de correio de voz. Estas características são geralmente valorizadas pelos utilizadores e, desta maneira, podem determinar a escolha por realizar uma chamada para a rede móvel ao invés da rede fixa.

- Existem também diferenças em termos da qualidade das comunicações percecionada pelo utilizador como associada ao serviço fixo e ao serviço móvel, tornando-os suficientemente destintos para não serem considerados por este como substitutos.

- Apesar do aumento das ofertas em pacote, que combinam em muitos casos os dois serviços, as condições de oferta dos dois serviços *stand alone* são distintas, envolvendo preços diferenciados e modalidades de pagamento também diferentes.

- Adicionalmente, para a substituição entre uma chamada para um número fixo e uma chamada para um número móvel ser relevante, os consumidores teriam que ter algum conhecimento das diferenças entre os preços das chamadas para a rede fixa e o preço das chamadas para a rede móvel. Tal sugere que mesmo face a um aumento no preço das chamadas para uma rede móvel os consumidores podem não estar cientes de se uma chamada para um número fixo poderia ser uma alternativa mais barata (ou mesmo a próxima melhor alternativa em termos de preço).

Atendo ao referido acima, embora uma chamada de voz para um número fixo possa ser uma alternativa para alguns utilizadores, é improvável que um número significativo destes mude a sua intenção de fazer uma chamada para um número móvel para fazer uma chamada para um número da rede fixa em resposta a um pequeno mas significativo aumento no preço de retalho de uma chamada para um número móvel. Neste contexto,

considera-se que a terminação de chamadas nas redes móveis não é constrangida pela possibilidade de realização de chamadas de retalho terminadas em redes fixas.

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

É importante notar também que, embora existam entidades que mantêm, em simultâneo, operações fixas e móveis (por exemplo entidades que entraram no mercado móvel através da negociação de acordos de acesso enquanto MVNO ou operadores no mercado fixo que adquiriram operações móveis por via de processos de concentração), estas disponibilizam ambos os serviços grossistas de terminação, fixo e móvel, em condições distintas, designadamente em termos de preços. Note-se, a este respeito que o preço de uma terminação na rede móvel é ainda substancialmente mais elevado do que o de uma terminação na rede fixa, não existindo quaisquer evidências de que este último exerça qualquer pressão significativa sobre a fixação dos preços de terminação da rede móvel.

Importa salientar também que, embora se verifique, como já referido, um aumento considerável na oferta de serviços em pacote que disponibilizam serviços fixos e móveis em conjunto, e se reconheça que tal terá impacto a nível de retalho na perceção dos consumidores, no sentido em que estes poderão encarar os serviços fixos e móveis de forma cada vez menos distinta, a maior convergência dos dois tipos de oferta continua ainda a ter um carácter essencialmente comercial, apontando os dados existentes para a existência de alguma complementaridade das ofertas de STF e STM o que se sobrepõe a uma eventual substituibilidade.

Com efeito, a modalidade de ofertas em pacote mais popular continua a ser, de acordo com os dados do 2.º trimestre de 2017, a oferta 5P[55], com 1.491 milhões de subscritores

[55] Que inclui BLF, STF, TVS, STM e BLM.

(41,3%). Adicionalmente, e segundo dados do BTC[56], de entre os indivíduos que dispunham de acesso ao serviço telefónico no 3.º trimestre de 2017, cerca de 74,4% tinham os dois tipos de acesso (STF e STM)[57]. De acordo com o Eurobarómetro "*E-Communications and the Digital Single MarketCommunications*"[58], em outubro de 2015, 66% dos lares portugueses dispunham em simultâneo do STF e STM, mais do que na média europeia que, no mesmo período, era de 59%.

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

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

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

Se a existência de um preço de terminação móvel mais alto acrescesse significativamente o preço de uma chamada fixo-móvel ou de uma chamada para outras redes móveis (chamadas *off-net*) em relação às chamadas para a mesma rede móvel (*on-net*), poder-se-ia verificar como possível resposta do consumidor a mudança de chamadas *off-net* para *on-net*. Contudo, esta substituição só é possível para os utilizadores que possuem múltiplas assinaturas móveis (vários cartões SIM) e, portanto, com capacidade para optar por fazer uma chamada na rede do destinatário.

A este respeito, importa relevar que apenas uma pequena proporção de consumidores possui mais do que um cartão SIM. De acordo com os dados do BTC, em novembro de

[56] Citado em ANACOM (2016): "O consumidor de comunicações eletrónicas 2015", pág. 37.

[57] Base: Indivíduos com 15 ou mais anos com acesso ao serviço telefónico (não tem em conta as não respostas). Nota: Todas as estimativas são fiáveis (coeficiente de variação inferior a 10%). A precisão das estimativas não depende somente da dimensão amostral, sendo também influenciada pelo valor da própria estimativa (ex.: para uma dimensão amostral fixa, a fiabilidade medida pelo coeficiente de variação é tanto menor quanto menor for o valor da estimativa).

[58] Disponível em http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2062 [acedido a 12.04.2017].

2017 cada possuidor de telemóvel tinha em média 1,1 cartões ativos, valor que não parece muito significativo, já que aponta para que pelo menos 90% dos indivíduos tenha um único cartão ativo (podendo o valor até ser superior atendendo a que alguns utilizadores podem ter mais do que 2 cartões ativos). Além disso, é possível a um utilizador deter mais do que um cartão SIM do mesmo operador de rede, o que significa que o facto de um consumidor ter vários cartões SIM não indica necessariamente que tal lhe permita evitar preços mais altos para ligar para uma dada rede móvel trocando os referidos cartões.

Um segundo meio possível para substituir chamadas *off-net* por chamadas *on-net* seria através da coordenação de um grupo de contatos no sentido da utilização da mesma rede. Porém, segundo dados do BTC, em novembro de 2017 apenas cerca de 9% dos consumidores indicam que o fator de escolha para o operador móvel foi estarem ligadas a essa rede pessoas com quem contactam, valor que aliás decresceu 4 p.p face ao período homólogo de 2016 e 12 p.p face à última análise de mercado (agosto de 2015) e que é refletido no aumento do tráfego *off-net* dos três operadores com rede própria. Ademais, existe uma capacidade limitada na coordenação para a realização destes grupos dada a variedade de pessoas a incluir neles e o facto de terem potencialmente outros contatos.

Ademais, e como já referido anteriormente, os prestadores têm disponibilizado aos seus clientes opções tarifárias específicas que permitem realizar chamadas para um conjunto de pessoas com um custo controlado ou ainda a disponibilização de tarifários com chamadas com o mesmo preço para todas as redes (ou mesmo a custo zero – *all net*). Esta estratégia concorre para que os prestadores não se sintam pressionados na fixação dos preços de terminação.

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

Face ao exposto, mantém-se o entendimento de que a substituição da terminação móvel pela realização de chamadas *on-net* não é significativa ao ponto de constranger os preços

da terminação grossista, pelo que a terminação de chamadas de voz nas redes móveis e as chamadas de retalho *on-net* não integram o mesmo mercado.

### 3.2.3. Comunicações efetuadas sobre a Internet

Na Decisão de 2015 a ANACOM considerou que não existiam razões para que as comunicações originadas na Internet não integrem o mesmo mercado relevante das terminações de chamadas móveis. Verificadas as recentes evoluções tecnológicas e a manutenção do crescimento de ofertas de serviços que permitem efetuar comunicações de voz através de aplicações suportadas na Internet[59], a ANACOM entende que deve ser novamente avaliado em que medida as aplicações referidas poderão ser integradas no mesmo mercado das tradicionais chamadas que terminam na rede móvel.

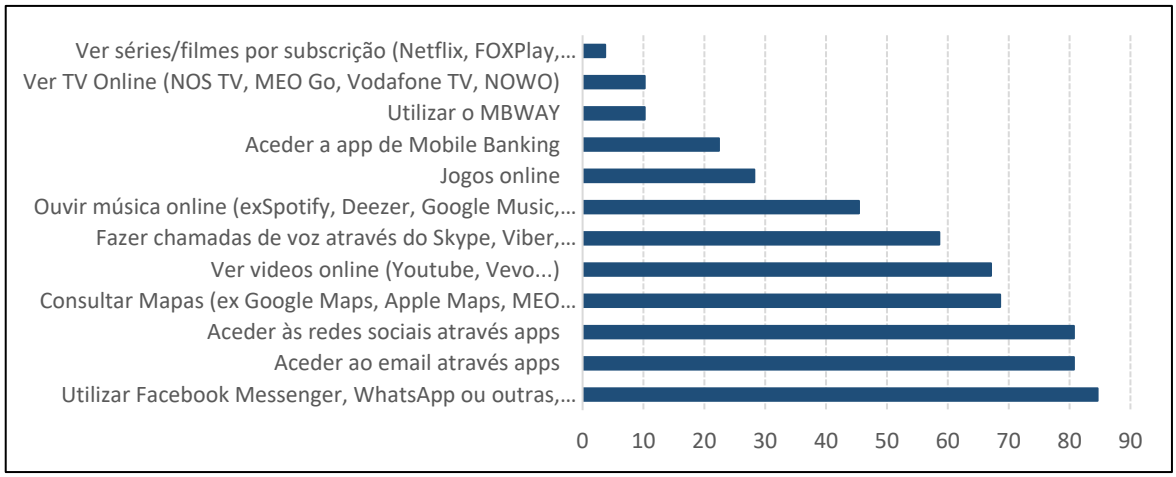
Segundo o BTC, em Portugal, cerca de 73% dos possuidores de telemóvel em novembro de 2017 utilizavam *smartphones*, o que representa um aumento de cerca de 13 p.p face à ultima análise de mercado (2015). O desenvolvimento deste tipo de terminais, que permitem o acesso a débitos de acesso à Internet mais elevados via serviço móvel, tem possibilitado cada vez mais as comunicações através da Internet.

Não obstante, segundo dados do mesmo BTC, no 2.º trimestre de 2017 apenas cerca de 22% dos consumidores «concorda totalmente» com a existência de substituição entre serviços tradicionais e OTT, observando-se que numa escala de 1 (não existe substituição) a 10 (total substituição), os consumidores consideravam que o grau de substituição entre serviços tradicionais de voz móvel e serviços OTT era em média de 6,89.

Não obstante a elevada penetração deste tipo de equipamentos, observa-se, conforme gráfico seguinte, que em novembro de 2017 os clientes de Internet no telemóvel utilizavam preferencialmente outros serviços, como o acesso a ferramentas de *instant mes*saging (mensagens instantâneas) (84,6%), email através de apps (80,7%) e redes sociais (80,7%), só depois surgindo o serviço de chamadas de voz pela Internet com aproximadamente 59% do universo de pessoas que usam Internet no telemóvel.

[59] Como por exemplo o Skype, Viber ou o Whatsapp.

**Gráfico 17- Serviços utilizados no acesso à Internet através do telemóvel (%)**




Base: Indivíduos com 10 ou mais anos que acedem à Internet através do telemóvel

Fonte: Barómetro Telecomunicações - Marktest

Ademais, apesar da realização de chamadas de voz através da Internet registar uma tendência de crescimento, não só continua maior no universo de utilizadores da Grande Lisboa, estudantes e indivíduos com um nível de escolaridade superiores (ensinos secundários e superior), não se encontrando, portanto, ainda disseminada junto do resto da população, como tende a centrar-se particularmente em comunicações internacionais.

Em termos europeus, de acordo com o inquérito "*Information and Communication Technologies in households and by individuals*", da CE, no início de 2016 a percentagem de utilizadores da Internet que efetuaram chamadas de voz ou vídeo pela Internet em Portugal foi de 39% (valor idêntico à média da UE28). Portugal encontrava-se na 20.ª posição do *ranking* da UE28.

De acordo com o *E-Communications and Telecom Single Market Household Survey*[60], os utilizadores revelaram que os serviços tradicionais de voz têm uma importância superior aos serviços OTT (chamadas de voz/vídeo pela Internet, mas também serviços como o *instant messaging*) no seu dia-a-dia. Tal poderá decorrer da existência de alguns constrangimentos atualmente associados à utilização mais generalizada destas

[60] Segundo o inquérito *E-Communications and Telecom Single Market Household Survey,* da CE, de outubro de 2015, os inquiridos foram questionados sobre o primeiro serviço/aplicação mais importante no seu dia-a-dia, seguido dos restantes três mais importantes.

aplicações, nomeadamente, a qualidade de serviço percebida pelos utilizadores finais associada a alguns serviços de voz suportados na Internet que é ainda irregular e em muitos casos não comparável com os serviços de voz mais tradicionais; a falta de confiança na segurança destas comunicações; e a sua interoperabilidade que, não só exige a necessidade de que tanto o utilizador que origina como o que recebe a chamada tenham terminais compatíveis, como exige também a necessidade de utilização das mesmas aplicações.

Adicionalmente, embora estejam disponíveis em Portugal diversas aplicações que permitem comunicações de voz sobre a Internet, a evolução crescente do tráfego móvel (vide análise no Capítulo 2) não indicia que os utilizadores finais estejam a substituir os serviços de chamadas retalhistas de voz efetuadas nas redes móveis tradicionais pelos oferecidos sobre a Internet, pelo menos não em medida suficiente que faça com que na presença de um pequeno mas transitório aumento no preço das chamadas de voz móvel seja expectável que esses utilizadores as substituam de forma significativa pela utilização das aplicações referidas.

Note-se que a própria CE também entende, na Recomendação relativa aos mercados relevantes, que os serviços em causa não são substitutos dos serviços prestados pelos operadores móveis – "*currently OTT services are not yet at a level in which they can be considered actual substitutes to the services provided by infrastructure operators*"[61] verificando-se igualmente que no relatório do BEREC sobre serviços OTT conclui-se que *"In general the analyses of NRAs for voice markets lead to the conclusion that OTT voice services, at least at this moment, are not substitutes to traditional voice"*[62].

Em resumo, a pressão competitiva que estas aplicações exercem sobre o serviço tradicional de chamadas de voz não parece impedir um operador móvel de aumentar de

[61] Cf. Exposição de motivos que acompanha a Recomendação relativa aos mercados relevantes, Secção 3.2, pág. 17, disponível em:
http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056 (apenas em inglês).

[62] Cf. BEREC Report on OTT services, BoR (16) 35, pág. 19, disponível em http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/5751-berec-report-on-ott-services.

forma lucrativa os preços da terminação móvel, pelo que não se justifica uma definição do mercado do produto mais abrangente.

Sem prejuízo do referido, comunicações originadas na Internet que são terminadas nas redes móveis, e como tal geram para os prestadores que as terminam custos de interligação, isto é, custos pela prestação do serviço de terminação, devem integrar o mesmo mercado relevante das terminações de chamadas móveis dado que esse serviço grossista não é diferente do que se destina a terminar qualquer outro tipo de chamada de voz.

### 3.2.4. A terminação de chamadas de voz nas redes móveis vs. terminação de chamadas de dados (SMS) em redes móveis e outras comunicações sem recurso a voz (e-mail e mensagens instantâneas)

Existem várias formas de comunicação passíveis de ser realizadas entre equipamentos móveis que podem em teoria atuar como substitutas de uma chamada de voz sem, no entanto, envolverem a utilização de voz. Estas incluem os serviços de dados (mensagens de texto ou SMS), *e-mail* e o uso de serviços de mensagens instantâneas em redes sociais.

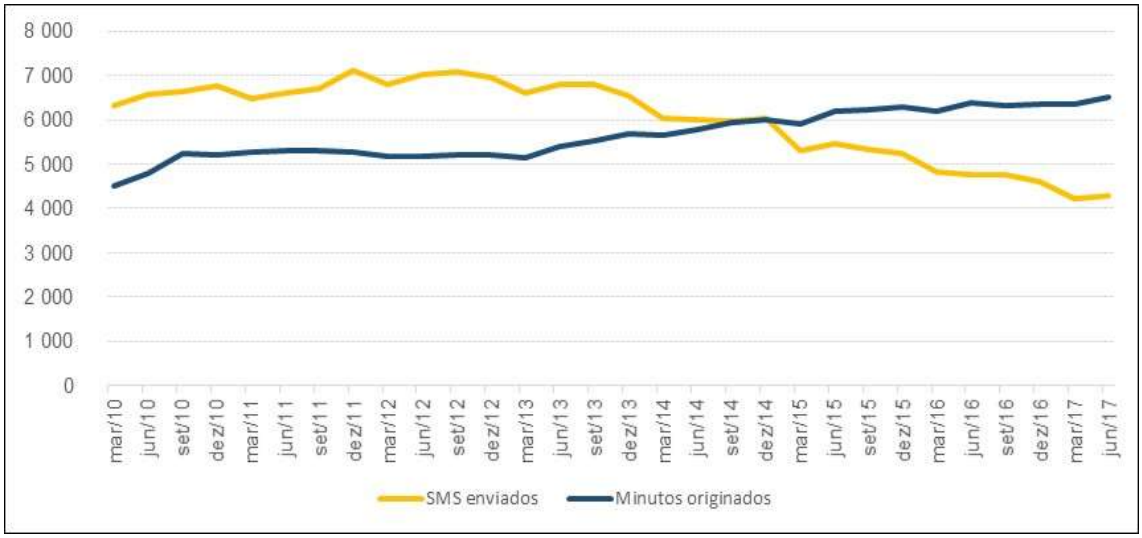
A ANACOM concluiu nas suas análises anteriores que os serviços de dados (SMS), a nível de retalho e, consequentemente, a nível grossista, não exercem suficiente pressão concorrencial sobre a fixação dos preços de terminação das chamadas de voz nas redes móveis de forma a justificar a sua integração no mesmo mercado.

Mesmo sendo comercializados frequentemente em conjunto, a nível retalhista os serviços de voz e de SMS não são necessariamente substitutos, configurando-se preferencialmente como serviços complementares já que apresentam características distintas, nomeadamente pela natureza e dimensão do conteúdo transmitido, a finalidade que os utilizadores lhes dão, o tipo de utilização considerando diferentes segmentos da população, estruturas tarifárias e preços distintos e pelo facto de os SMS por vezes serem transmitidos com atraso aos destinatários, sobretudo durante períodos de muito tráfego.

No gráfico seguinte (Gráfico 18) é evidenciada a evolução do tráfego associado às chamadas de voz e SMS originados nos prestadores móveis desde 2010. Embora a utilização de SMS continue a ter bastante adesão entre os utilizadores móveis (uma

penetração de 73,5% segundo dados do 1.º trimestre de 2017), observa-se que o tráfego de SMS diminui cerca de 32% entre o primeiro trimestre de 2010 e junho de 2017. Por contraste, o tráfego de chamadas de voz, no mesmo período, aumentou cerca de 44%. Verifica-se assim que as chamadas de voz tradicionais e os SMS apresentaram uma dinâmica diferenciada sem, no entanto, existirem indícios que essa evolução possa estar correlacionada, ou seja, que tal possa ter resultado de alguma substituibilidade entre as chamadas de voz e os SMS.

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




Fonte: ANACOM

O decréscimo do número de SMS poderá decorrer sobretudo da pressão concorrencial exercida pelos serviços de mensagens instantâneas que são prestados por outras entidades (OTT) que não os prestadores de serviços móveis, muitas vezes a preços mais baixos ou nulos, e que são atualmente o serviço com maior utilização através de um acesso móvel (*vide* Gráfico 17).

De facto, de acordo com o BTC[63], no 2.º trimestre de 2017, cerca de 51,7% dos utilizadores de telemóvel com 10 ou mais anos utiliza os serviços mensagens instantâneas[64], sendo

[63] O universo do Barómetro de Telecomunicações - Rede Móvel é composto pelos indivíduos com 10 e mais anos residentes em Portugal Continental e nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, em que mensalmente é recolhida uma amostra proporcional ao universo em estudo e representativa do mesmo, num total de 1200 entrevistas por mês (em cada trimestre a dimensão amostral é de 3500 entrevistas).

[64] A pergunta no inquérito refere-se aos "serviços que costuma utilizar através de internet no telemóvel".

que cerca de quatro em cada cinco utilizadores de serviços de acesso à Internet através do telemóvel envia mensagens instantâneas.

Este crescimento aponta para que os utilizadores finais possam estar mais dependentes no seu dia-a-dia de comunicações distintas dos serviços de voz e, nesse sentido, considerá-los como alternativas aceitáveis para uma chamada de voz.

No entanto, como já observado no caso dos SMS, existem diferenças fundamentais entre a natureza de uma comunicação de voz e a natureza das potenciais "alternativas" acima descritas. O *e-mail*, à semelhança dos SMS, está sujeito a atrasos na entrega que podem ser ainda maiores, não só devido a questões de congestionamento de tráfego, mas também porque a sua utilização eficaz depende da regularidade com que o destinatário visualiza e lhes dá resposta na sua caixa de correio. Por seu turno, os serviços de mensagens instantâneas embora tenham o potencial de permitir conversas mais rápidas, entre duas ou várias pessoas, e podendo envolver maior diversidade de conteúdos (por exemplo, vídeos, fotos e GIF[65], operam essencialmente entre grupos de utilizadores restritos, uma vez que nem todos os consumidores têm as mesmas aplicações/aplicativos de mensagens ou possuem equipamentos compatíveis. O principal uso das redes sociais é a comunicação a grupos de pessoas. O Estudo sobre Serviços de aplicações e Conteúdos (Over-The-Top – OTT)[66] refere que 68,8% das pessoas inquiridas apontou como principal motivo para a utilização de redes sociais o número de pessoas que já estão ligados a determinada rede social. Observa-se igualmente que a utilização de serviços de mensagens instantâneas ainda se mantém maior no universo de utilizadores com menos de 35 anos[67] e, como referido na secção 3.2.3, os consumidores continuam a considerar que os serviços tradicionais de voz têm uma importância superior aos serviços OTT, o que é particularmente relevante considerando que muitos destes serviços OTT têm um carácter "gratuito" ao contrário dos serviços de voz.

---

[65] GIF – *Graphics Interchange Format*.

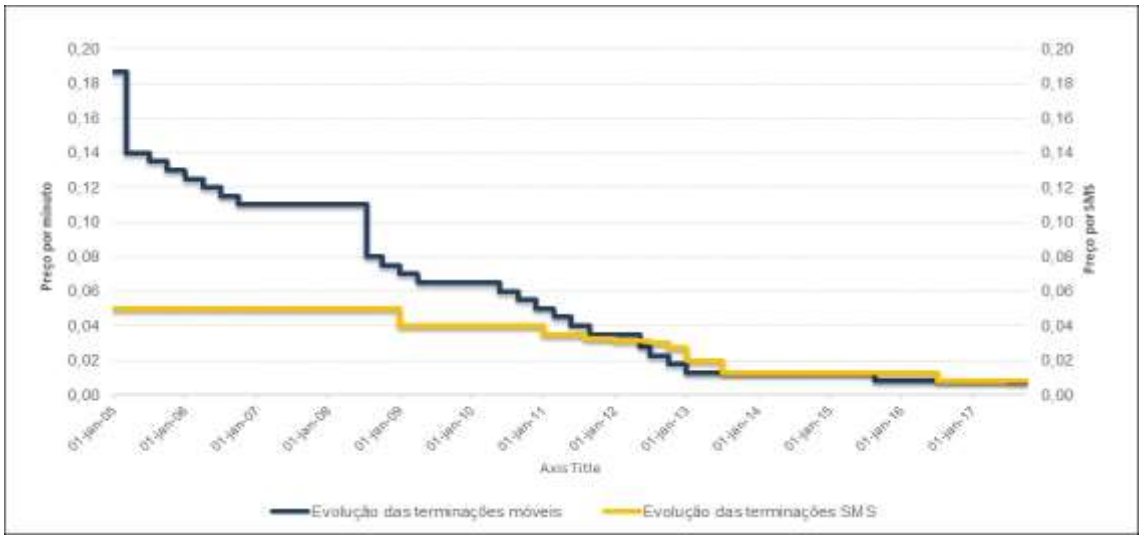
[66] Disponível em:
https://www.anacom.pt/streaming/RelatorioIntegrado_VersaoPublica_20160122.pdf?contentId=1378519&field=ATTACHED_FILE.

[67] Estimativa da ANACOM com recurso de modelos econométricos de escolha discreta – *logit* – com base nos microdados do Barómetro da Marktest relativos ao 2.º trimestre de 2016.

Estas formas alternativas de comunicação, incluindo os SMS, também não conseguem transmitir corretamente um aspecto fundamental da comunicação associado às diferentes modalidades da voz ou paralinguagem, que incluem modificações de tom, intensidade e ritmo e que fornecem informações sobre o estado emocional do locutor, facto que contribui ainda mais para a distinção entre estas alternativas e as chamadas de voz.

A nível grossista, a evolução dos preços aplicáveis no caso das terminações de voz dependeu sempre da intervenção regulatória, o que não aconteceu com a terminação de SMS, que é um serviço não regulado (Gráfico 19). Nesse sentido, as reduções que ocorreram no preço da terminação de SMS dependeram das negociações comerciais entre os vários prestadores.

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




Fonte: ANACOM

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

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

Com a alteração constante nos padrões de comunicação é natural que as formas alternativas continuem a crescer, todavia, é entendimento desta Autoridade que alterações de preços não exercem uma pressão competitiva suficiente para levar a mudanças de uma comunicação de voz para outra num formato distinto, o que é o fator relevante para avaliar a definição do mercado de produto. Em resumo, mantém-se o entendimento de que as características destas formas alternativas de comunicação, *e-mail* e mensagens instantâneas, fazem com que não sejam suscetíveis de formar substitutos suficientemente próximos para serem incluídos no mesmo mercado relevante da terminação das chamadas de voz nas redes móveis.

### 3.2.5. A terminação de chamadas de voz com recurso a redes móveis de várias tecnologias

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

Na perspetiva da procura, ao nível retalhista, o utilizador final não só é indiferente à tecnologia ou rede que é usada para terminar a chamada, como frequentemente nem terá conhecimento de que as chamadas que efetua poderão usar redes distintas para chegar ao chamador, como por exemplo o 2G, 3G, 4G e futuramente o 5G. O utilizador de destino (o que recebe a chamada de voz) normalmente também não tem a perceção da tecnologia que o seu prestador está a usar para terminar essa chamada.

Embora se verifique o desenvolvimento e a implementação de novas tecnologias ou *layers,* como o 4G, verificando-se inclusivamente que em Portugal serão prestados serviços de voz suportados em LTE, não existem indícios de que os utilizadores finais se tornem por isso mais sensíveis quanto ao tipo de tecnologia que suporta as chamadas que efetuam ou recebem.

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

Neste contexto, a ANACOM considera que se mantêm as premissas que sustentaram em análises anteriores a conclusão de que a terminação de chamadas nas redes móveis é independente do tipo de rede em que essa prestação se suporta.

### 3.2.6. Origem da chamada de voz e a definição do mercado de produto

Na última revisão de mercado foi concluído que o mercado de referência era constituído pela prestação de serviços de terminação móvel de chamadas de voz independentemente da sua origem, o que incluía assim chamadas originadas dentro e fora do Espaço Económico Europeu (EEE).

Apesar desta característica na definição do mercado de produto, esta Autoridade entendeu ser adequado diferenciar as obrigações afetas aos operadores na altura identificados com PMS em função da origem da chamada, ou seja, as chamadas entregues aos prestadores nacionais com origem em países de fora do EEE deixaram de estar sujeitas à obrigação de controlo de preços, à obrigação de não-discriminação e à publicação prévia dos preços dos serviços de terminação deste tipo de chamadas.

A diferenciação na regulação *ex-ante* não deve, contudo, afetar a definição do mercado de produto na medida em que, de um ponto de vista técnico e económico, trata-se do mesmo serviço de terminação.

Mantém-se assim o entendimento de que o mercado de produto deve incluir a terminação de qualquer chamada de voz, independentemente da sua origem geográfica, sendo que a possível diferenciação na regulação em função da origem intra ou extra EEE do tráfego será objeto de análise no capítulo referente às medidas de regulação a aplicar a operadores identificados com PMS.

### 3.2.7. Definição do mercado do produto: conclusão

Considerando o exposto acima, a ANACOM conclui que o mercado de produto é constituído pelos serviços grossistas de terminação de chamadas de voz prestados a

terceiros por cada operador de rede móvel e pelos MVNO, englobando a terminação com recurso a qualquer tecnologia utilizada na rede de acesso (e de todas as chamadas de voz), independentemente do tipo de rede, da entidade que origina e da origem geográfica dessas chamadas.

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

### 3.3. Definição de mercado geográfico

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

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

Observa-se que os prestadores móveis que se encontram em atividade em Portugal não têm qualquer restrição quanto às áreas geográficas em que prestam os respetivos serviços, disponibilizando ofertas no retalho com condições tarifárias uniformes em todo o território nacional. Ao nível grossista acresce que o serviço de terminação prestado também apresenta uniformidade tarifária, não existindo condições concorrenciais diferenciadas em função das zonas geográficas em que é efetuada essa prestação.

Nas condições referidas e considerando que o mercado do produto é constituído pelos serviços grossistas de terminação de chamadas de voz em cada uma das redes móveis existentes, mantém-se o entendimento de que a delimitação geográfica do mercado relevante coincide com a cobertura geográfica de cada rede de terminação, havendo, portanto, condições de concorrência homogéneas de alcance nacional.

### 3.4. Conclusão

Na sequência da análise efetuada, considera-se que em Portugal, os mercados grossistas de terminação de chamadas de voz na rede móvel têm a dimensão correspondente à rede do prestador que disponibiliza o serviço e envolvem a prestação a terceiros do serviço grossista de terminação de chamadas de voz pelos operadores de rede móvel e operadores móveis virtuais, independentemente do tipo de rede, tecnologia, da entidade que origina e da origem geográfica das chamadas.

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

Segundo a CE, os mercados identificados para efeitos de regulação *ex-ante* deverão obedecer cumulativamente aos três critérios seguintes:

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

Uma vez que o mercado do produto definido no âmbito do mercado de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais é equivalente ao mercado relevante recomendado pela CE e que, segundo a CE, os mercados enumerados na Recomendação relativa aos mercados relevantes continuam a ser identificados com base nos três critérios cumulativos acima referidos, considera-se que o mercado definido neste procedimento de análise é relevante para efeitos de regulação *ex-ante*, sendo, por esse motivo, avaliada a existência de PMS no mesmo, sem necessidade de uma análise prévia do teste dos três critérios[68].

[68] Cf. Exposição de motivos que acompanha a Recomendação relativa aos mercados relevantes, Secção 2.3, pág.11 "*Given the analysis conducted by the Commission in the Explanatory Note of retail markets and their related wholesale markets, for the markets listed in the Recommendation, a presumption exists that the three criteria are met. Therefore, NRAs do not need to reconsider them when adopting a measure to address a market failure in one of the listed markets.*", disponível em http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056 (apenas em inglês).

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

Estando definidos os mercados relevantes, do produto e geográfico, o passo seguinte será avaliar, de acordo com a LCE e o quadro regulamentar comunitário, se o mercado é efetivamente concorrencial impondo obrigações regulamentares *ex-ante* sempre que se verificar que nesses mercados uma ou mais empresas possuem PMS.

De acordo com o artigo 60.º, n.º 1 da LCE (14.º da Diretiva-Quadro) uma empresa terá PMS num dado mercado relevante se "*individualmente ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores*".

Como patente na descrição acima transcrita, o PMS pode ser detido por apenas uma empresa ou por mais do que uma entidade no mercado, respetivamente dominância individual ou dominância conjunta[69], sendo que, adicionalmente, uma empresa com PMS num mercado relevante específico poderá também possuir PMS num mercado estreitamente relacionado. Tal decorrerá quando as ligações entre os dois mercados, o específico e o relacionado, são tais que permitem que o poder de mercado detido num mercado sirva de alavanca para o outro, fortalecendo desse modo o poder de mercado da empresa (alavancagem de PMS).

De notar que na avaliação de PMS assume-se a designada **"***modified greenfield approach*"[70], isto é, a hipótese de que não existe qualquer regulação de PMS, atual ou potencial, no mercado relevante, na medida em que o resultado de uma análise de PMS pressupõe testar a necessidade ou não de alguma intervenção regulatória, mas tendo em conta a regulação (eventualmente) imposta em mercados a montante. Assim, para avaliar

---

[69] LCE artigo 60.º, n.º 3.

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

[70] Cf. Recomendação – Exposição de Motivos, secção 2.2 e 2.5. Disponível em: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056 (apenas versão em inglês).

PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais é necessário assumir um mercado hipotético onde a regulação de PMS (ou a "ameaça" de regulação de PMS) não existe, mas observando, em simultâneo, o possível efeito da existência de regulação em mercados a montante ou conexos.

### 5.1. Critérios para avaliação de PMS

O ponto de partida para a avaliação de PMS consiste em considerar o descrito nas Linhas de Orientação da CE[71], em particular atentar que "*a posição dominante é determinada em função de uma série de critérios e a sua avaliação baseia-se, (...), numa análise de mercado prospetiva baseada em condições de mercado existentes*" [72]. Ademais, o *working paper* revisto sobre PMS do European Regulators Group (atualmente BEREC)[73], que acrescenta considerações relevantes às Linhas de Orientação, deve igualmente ser considerado.

As Linhas de Orientação indicam que as quotas de mercado são um indicador que poderá ser usado como proxy de poder de mercado referindo que, embora uma elevada quota de mercado possa não ser suficiente para determinar a existência de PMS, "*de acordo com a jurisprudência, quotas de mercado muito elevadas – superiores a 50 por cento – constituem, por si só, salvo em circunstâncias excecionais, prova da existência de uma posição dominante*"[74, 75].

No entanto, a CE refere adicionalmente nas Linhas de Orientação[76] que a existência (ou ausência) de uma posição dominante não pode ser determinada exclusivamente através

[71] Disponíveis em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:165:0006:0031:PT:PDF.

[72] Cf. Linhas de Orientação §75.

[73] Disponível em: http://berec.europa.eu/doc/publications/public_hearing_concept_smp/erg_03_09rev3_smp_common_concept.pdf.

[74] Cf. Linhas de Orientação §75.

[75] Na prática decisória da CE, as preocupações quanto a situações de posição dominante individual têm surgido normalmente no caso de empresas com quotas de mercado superiores a 40%, podendo, no entanto, haver casos com situações de posição dominante mesmo com quotas de mercado inferiores ou casos de empresas com quotas de mercado superiores e não serem consideradas como sendo empresas dominantes.

[76] Cf. Linhas de Orientação §78.

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

das análise de quotas de mercado, devendo por isso as ARN utilizar uma combinação de outros critérios, também eles referidos no mesmo documento.

Nesse sentido, esta análise baseia-se em quatro critérios que a ANACOM considera como os mais pertinentes para aferir o poder de mercado individual nos mercados em análise, nomeadamente: as quotas de mercado, as barreiras à entrada no mercado, o contrapoder negocial dos compradores e os preços praticados[77].

De notar que, uma vez que cada mercado de terminação de chamadas de voz em redes individuais possui um único operador a dominância coletiva não se aplica, sendo, portanto, avaliada exclusivamente a existência de dominância individual.

Ademais, a análise efetuada tem em consideração a noção de empresa prevista na Lei da Concorrência atualmente em vigor[78].

### 5.1.1. Quotas de Mercado

De acordo com a definição dos mercados relevantes apresentada no Capítulo 3, existe um único prestador do serviço de terminação em cada mercado, pelo que todos os prestadores de serviços telefónicos móveis presentes no mercado detêm uma quota de mercado de 100%, ou seja, todos eles são monopolistas na prestação do serviço grossista de terminação de chamadas de voz, independentemente da respetiva dimensão e do maior ou menor número de serviços que prestam.

A ANACOM reconhece que os utilizadores móveis podem receber chamadas sobre as quais o seu prestador de serviços de comunicação móveis não definiu um preço de terminação, designadamente chamadas realizadas através de serviços OTT. Contudo, como referido anteriormente, não se considera que tais chamadas integrem o mesmo mercado relevante, entendendo-se que a evolução do tráfego terminado na rede móvel também demonstra que as primeiras chamadas não exercem uma pressão concorrencial

[77] Apesar dos preços praticados não serem um dos critérios definidos nas Linhas de Orientação da CE, preços excessivos são listados como critério na posição do ERG, em particular é referido no parágrafo 20 que, "...*the ability to price at a level which keeps profits persistently and significantly above the competitive level is an important indicator for market power*."

[78] Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

que seja significativa, de forma a impactar no serviço grossista de terminação prestado, designadamente sobre os preços.

Mesmo sendo monopolistas no mercado grossista de terminação, com vista a conhecer a dimensão de cada um destes mercados de terminação, apresenta-se no seguinte gráfico (Gráfico 20) a evolução dos minutos de terminação móvel relativos por prestador do serviço.

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

[IIC]

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

Fonte: ANACOM

**Gráfico 21 - Evolução do tráfego de terminação móvel por MVNO**

[IIC]

[FIC] Fonte: ANACOM

Embora entre 2010 e 2012 tenha ocorrido alguma estagnação do tráfego de terminação móvel observa-se a partir de 2013, e até ao 2.º trimestre de 2017, um aumento acentuado e generalizado do tráfego de terminação na maior parte dos prestadores, observando-se que cada um dos três operadores móveis com rede própria terminou em 2016 entre 2.800 e 3.800 milhões de minutos.

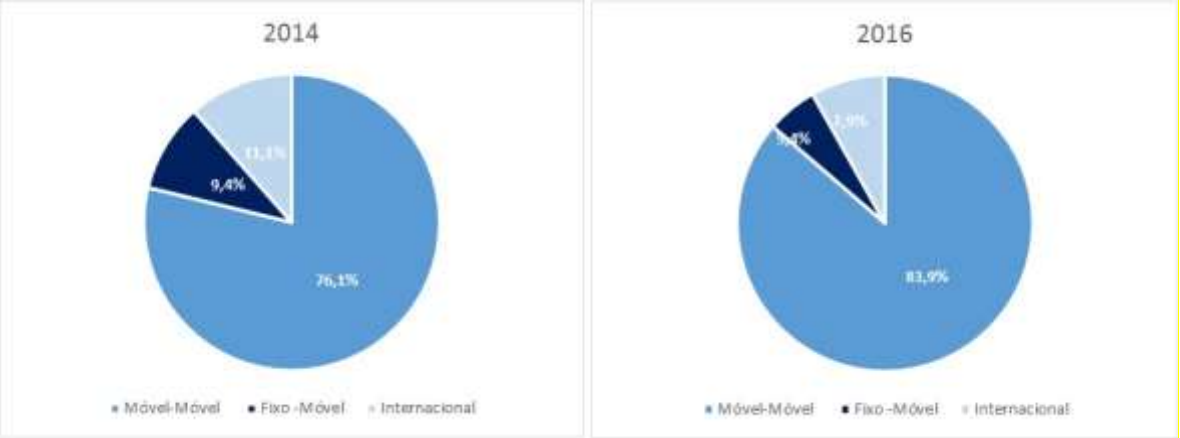
Observa-se que a MEO é no fim do período em análise o operador que mais tráfego (originado noutras redes) termina na sua rede e a NOS o operador que maior crescimento apresenta em termos de terminação de tráfego entre 2014 e 2016 (o número de minutos terminados na sua rede mais do que duplicou).

O volume de tráfego de terminação móvel dos MVNO presentes no mercado permaneceu no período em análise significativamente abaixo do registado nos operadores com rede própria, observando-se que, em média, e considerando o período compreendido entre o momento de surgimento do primeiro MVNO em Portugal e o 2.º trimestre de 2017, o volume de tráfego terminado por este grupo de operadores representa menos de 2% do volume de tráfego terminado pelos operadores de rede móvel. Salienta-se, porém, que esta proporção

registou um aumento a partir de 2016 para o qual muito contribuiu a entrada no mercado de um novo MVNO.

Entende-se que a crescente integração do STM em ofertas em pacote e o facto de muitas ofertas terem passado a incluir chamadas móveis gratuitas para todas as redes (*all net*) justifica o aumento observado no tráfego de terminação móvel. A proliferação de ofertas *all net* também parece justificar a evolução da composição do tráfego de terminação (Gráfico 22), observando-se que a proporção mais significativa continua a corresponder ao tráfego terminado com origem em redes móveis, tendo esta aumentado, face à última análise de mercado (2014), cerca de 8 p.p.

**Gráfico 22 - Estrutura do tráfego de terminação móvel por tipo de terminação, 2014 e 2016**




Fonte: ANACOM

No que respeita às receitas de terminação, dada a redução dos preços de terminação imposta pela ANACOM em 2010 e 2012 e considerando a evolução decrescente do tráfego nesse período, verifica-se um decréscimo das receitas de terminação e consequentemente dos custos incorridos pelos compradores do serviço no período entre 2010 e 2013. Contudo, em virtude do aumento do tráfego de terminação registado a partir de 2013, as receitas do serviço e, consequentemente, os custos globais dos compradores do serviço voltaram a aumentar, tendência que, porém, começou a reverter com a imposição de novos preços de terminação em 2015 e a sua atualização em 2016 (e 2017).

Como reconhece a própria CE[79], apesar de se considerar que quotas de mercado monopolísticas (100%) sejam em si mesmo um forte indício de PMS a sua existência não significa necessariamente que todos os operadores tenham PMS, havendo que aferir outros fatores que eventualmente limitem esse poder de mercado, os quais serão analisados nos pontos seguintes.

### 5.1.2. Barreiras à entrada no mercado

Nesta secção são consideradas as possibilidades de um prestador de serviços de comunicações eletrónicas entrar no mercado relevante oferecendo serviços de terminação móvel na rede de um outro prestador. Tal situação poderia colocar em causa a existência de PMS, seja pela entrada efetiva de um concorrente no mercado seja pela ameaça de entrada.

Teoricamente poderia ser possível a entrada no mercado relevante de uma entidade que prestasse serviços de terminação móvel desde que investisse em infraestruturas que possibilitassem a oferta de serviços de terminação na rede de terceiros. Contudo, esta hipótese nunca se materializou, nem se entende previsível que venha a ocorrer no curto prazo, não só porque não parecem existir tecnologias que o permitam, como também, mesmo se tais tecnologias existissem, seria pouco provável que um operador, com 100% de quota de mercado no seu próprio mercado relevante, tivesse incentivos em investir nessas tecnologias sabendo que, estando as mesmas certamente ao alcance dos seus concorrentes, estaria a colocar em risco os lucros monopolísticos que obtém no seu mercado.

Embora esta Autoridade considere, como discutido no Capítulo 3, que os serviços OTT não fazem parte do mesmo mercado de produto e, por conseguinte, do mesmo mercado relevante, uma alternativa a realizar uma chamada de voz tradicional é o uso de aplicações OTT para efetuar chamadas de voz. No entanto, não existem evidências de que estes

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

serviços restrinjam a prestação do STM, que como se constatou, continua em expansão, ou a estratégia de preços do prestador de serviços de terminação.

Conclui-se, portanto, que, dada a tecnologia atual e considerando o período coberto por esta revisão de mercado, é improvável que os serviços OTT contribuam para a redução das barreiras à entrada neste mercado, pondo em causa a presunção de dominância dos prestadores de serviços de terminação móvel decorrente das suas quotas de mercado.

Em suma, sendo os mercados relevantes definidos como a terminação das chamadas de voz em cada rede móvel individual, isto é, verificando-se que apenas o prestador que controla os elementos de rede necessários à interligação pode prestar o serviço de terminação das chamadas destinadas aos seus clientes, não existindo no momento soluções tecnológicas ou serviços que permitam a outro prestador substituir-se ao fornecimento do serviço de terminação, constata-se a existência de uma barreira estrutural absoluta que impede a entrada potencial de um outro operador no mercado com capacidade de condicionar os preços de terminação.

### 5.1.3. Contrapoder negocial dos compradores

A possibilidade de um operador atuar independentemente da procura que lhe é dirigida, isto é, dos seus compradores, depende da sua posição nas negociações que estabelece com eles. Em geral, a força do contrapoder negocial de um comprador dependerá, por um lado, da sua importância relativa para o vendedor no que respeita à proporção que ocupa no volume total de chamadas que são terminadas por esse prestador de terminação; e por outro lado, da sua capacidade de mudar de fornecedor, reduzir de forma significativa o seu consumo ou até deixar de utilizar o serviço na sequência de um aumento dos preços, condicionando, dessa forma, a fixação dos preços de terminação móvel do prestador do serviço.

Contudo, no mercado grossista de terminação móvel a capacidade de exercer contrapoder negocial apresenta algumas particularidades típicas do ambiente em que ocorre a negociação dos preços de terminação. Por um lado, os utilizadores do STM valorizam a mobilidade que este serviço lhes concede, isto é, o facto de estarem sempre contactáveis e de poderem contactar sempre que necessário outros utilizadores, independentemente do

tipo de rede que utilizam, pelo que os operadores móveis devem garantir a sua interligação com outros operadores. Por outro lado, embora o prestador do serviço grossista de terminação móvel goze de uma posição monopolística na prestação deste serviço, também ele é um comprador do serviço de terminação equivalente fornecido por outros operadores móveis e operadores fixos. Qualquer prestador do serviço de terminação móvel, operador de rede móvel e MVNO, terá assim que negociar com outros operadores móveis, bem como com operadores fixos, as condições técnicas e económicas do serviço de terminação nas suas redes.

Nesse sentido, as negociações ocorrem num ambiente de monopólios bilaterais, em que o contrapoder negocial de ambas as partes será sempre minimizado pela necessidade de corresponder às expectativas dos seus próprios clientes de que possam efetuar chamadas para todos os destinos, e cuja capacidade de um prestador/comprador de exercer pressão no sentido de condicionar a fixação dos preços de terminação de outros prestadores estará condicionado pela sua capacidade de responder, de forma credível e eficaz, às condições que o operador com quem negoceia tenta impor, ou seja, a sua capacidade de dissuadir esse prestador de explorar o seu poder monopolístico.

Os clientes dos serviços grossistas de terminação móvel são os prestadores dos serviços telefónicos fixos, os operadores internacionais (fixos e móveis) e os prestadores concorrentes no mercado móvel retalhista nacional. Como realizado na última análise de mercado, o contrapoder negocial que poderá ser exercido pelos prestadores fixos será analisado primeiro, seguindo-se a análise do contrapoder negocial dos prestadores móveis.

#### 5.1.3.1. O contrapoder negocial dos prestadores fixos

Os preços grossistas de terminação móvel poderão ser condicionados pelos prestadores fixos se estes tiverem contrapoder negocial suficiente que lhes permita, por exemplo, recusar a entrega de chamadas no operador móvel que presta o serviço de terminação de chamadas ou, em alternativa, ameaçar negar a terminação ao operador móvel ou aumentar os seus próprios preços de terminação com vista a pressionar uma descida dos preços de terminação móvel.

A extensão do contrapoder negocial que cada prestador móvel ou fixo tem ao negociar com terceiros variará até certo ponto, contudo, uma análise detalhada de cada negociação bilateral é impraticável ou mesmo impossível. Esta Autoridade considera assim apropriado começar por avaliar o prestador fixo que estaria em melhores condições de exercer algum contrapoder negocial sobre os prestadores móveis, isto é, o prestador fixo com maior base de clientes, a MEO. Na qualidade de maior prestador fixo, as negociações que a MEO estabelece com prestadores de terminação móvel (no âmbito da estipulação de preços de terminação) criam um importante ponto de referência para influenciar o comportamento de outros prestadores de serviços de comunicação eletrónicas que negoceiam com prestadores grossistas de terminação móvel.

Contudo, considera-se improvável que a MEO tenha contrapoder negocial suficiente para evitar que um prestador móvel possa atuar, em grande medida, de forma independente dos seus concorrentes. Isso decorre principalmente do facto da MEO estar limitada na sua capacidade de usar os seus próprios preços de terminação fixos como moeda de troca, uma vez que estes, de acordo com a decisão relativa à definição e análise do mercado de terminação fixa[80], são limitados pela regulação. Pelo mesmo motivo, embora a MEO seja o mais importante, e em muitos casos, o único prestador grossista de infraestruturas de acesso, muitos desses serviços são regulados (incluindo o preço), de modo que a capacidade da MEO os utilizar como fator decisivo em negociações também é fortemente limitada.

As obrigações acima referidas, em particular a referente à definição e análise do mercado de terminação fixa e aos preços máximos de terminação em redes fixas, não condicionam apenas a MEO. Assim, de acordo com a abordagem "*Greenfield modificada*", ou seja, com base num cenário de ausência de regulação no mercado analisado, mas considerando as obrigações atuais noutros mercados, observa-se que a existência de obrigações *ex-ante* impostas aos operadores fixos enfraquece o seu contrapoder negocial na medida em que esses prestadores não podem de forma credível ameaçar uma subida dos seus próprios preços de terminação, pelo que os operadores móveis não enfrentam contrapoder negocial

[80] Última decisão relativa ao mercado grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo disponível em: https://www.anacom.pt/streaming/DecisaoM1_Publico21dezembro2016.pdf?contentId=1401528&field=ATTACHED_FILE.

suficiente por parte dos operadores fixos que elimine a sua capacidade de se comportarem como monopolistas no mercado de terminação nas suas próprias redes.

Ademais, qualquer operador, independentemente da dimensão da sua base de clientes, procura ou terá mesmo de garantir aos seus clientes o acesso generalizado a todos os clientes dos outros operadores, estando também obrigados a assegurar a interoperabilidade de serviços, pelo que a sua capacidade para exercer de forma credível qualquer das eventuais ameaças acima referidas se manterá reduzida.

Note-se também que a MEO possui paralelamente à operação fixa uma operação móvel, pelo que qualquer pressão a exercer sobre os fornecedores do serviço de terminação de chamadas só fará sentido em relação a terceiros prestadores e não em relação à sua própria operação. Os restantes prestadores móveis, pelo menos os de maior dimensão (excluindo os MVNO), também possuem operações fixas, pelo que na qualidade de prestadores em local fixo, só teriam algum interesse em exercer alguma pressão como compradores do serviço de terminação de chamadas em relação às prestações de terceiros.

Assim, os prestadores fixos que têm em simultâneo e com dimensão significativa operações móveis e fixas não terão incentivo em exercer pressão no sentido da redução dos preços da terminação móvel, uma vez que, contrariamente aos prestadores fixos sem qualquer operação móvel, não obtêm necessariamente vantagens com essa redução de preços. Desse modo, verifica-se que os operadores fixos que teriam mais interesse em exercer contrapoder negocial são os prestadores que não têm operações móveis, os quais, por seu turno, são também os prestadores de menor dimensão no mercado, pelo que ainda que pudessem exercer alguma pressão concorrencial como compradores dos serviços de terminação móvel esta seria sempre mais limitada.

Sem prejuízo das considerações acima, saliente-se que não há qualquer registo de uma situação em que os preços de terminação móvel tenham descido por consequência de pressões por parte dos prestadores fixos, embora tenham ocorrido manifestações críticas dos prestadores fixos quanto aos diferenciais existentes entre os dois tipos de terminação.

Importa ainda referir que uma outra forma de pressão sobre os operadores móveis por parte dos operadores fixos, nacionais ou internacionais, poderia ocorrer se estes últimos elevassem substancialmente os preços das tarifas de retalho para as chamadas destinadas aos operadores móveis. No entanto, esta estratégia só teria sucesso se todos os operadores aumentassem de forma concertada os seus preços de retalho em todos os seus tarifários, caso contrário o cliente facilmente optaria por simplesmente mudar de operador.

Em conclusão, considera-se que na ausência de regulação o contrapoder negocial dos prestadores com uma operação em local fixo é insuficiente para condicionar o comportamento dos prestadores de serviços grossistas de terminação nas redes móveis e limitar, por essa via, a sua capacidade de agir de forma independente dos seus clientes, concorrentes e consumidores. Ou seja, na ausência de regulação, todos os operadores móveis teriam incentivos e capacidade para estabelecer preços de terminação excessivos, mantendo-se assim a presunção de que os prestadores presentes no mercado grossista de terminação de chamadas móveis têm PMS.

#### 5.1.3.2. O contrapoder negocial dos prestadores móveis

Nos mercados retalhistas de comunicações móveis, historicamente, a concorrência entre operadores resultou na criação de estruturas tarifárias caracterizadas por preços mais baixos para chamadas móveis dentro da mesma rede (chamada *on-net*) e preços mais altos para chamadas para outras redes móveis (chamadas *off-net*) no sentido de exploração de economias de rede. Com esta estratégia, os operadores móveis procuram alcançar uma crescente base de clientes que torne mais apelativa a permanência nessa rede gerando um círculo virtuoso (típico de mercados com externalidades de rede) que lhes permita fortalecer a sua capacidade competitiva.

Funcionando o serviço de terminação de chamadas de forma recíproca, em que os prestadores que compram terminação são também eles vendedores desse mesmo serviço aos outros prestadores que competem nos mesmos mercados retalhistas, as práticas acima descritas potenciam desbalanceamentos de tráfego o que, quando acompanhados de preços de terminação móvel elevados, conduziram a que os operadores mais pequenos

no mercado tivessem uma desvantagem competitiva injustificada no mercado de retalho face aos operadores de maior dimensão.

Assim, na ausência de regulação *ex-ante*, os operadores com uma maior quota de mercado teriam incentivos para estabelecer preços de terminação simétricos e elevados, explorando estratégias de diferenciação no preço das chamadas *on-net* e *off-net* e as vantagens competitivas sobre operadores mais pequenos daí resultantes.

Conforme verificado no Capítulo 2, embora se assista a uma progressiva eliminação da diferenciação tarifária entre chamadas *on-net* e *off-net* ou, por outras palavras, à perda de importância de externalidades de rede artificiais que favoreciam os operadores com maior quota de mercado, para o qual, esta Autoridade acredita, tem contribuído a regulação dos preços de terminação móvel, o peso das chamadas *on-net* no total de tráfego para o conjunto de operadores com rede própria continua a ser maior do que o peso do tráfego *off-net* e também superior à proporção do tráfego *on-net* dos operadores de menor dimensão (MVNO).

Face ao exposto, no âmbito de uma negociação puramente comercial existem interesses divergentes quanto ao nível em que devem ser fixados os preços de terminação fazendo com que dificilmente se consiga chegar a preços baixos, orientados para os custos, que normalmente só são do interesse dos operadores de menor dimensão e que são pagadores líquidos de terminação móvel.

Ademais, note-se que a redução dos preços de terminação em Portugal tem resultado sempre das pressões regulatórias e não da negociação de acordos de interligação entre os operadores, o que, consequentemente, leva a concluir que os prestadores móveis não têm contrapoder negocial suficiente que possam provocar a descida dos preços de terminação móvel.

Neste sentido, à semelhança do referido em relação ao contrapoder negocial dos prestadores fixos enquanto compradores do serviço de terminação de chamadas móveis, também se conclui aqui que os prestadores presentes no mercado grossista de terminação de chamadas móveis têm PMS, isto é, capacidade de agir de forma independente dos seus clientes, concorrentes e consumidores.

### 5.1.4. Evolução dos preços de terminação

Como constatado em anteriores análises de mercado, na ausência de regulação sectorial e na presença de PMS, os operadores presentes nos mercados de terminação de chamadas de voz continuavam a ter incentivos para agir, em larga medida, de forma independente dos seus concorrentes, clientes e consumidores. Assim, tendo em conta os problemas de concorrência que afetam os consumidores finais e os operadores presentes nos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais e mercados adjacentes na ausência de regulação, esta Autoridade entendeu na análise que conduziu à Decisão de 2015 continuar a ser necessária a sua intervenção através da imposição, entre outras medidas, de uma redução dos preços de terminação móvel para impedir potenciais distorções.

A ANACOM adotou assim em 2015, e em consonância com a Recomendação da CE (CE) 2009/396/CE, de 07.05.2009, sobre o tratamento regulamentar das tarifas de terminação na União Europeia (Recomendação relativa às Terminações)[81], uma metodologia de custeio baseado em LRIC "puro" (desde dezembro de 2012 os preços máximos das terminações móveis já eram fixados com base num modelo desta natureza) determinando que a partir de 06.08.2015 os preços máximos de terminação das chamadas de voz em redes móveis a aplicar pelos operadores móveis identificados com PMS seriam de 0,83 cêntimos por minuto, com posteriores atualizações em julho de 2016 e 2017, que vieram a ser fixadas em 0,81 cêntimos por minuto a partir de 01.07.2016 e 0,75 cêntimos por minuto a partir de 01.07.2017, reduzindo-se dessa forma em mais de 40% os preços de terminação adotados em Portugal face ao valor estabelecido no fim de 2012 (1,27 cêntimos por minuto).

De notar que decorridos mais de 3 anos desde a análise de mercado e revisão do modelo de custeio de 2015 não se registou qualquer descida voluntária dos preços de terminação praticados, os quais no período em causa sempre se mantiveram no limite máximo fixado naquela deliberação. Ademais, esta situação já acontecia anteriormente, nunca se tendo registado descidas nos preços de terminação sem ser por pressão regulatória. Tal reforça a presunção de PMS dos prestadores presentes no mercado para além do que decorre

[81] Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:EN:PDF.

desses prestadores serem monopolistas na prestação do serviço grossista de terminação de chamadas.

### 5.2. Análise prospetiva

Face aos fatores acima expostos que apontam para a designação das empresas que atuam no mercado grossista de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais como tendo PMS, a ANACOM considera que não existem indícios de que até à próxima avaliação de PMS, num horizonte de curto/médio prazo, venham a ocorrer alterações sobre os mercados de terminação que tenham impacto significativo sobre a dinâmica existente e os fatores assinalados.

### 5.3. Avaliação de PMS: Conclusão

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

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

Note-se que algumas empresas que prestam serviços móveis no mercado retalhista, e que dispõem de recursos de numeração para o efeito, poderão não ter a nível grossista quaisquer receitas de terminação de chamadas. Esse cenário poderá ocorrer fruto de um acordo entre os referidos prestadores (MVNO) e terceiras entidades nas quais suportam a sua atividade, mediante o qual as receitas que decorrem da prestação do serviço de

terminação de chamadas nos números do prestador que oferece o serviço retalhista pertencem ao prestador de suporte.

Contudo, como concluído na última análise de mercado, considera-se que a prestação de serviços de comunicações móveis e a detenção dos correspondentes recursos de numeração confere a um prestador o poder de agir e controlar a terminação de chamadas nesses números, a nível dos preços de terminação aplicados, independentemente do tipo de contrato que tenha com o operador de rede de suporte, o qual poderá ser objeto de modificações ao longo do tempo ou ser substituído, em momento posterior, por uma prestação suportada inteiramente em rede própria.

Deste modo, os prestadores identificados como tendo PMS no mercado em análise são os seguintes:

- CTT – Correios de Portugal, S.A.;
- Lycamobile Portugal, Lda.;
- MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A.;
- Vectone Mobile (Portugal) Limited;
- NOS Comunicações, S.A.;
- NOWO Communications, S.A.;
- OniTelecom – Infocomunicações, S. A.;
- Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A..

Sem prejuízo da necessidade de efetuar novas análises de mercado em relação a prestadores de serviços de comunicações móveis (operadores de rede ou MVNO) que iniciarem a atividade após a aprovação desta decisão, caso a ANACOM venha a ser chamada a intervir em momento anterior à realização das referidas análises, ao abrigo do procedimento de resolução administrativa de litígios previsto nos artigos 10.º a 12.º da LCE, nomeadamente em relação à disponibilização do serviço grossista de terminação de

chamadas de voz, incluindo os preços grossistas de terminação de voz nas redes móveis praticados pelos referidos prestadores, considerará em princípio que as obrigações impostas nesta análise constituem a referência adequada para as decisões a adotar nesse contexto em relação aos novos entrantes.

# 6. Avaliação da necessidade de imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares *ex-ante* no mercado de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais

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

Nos mercados onde se conclui que existe PMS, a ANACOM deve impor uma ou mais obrigações regulamentares ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam[82]. Neste contexto, é de relevar a importância de conseguir resolver as falhas de mercado através de medidas impostas diretamente na sua origem, princípio esse consagrado no próprio quadro regulamentar[83], o qual concede a primazia à imposição de obrigações aos mercados grossistas em detrimento da sua imposição nos mercados retalhistas a jusante.

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

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

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

De forma a minorar ou eliminar os problemas concorrenciais existentes num determinado mercado, em aplicação do n.º 2 do artigo 66.º da LCE, esta Autoridade deve impor às empresas com PMS, as obrigações que considere mais adequadas assegurando que tais obrigações se revistam de determinados requisitos, nomeadamente que:

[82] Cf. Linhas de Orientação §21 e §114 e artigo 56.º, d) e artigo 59.º, n.º 4 da LCE.
[83] Cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 85.º da LCE.

- Sejam adequadas à natureza dos problemas de concorrência identificados na fase de avaliação de PMS, proporcionais e justificadas à luz dos objetivos de regulação consagrados no artigo 5.º da LCE (artigo 55.º, n.º 3, alínea a), da LCE);
- Sejam objetivamente justificáveis em relação às redes, serviços ou infraestruturas a que se referem (artigo 55.º, n.º 3, alínea b), da LCE);
- Não originem uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade (artigo 55.º, n.º 3, alínea c), da LCE);
- Sejam transparentes em relação aos fins a que se destinam (artigo 55.º, n.º 3, alínea d), da LCE).

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

A ANACOM tem por objetivo último de regulação promover a concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas, de recursos e serviços conexos, contribuir para o desenvolvimento do mercado interno da UE e defender os interesses dos cidadãos[84]. Incumbe em particular à ANACOM assegurar que os utilizadores obtenham o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade, assegurar a inexistência de distorções ou entraves à concorrência no sector das comunicações eletrónicas, bem como promover investimentos eficientes e a inovação em infraestruturas novas e melhoradas.

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

- Transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência;

[84] Cf. LCE, artigo 5.º.

- Não-discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de serviços e informações;
- Separação de contas quanto a atividades específicas relacionadas com o acesso e ou a interligação.
- Acesso e utilização de elementos de rede específicos;
- Controlo de preços e contabilização de custos;

Caso a ARN conclua que as obrigações impostas nos termos dos artigos 67.º a 76.º não permitem garantir uma concorrência eficaz e que persistem problemas de concorrência ou falhas de mercado relevantes em relação ao fornecimento grossista de determinados mercados de produtos de acesso, a ARN pode, como medida excecional, nos termos do n.º 4 do artigo 76.º-A, impor às empresas verticalmente integradas a obrigação de separação funcional[85].

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

Neste âmbito a CE recomenda a imposição de uma obrigação de orientação dos preços para os custos e propõe, para avaliar o custo incorrido por um operador eficiente, a metodologia de custos incrementais de longo prazo, baseado num modelo *bottom-up*, que apenas contempla os custos evitáveis ligados à oferta do serviço de terminação (BU-LRIC puro).

[85] Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º e artigo 76.º-A.

Na análise e definição das obrigações a impor (alterar ou suprimir) são também tidos em conta, conforme anteriormente referido, os princípios estabelecidos no âmbito da posição comum do ERG sobre a matéria, apresentada no documento "*Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework*"[86], de maio de 2006.

### 6.2. Obrigações regulamentares atualmente em vigor nos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais

Na Decisão de 2015, a ANACOM concluiu que todos os prestadores que prestam o serviço grossista de terminação de chamadas têm PMS nos respetivos mercados e decidiu, nesse âmbito, impor as seguintes obrigações:

- Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso;
- Não-discriminação na oferta de acesso de interligação e na respetiva prestação da informação;
- Transparência na publicação de informação;
- Controlo de preços.

Foi também determinada uma nova descida de preços de terminação, baseada nos resultados de um modelo de custeio assente na metodologia LRIC "puro em conformidade com a Recomendação relativa às Terminações", aprovado pela ANACOM na mesma data. Neste contexto, considerando os resultados do modelo de custeio LRIC "puro", foi fixado um preço de terminação máximo de 0,83 cêntimos por minuto, para chamadas originadas no EEE, com faturação ao segundo desde o primeiro segundo. Adicionalmente, foi determinado que em 2016 e 2017 os preços máximos seriam atualizados, também como base nos resultados do modelo de custeio, tendo os novos valores máximos entrado em vigor a 01.07.2016 (0,81 cêntimos por minuto) e a 01.07.2017 (0,75 cêntimos por minuto).

[86] ERG(06)33, de maio de 2006, disponível em: https://pfs.is/upload/files/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf.

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

### 6.3. Identificação dos problemas de concorrência nos mercados relevantes

No âmbito das anteriores análises de mercado foram identificados um conjunto de problemas de concorrência potenciais que podem surgir num cenário de ausência de regulação, nomeadamente, recusas de acesso e ou de negociação com vista à obtenção de serviços de terminação de chamadas de voz, a elevada assimetria de preços *on-net/off-net* que, associada a preços de terminação acima dos custos, contribui para reforçar os efeitos de rede (designados como efeitos de rede mediados pelo preço) em prejuízo dos operadores de menor dimensão e dos consumidores, e ainda as distorções entre os mercados móveis e fixos.

A existência de prestadores com PMS nestes mercados e a constatação da existência de problemas concorrenciais e a sua persistência ao longo do tempo, acrescido do facto de que os prestadores em causa só efetuaram reduções dos preços de terminação quando determinados pelo regulador, justificou, desde 2005 e até ao presente, a regulação dos preços de terminação, os quais já estão fixados com base nos resultados do modelo de custeio LRIC “puro”.

Importa agora avaliar em que medida se mantêm os problemas de concorrência referidos e, nesse âmbito, em que medida se justifica manter a regulação atual definida na sequência da análise realizada em 2015, incluindo a revisão dos valores de preços máximos fixados com base nos resultados do modelo de custeio LRIC “puro” devidamente atualizado, de forma a que estes se mantenham em níveis suficientemente baixos para que não potenciem distorções concorrenciais e possam contribuir para um quadro de eficiência estática e dinâmica.

### 6.3.1. Recusa (ou atraso) de negociação e/ou acesso

O serviço de terminação de voz é um *input* essencial para a disponibilização dos serviços de chamadas de voz nos correspondentes mercados retalhistas. Num cenário não regulado, considera-se que existem nos mercados de terminação incentivos fortes e persistentes para que os prestadores com PMS recusem ou atrasem e dificultem o fornecimento de acesso. Estas práticas podem incluir táticas para o atraso nas negociações e termos e condições não razoáveis associados ao acesso pretendido, mas também podem incluir a retirada injustificada de um acesso já concedido.

Um operador verticalmente integrado que tenha PMS no mercado relevante, e em particular que tenha igualmente uma presença significativa nos mercados retalhistas a jusante (como é o caso dos três principais operadores com rede própria em Portugal), pode e tem incentivos para usar o seu poder de mercado para afetar a dinâmica concorrencial nos mercados retalhistas onde os outros prestadores dependem da terminação para poder assegurar o serviço de voz aos seus subscritores.

A recusa ou a criação de entraves ao acesso será mais prejudicial para os prestadores de menor dimensão ou para eventuais novos entrantes, dada a menor base de clientes que estes prestadores naturalmente têm e que torna vital a interligação com as outras redes.

Neste contexto, na ausência de uma obrigação de dar resposta a pedidos razoáveis de acesso, os prestadores identificados com PMS nos mercados relevantes em análise poderiam recusar a negociação e/ou o acesso às suas redes (ou fornecer o acesso sujeito em condições não razoáveis), excluindo assim prestadores de menor dimensão ou impedindo a entrada de novos prestadores nos mercados de retalho, sendo como tal limitativa da livre concorrência.

Importa notar que um prestador cujo pedido de interligação é rejeitado ou sujeito a condições não razoáveis poderá recorrer a operadores de trânsito. Em certa medida, esta possibilidade poderia reduzir os danos resultantes dessa recusa, contudo poderá ser mais vantajoso para o prestador interligar-se diretamente com o prestador de serviços de terminação móvel que impede esse acesso, pois em princípio o custo da chamada será mais reduzido. Esta opção será também menos vantajosa para os utilizadores finais uma

vez que o prestador poderá ter que refletir os custos mais altos de utilizar um operador de trânsito nos seus preços de retalho. Ademais, é importante salientar que o prestador de terminação móvel pode também recusar-se a fornecer acesso, em condições justas e razoáveis, a um ou mais prestadores de trânsito.

### 6.3.2. Distorções causadas por preços de terminação excessivos

Estando-se perante mercados em que cada prestador monopoliza a terminação de chamadas na sua própria rede, a capacidade de estes prestadores, na ausência de regulação, fixarem os seus preços de terminação acima dos custos, conduzindo à existência de preços de terminação excessivos[87], será por inerência um dos problemas de concorrência mais relevante[88].

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

Deste modo, uma vez que estes prestadores têm a capacidade e incentivos para fixar preços elevados de terminação a outros prestadores, tal poderá causar distorções concorrenciais nos mercados retalhistas a jusante, onde eles próprios operam, alavancando assim a sua posição em prejuízo dos outros prestadores móveis, em particular os de menor dimensão, ou dos prestadores fixos, e resultando, em última análise, no aumento dos preços retalhistas em detrimento dos consumidores finais.

---

[87] De acordo com a definição estabelecida pelo Direito Europeu da Concorrência, um *preço excessivo* refere-se a uma situação em que os preços praticados por uma empresa dominante no mercado (ou seja, uma empresa com PMS) não estão intimamente relacionados com o valor que o serviço relevante tem para o consumidor e/ou com o custo de produção ou fornecimento desse serviço. *Vide* acórdão do tribunal de justiça de 14 de fevereiro de 1978 do processo C 27/76 United Brands, disponível em: http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89300&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir.

[88] Na Recomendação relativa às Terminações, a CE observou que, no caso da terminação de chamadas, *"excessive pricing is the main competition concern of regulatory authorities."* – parágrafo 7.

A fixação de preços excessivos pode também desincentivar a eficiência produtiva e a inovação, dado que com a fixação desse nível de preços passa a ser possível recuperar mais do que os custos incorridos pelo que os prestadores poderão não sentir tanta necessidade de minimizar os custos em outras áreas de atividade. Por exemplo, poder-se-ia assistir à redução do investimento em infraestruturas.

Pode ser argumentado que se os prestadores móveis fixarem preços de terminação excessivos conseguem desse modo obter lucros que podem ser devolvidos aos consumidores finais no mercado de retalho através de incentivos para a aquisição de serviços móveis, nomeadamente através da subsidiarização de equipamentos, ou da redução dos preços das chamadas de retalho. Adicionalmente, alguma literatura económica refere a possibilidade de, ao reduzirem-se os preços grossistas de terminação móvel, poder ser potenciado o aumento dos preços dos serviços de retalho na tentativa de compensar as perdas de receitas da terminação móvel com o aumento das receitas provenientes dos serviços retalhistas (o comummente designado de efeito *waterbed*).

A ANACOM considera que, por um lado, mesmo que os lucros obtidos em resultado de preços excessivos de terminação fossem transferidos para o mercado de retalho, o que se considera não acontecer, a existência de preços elevados continuaria a ser prejudicial para os interesses dos consumidores uma vez que distorce a concorrência nos mercados retalhistas a jusante. Por outro lado, também não existem evidências que permitam concluir inequivocamente que o efeito *waterbed* tenha alguma vez ocorrido nestes mercados.

**a) Distorções nas escolhas dos consumidores e eficiência económica estática**

Como já referido, o preço de retalho de uma chamada incorpora também o custo marginal em que cada prestador incorre por cada minuto de chamadas destinadas a clientes de outras redes, pelo que os preços retalhistas das chamadas de voz *off-net* dos consumidores finais tenderão a repercutir os aumentos dos preços grossistas.

Em chamadas móvel-móvel, preços de terminação móvel elevados conduzem tendencialmente a preços para chamadas *off-net* mais elevados do que para chamadas *on-net*, distorcendo a escolha do consumidor entre os dois tipos de chamadas que podem levar a alterações nos padrões de tráfego. Esta ocorrência, habitualmente designada como

uma externalidade de rede mediada pelo preço (*tariff-mediated network externality*), é uma das distorções mais relevantes nos mercados de terminação e que resulta, na presença de discriminação tarifária, em maiores benefícios para os clientes dos prestadores móveis com maior base de clientes, ou seja, os clientes optam por realizar chamadas *on-net*, sem que essa escolha reflita verdadeiramente os custos marginais dos serviços em causa, gerando-se assim uma ineficiência estática.

As distorções em causa também afetam os padrões de consumo dos clientes do STF, na medida em que, preços excessivos aplicados à terminação de chamadas fixo-móvel, concedem aos prestadores móveis receitas suficientes para subsidiarem a sua própria atividade, isto é, as suas chamadas *on-net*, induzindo a utilização excessiva dos serviços móveis em detrimento dos serviços fixos. Caso os preços relativos não reflitam diferenças reais nos custos marginais dos dois serviços, verificar-se-ia uma distorção nas escolhas dos consumidores e gerar-se-ia uma ineficiência estática que permaneceria em todo o caso, independentemente do que sucederia dos mercados móveis.

Note-se que, neste cenário, mesmo que os lucros excessivos do prestadores móveis fossem totalmente dissipados na concorrência a jusante (no mercado de retalho), a estrutura de preços resultante, quer no mercado de retalho, quer no grossista, seria provavelmente ineficiente, distorcendo as escolhas dos consumidores e prejudicando os seus interesses, na medida em que alguns serviços seriam consumidos mais do que seria eficiente e outros consumidos menos do que seria eficiente (em comparação com uma situação que os preços refletem os custos reais da prestação do serviço).

Contudo, é de salientar que em Portugal, a diferença de preços das chamadas *on-net/off-net* tem vindo a perder a sua relevância em virtude da imposição por parte da ANACOM de preços grossistas de terminação fixados com base no modelo LRIC “puro”, tanto no mercado grossista de terminação móvel como no de terminação fixa, pelo que as distorções resultantes dessa diferenciação têm vindo progressivamente a atenuar-se. De facto, e conforme já referido anteriormente, os preços de terminação em níveis que se baseiam nos resultados do modelo de custeio LRIC “puro”, contribuíram para o lançamento de novas ofertas retalhistas que, pelas suas características, conduziram a uma redução dos diferenciais de preços entre as chamadas o*n-net* e *off-net*.

Não obstante, considera-se que sem regulação *ex-ante*, e tendo em conta a estrutura de mercado já analisada no Capítulo 2, os preços de terminação não se manteriam nos níveis atuais e tenderiam a aumentar pelo que é necessário que os preços de terminação se mantenham em níveis que não contribuam para que os operadores de maior dimensão originem economias de rede artificiais baseadas na diferenciação *on-net/off-net*, isto é, em níveis suficientemente baixos para que não surjam ineficiências estáticas.

**b) Distorções competitivas nos mercados móveis**

Na presença de uma acentuada diferenciação tarifária *on-net/off-net*, os utilizadores quando confrontados com a decisão de aderir a um prestador irão optar por aquele que lhes permite realizar uma maior proporção de chamadas *on-net* (mais baratas), o que, tudo o resto constante, e considerando as economias de rede típicas destes mercados, se traduz na escolha do prestador com o maior número de clientes. Deste modo, observa-se que, na ausência de regulação, um prestador com uma grande base de clientes tem sempre incentivos para aumentar o preço grossista de terminação que cobra aos outros operadores, praticando em simultâneo, internamente, preços menores para um serviço equivalente, isto é, tem incentivos para manter elevado o grau de diferenciação tarifária entre as chamadas *on-net* e *off-net* com vista a reforçar as externalidades de rede existentes.

Essencialmente, essa estratégia de diferenciação tarifária traduz-se num aumento generalizado dos custos das chamadas *off-net* que, dada a maior base de clientes de um prestador de grande dimensão, conduz a um aumento artificial no volume de chamadas *on-net* para esse tipo de prestadores, pelo que, nessas condições, o custo médio das comunicações dos prestadores de menor dimensão é mais elevado decorrente do maior peso das chamadas *off-net* na estrutura de tráfego desses prestadores. Uma vez que os prestadores de maior dimensão enfrentariam custos de terminação menores face ao dos seus concorrentes, poderiam neste cenário repercutir os lucros excessivos do serviço grossista no mercado de retalho através da prática de tarifários mais apelativos, alimentando um ciclo vicioso de economias de rede.

Os prestadores de menor dimensão veriam assim a sua capacidade competitiva seriamente afetada pela dificuldade na captação, manutenção e expansão da sua base de

clientes, sendo duplamente afetados pelas estratégias de diferenciação de preços conjugadas com preços de terminação acima dos custos, não só porque têm menor capacidade competitiva, mas também porque a abordagem que poderia levar à resolução do problema passa pelo aumento do desbalanceamento de tráfego. Note-se que, frequentemente, a captação de novos clientes obriga à redução dos preços *off-net* de forma a tornar indiferente para os clientes aderir a um prestador de maior dimensão ou a um de menor dimensão. Contudo, essa redução de preços teria como consequência um desbalanceamento do tráfego em prejuízo do prestador de menor dimensão, o que, associado a preços de terminação acima dos custos, cria importantes desequilíbrios financeiros em prejuízo dos operadores de menor dimensão.

Revele-se igualmente que as estratégias em causa reduzem a atratividade do negócio, desincentivando a entrada ou a expansão de outros prestadores móveis no mercado.

A elevada diferenciação tarifária entre chamadas *on-net* e *off-net*, assente em preços de terminação acima dos custos, gera assim, sem prejuízo das distorções identificadas a nível da eficiência estática, distorções a nível eficiência dinâmica, constituindo um impacto negativo nos prestadores de menor dimensão, traduzindo-se em importantes barreiras à entrada de novos operadores e, em última análise, prejudicando igualmente os consumidores, uma vez que, em virtude da menor concorrência, restringem a sua capacidade de escolha dada a redução das ofertas existentes no mercado. Neste contexto, e de forma a prevenir o surgimento ou a expansão deste tipo de distorções, é essencial manter os preços de terminação no nível de custos incrementais de longo prazo.

**c) Distorções competitivas entre os mercados fixos e móveis**

As distorções concorrenciais identificadas também afetam os mercados fixos, uma vez que se os prestadores móveis pudessem, na ausência de regulação, fixar preços de terminação excessivos enquanto os prestadores fixos, sujeitos a regulação, fossem obrigados a fixar preços de terminação orientados para os custos, tal resultaria numa transferência de valor dos prestadores fixos para os móveis, em que os prestadores fixos estariam assim a suportar custos excessivos na prestação do serviço de chamadas de voz fixo-móvel, o que, em última instância, se repercutiria no consumidor final.

Esta transferência de valor dos prestadores fixos para os móveis foi particularmente relevante em Portugal em virtude da conjugação entre o desbalanceamento de tráfego – o tráfego fixo-móvel foi sempre superior ao tráfego móvel-fixo – e o facto de os preços de terminação móvel serem também bastante superiores aos preços de terminação fixa.

A fixação de preços no nível de custos LRIC "puro" veio atenuar o impacto destas distorções competitivas e contribuiu para a redução das transferências líquidas do serviço fixo para o serviço móvel. Já após as descidas significativas dos preços de terminação fixa e móvel, em 2014 o valor dessas transferências situava-se na ordem dos 7 milhões de euros anuais, sendo que em 2016, em virtude na nova atualização de preços máximos de terminação ao nível dos custos incrementais ocorrida em 2015 e também das alterações dos padrões de tráfego (aumento do tráfego Móvel-Fixo e diminuição do tráfego Fixo-Móvel), esse diferencial reduziu-se para cerca de quatro milhões de euros anuais.

A prática de preços de terminação acima dos custos é mais relevante num mercado em que os grandes prestadores têm operações integradas e estão presentes nos mercados retalhistas fixos e móveis, como se verifica em Portugal. No contexto nacional, em que o mercado retalhista se carateriza, como já visto anteriormente, por um aumento significativo de ofertas em pacote, a capacidade concorrencial dos prestadores fixos que não têm operações móveis fica particularmente prejudicada.

Resulta assim que, na ausência de regulação, os prestadores móveis teriam incentivos e capacidade para aumentar o preço do serviço grossista de terminação com vista a impor um incremento injustificado nos custos dos prestadores dos serviços fixos, que prestam um serviço que é potencialmente alternativo às chamadas móveis ou ainda, no contexto atual das ofertas em pacote com a prestação de serviços de voz fixa e móvel, tornar injustificadamente mais caros os produtos convergentes. Importa assim manter atualizado o modelo de custeio que fixa os preços de terminação móvel ao nível dos custos incrementais de longo prazo de um operador eficiente, para que seja assegurado que os preços máximos correspondem aos custos de prestação do serviço de terminação móvel.

### 6.3.3. Outras distorções provocadas pela discriminação de preços e falta de transparência

Na ausência de regulação, os prestadores com PMS poderiam exercer o seu poder de mercado para efeitos de exclusão por via de práticas discriminatórias, quer a nível de preços quer na qualidade de serviço prestado, dirigidas a outros prestadores, prejudicando em particular prestadores de menor dimensão e dificultando novas entradas no mercado. Especificamente, os prestadores com PMS poderiam cobrar preços de terminação móvel mais elevados e/ou fornecer uma qualidade de serviço inferior aos prestadores de menor dimensão ou a potenciais novos entrantes para criar barreiras à expansão ou entrada dessas entidades.

Por seu turno, também a falta de transparência de preços permitiria aos prestadores de serviços de terminação a customização dos seus preços em função dos prestadores a quem fornecem os seus serviços. Essa conduta pode facilitar a exploração de poder de mercado, quer através da obtenção de maiores receitas, quer por facilitar certas práticas de exclusão pelo preço (por exemplo, como referido no parágrafo anterior, a discriminação de preços contra novos concorrentes ou prestadores de menor dimensão). Embora, em teoria, a definição de um preço diferente para cada comprador possa ser eficiente (se o cliente marginal pagar o custo incremental), esses preços podem resultar numa grande transferência de *surplus* económico de compradores para fornecedores. Mesmo que algum deste desbalanceamento seja atenuado nos mercados retalhistas, estas práticas de preços nos mercados de terminação móvel podem distorcer a concorrência e o comportamento eficiente dos consumidores.

A falta de clareza ou certeza em relação aos preços de terminação móvel também significa que os prestadores de origem ou de trânsito que precisam do serviço de terminação móvel enfrentam incerteza quanto aos custos em que incorrem– especialmente se não existirem outras formas de regulação de preços. Esse aumento no risco – causado pela incerteza sobre os preços de terminação a pagar – pode levar a danos aos consumidores se esses prestadores com necessidade de serviços de terminação móvel decidirem mitigar esse risco financeiro aumentando os seus próprios preços. Por hipótese, um prestador de serviços de comunicações eletrónicas poderá reagir a este risco financeiro excluindo das suas ofertas em *bundle* chamadas com destino a números móveis com preços de

terminação pouco claros ou incertos. Tal pode, por sua vez, resultar em consequências indesejáveis para os consumidores, como por exemplo *bill shock* (surpresa no valor das faturas). O maior risco financeiro resultante de certeza tarifária também pode impedir a entrada por novos prestadores no mercado.

### 6.3.4. Conclusão

A análise da ANACOM indicou que cada um dos prestadores do serviço de terminação móvel nos mercados grossistas de terminação móvel têm PMS. A análise desta Autoridade sugere, além disso, que na ausência de regulação cada um dos prestadores indicados como tendo PMS teria a capacidade para influenciar uma série de parâmetros de concorrência, incluindo preços, inovação e a variedade ou qualidade de bens e serviços prestados. Especificamente, teria o incentivo, por via da exploração do seu controle sobre os *inputs* do serviço de terminação móvel, em incorrer em estratégias de alavancagem, baseadas na fixação de preços excessivos ou noutros fatores (por exemplo redução da qualidade do serviço prestado), para aumentarem os custos dos concorrentes, do STM ou do STF, nos mercados relacionados a jusante. Por seu turno, estas práticas conduzem a estruturas de preços necessariamente menos eficientes, quer a nível do retalho quer a nível grossista, causando distorções na concorrência, em particular o aumento das barreiras à entrada e a diminuição da concorrência nos mercados a jusante, que seriam prejudiciais aos prestadores de menor dimensões no mercado móvel, aos prestadores que se encontram presentes no mercado fixo e, em última instância, aos consumidores, quer em termos de preços mais elevados, quer também na redução da escolha e da inovação.

Conclui-se assim que na ausência de regulação, os problemas de concorrência identificados acima têm impacto não apenas na afetação dos recursos (afetação da eficiência estática), como produzem também efeitos prejudiciais ao nível da concorrência nos mercados a jusante (afetando a eficiência dinâmica).

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

### 6.4. Imposição de obrigações nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais

#### 6.4.1. Obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (artigo 72.º da LCE)

O artigo 72.º, n. º 1 da LCE estabelece que a ANACOM pode impor aos operadores com PMS a obrigação de "*dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso e utilização de elementos de rede específicos e recursos conexos, nomeadamente nas situações em que a recusa de acesso ou a fixação de condições não razoáveis prejudicariam a emergência de um mercado concorrencial sustentável a nível retalhista ou os interesses dos utilizadores finais.*" Esta obrigação foi imposta no âmbito da Decisão de 2015, mantendo-se o entendimento anterior de que esta obrigação é necessária para prevenir situações de recusa de negociação e/ou acesso sem fundamentação.

O serviço de terminação é um *input* essencial para a prestação dos serviços retalhistas, móveis e fixos, estando os prestadores dependentes do acesso à rede dos operadores com PMS para garantir que os seus clientes conseguem realizar chamadas de voz para os clientes dos prestadores que fornecem o serviço de terminação.

Tal como referido no ponto 6.3, na ausência desta obrigação os prestadores com PMS têm a capacidade e os incentivos para recusar ou dificultar o acesso à rede, através da imposição de condições não razoáveis, para a terminação de chamadas, condicionando dessa forma a atuação de outros prestadores no mercado e alavancando a sua posição nos mercados retalhistas a jusante deste mercado grossista, em prejuízo dos outros prestadores e dos consumidores finais

Apesar de se reconhecer que os prestadores de menor dimensão poderão ter um incentivo menor para negar ou dificultar o acesso do que os prestadores de maior dimensão, considera-se que a obrigação de acesso deve ser imposta a todos os prestadores, independentemente da sua base de clientes. Mesmo os prestadores com menos clientes podem recusar o acesso ou criar dificuldades a outros prestadores no sentido de forçar a imposição de um preço de terminação elevado, que não espelha o custo associado à

prestação do serviço de terminação, ou então criar dificuldades a prestadores de dimensão semelhante que sejam seus concorrentes diretos nos mercados retalhistas.

Neste contexto, considera-se que é razoável e adequada a manutenção da obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso para todos os prestadores designados como tendo PMS, em condições justas e razoáveis. Trata-se de uma medida proporcional, por ser a necessária para garantir a concorrência nos mercados a jusante sem contudo exigir que seja dada resposta a pedidos não razoáveis; é uma medida não-discriminatória dado que é aplicada a todos os operadores com PMS; é transparente, por estarem identificados os objetivos da medida proposta; e está objetivamente justificada já que se trata de uma medida fundamental para garantir a dinâmica concorrencial nos mercados retalhistas a jusante dos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais, em benefício dos prestadores de serviços de voz e dos consumidores finais. A obrigação em causa cumpre assim com os objetivos de regulação definidos no artigo 5.º da LCE e cumpre as condições definidas no n.º 3 do artigo 55.º do mesmo diploma.

Adicionalmente, por se tratar de obrigação que se encontra em vigor há vários anos, a sua manutenção é exequível, estando a sua viabilidade técnica e económica já demonstrada, não se colocando assim quaisquer questões relativamente a eventuais riscos no investimento efetuado para disponibilizar o acesso à rede. A ANACOM não antecipa nenhuma limitação material que dificulte o cumprimento da obrigação de acesso pelos operadores com PMS.

Caso a ANACOM entenda ser necessário e adequável definirem-se condições específicas no âmbito da implementação desta obrigação, poderá vir a determiná-las em decisão autónoma e sujeita, naturalmente, ao processo de consulta aplicável.

### 6.4.2. Não discriminação na oferta de acesso de interligação e na respetiva prestação da informação (artigo 70.º da LCE)

O artigo 70.º da LCE estabelece que a obrigação não discriminação consiste na "*exigência de, em circunstâncias equivalentes, aplicar condições equivalentes a outras empresas que ofereçam serviços equivalentes e prestar serviços e informações a terceiros em condições e com qualidade idênticas às dos serviços e informações oferecidos aos seus próprios*

*departamentos ou aos departamentos das suas filiais ou empresas associadas.*". Na Decisão de 2015 a ANACOM impôs a obrigação de não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respetiva prestação de informação, por entender que os prestadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais não devem discriminar entre diferentes compradores de serviços de terminação de chamadas de voz em rede móveis que se encontrem em circunstâncias equivalentes.

A imposição de uma obrigação de não discriminação pretende prevenir que um prestador com PMS adote um comportamento discriminatório, eventualmente através da sua política de preços ou através da prestação de serviços de pior qualidade, que ponham em causa o desenvolvimento sustentável e efetivo da concorrência dos mercados retalhistas a jusante.

A obrigação de não discriminação garantirá assim que um prestador com PMS aplica condições equivalentes a outros operadores que prestem serviços equivalentes e proporcione a terceiros serviços e informação com a mesma qualidade à que garante aos seus próprios serviços ou aos das suas filiais.

Neste contexto, a ANACOM entende que continua justificável, adequado e proporcional manter a obrigação de não-discriminação na oferta dos serviços grossistas de terminação de chamadas para todos os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais.

Mantém-se adicionalmente o entendimento de que esta medida deve ser interpretada de modo a que os preços de terminação de chamadas na rede móvel devem ser idênticos independentemente da origem da chamada e independentemente do prestador que entrega essa chamada no prestador com PMS, uma vez que o serviço prestado é o mesmo. Os preços de terminação devem também ser independentes dos compradores do serviço, não se aplicando esta obrigação às chamadas originadas fora do EEE, tendo em consideração o referido no Capitulo 6.4.4.3. Sem prejuízo, deve ser garantido que o serviço é prestado de forma não discriminatória, designadamente quanto à qualidade de serviço.

Mais se releva que a presente obrigação não impede o prestador do serviço de terminação de chamadas de exigir aos prestadores que adquirem esse serviço que as chamadas de

voz que lhes são entregues identifiquem de alguma forma a origem da chamada ou o chamador.

Esta obrigação implica ainda que não seja recusada, obstaculizada ou dificultada a terminação de chamadas entregues por um operador que não o da sua origem (tráfego de trânsito) através da imposição de procedimentos ou práticas específicas para o efeito. A obrigação de não discriminação concretiza-se apenas na aceitação de tráfego entregue via trânsito e não conduz a que os prestadores do serviço de terminação de chamadas fiquem condicionados na forma como entregam a terceiros o tráfego de que são proprietários, podendo optar pela forma de interligação, direta ou em trânsito, que entenderem mais adequada.

A ANACOM entende que a obrigação de não discriminação se mantém adequada e relevante para fazer face aos problemas de concorrência identificados, sendo, em consonância com o artigo 5.º da LCE, um mecanismo de promoção da concorrência e uma forma de assegurar o beneficio máximo para os consumidores, pelo que deverá, por isso, manter-se no horizonte temporal da presente análise, aplicando-se a todos os prestadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais, excetuando em relação às chamadas originadas fora do EEE.

Permite o cumprimento das condições definidas no artigo 55.º da LCE atendendo a que é uma medida não discriminatória, proporcional, justificada e transparente, uma vez que é aplicada a todos os operadores com PMS, garante que os compradores de serviços que se encontrem em situações equivalentes não são discriminados, e protege assim os prestadores dos serviços de comunicações eletrónicas retalhistas e consequentemente os utilizadores finais.

Por se tratar de uma obrigação que já se encontra em vigor não onera os operadores, sendo pelas razões apresentadas adequada aos fins a que se destina, sendo um contributo importante na prevenção de distorções concorrenciais nos mercados a jusante.

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

O artigo 67.º estabelece que a obrigação de transparência "*consiste na exigência de publicitar, de forma adequada, as informações relativas à oferta de acesso e interligação*

*do operador, nomeadamente informações contabilísticas, especificações técnicas, características de rede, termos e condições de oferta e utilização, incluindo preços e todas as condições que limitam o acesso ou a utilização de serviços e aplicações, desde que permitidas pela lei ou pela regulamentação aplicáveis.*"

A Decisão de 2015 impôs, mantendo assim o entendimento de anos anteriores, a obrigação de transparência, estipulando que todos os prestadores com PMS deverão enviar à ANACOM uma cópia, no prazo de 30 dias úteis após a notificação da decisão sobre os mercados de terminação móvel, de todos os acordos de interligação que estivessem à data em vigor, devendo ainda, após esse prazo, remeter, no prazo de 10 dias úteis, os acordos que vierem a celebrados ou alterados, e publicar previamente, no sítio na Internet, os preços dos serviços de terminação de chamadas de voz nas respetivas redes móveis.

A obrigação de transparência auxilia a concretização de outras obrigações, nomeadamente da obrigação de não discriminação, dado que garante a sua eficácia ao permitir e agilizar a deteção de eventuais comportamentos discriminatórios. Permite minimizar situações de dificuldade de acesso à informação ou até de prestação de informação diferenciada e dessa forma facilitar o acesso aos serviços de terminação móvel prestados pelos operadores com PMS, promovendo assim a concorrência efetiva nos mercados retalhistas a jusante.

Face ao exposto, a ANACOM entende que a obrigação de transparência se deve manter, devendo os operadores com PMS disponibilizar aos compradores dos serviços de terminação de chamadas de voz em redes móveis, se for pedido, todas as informações e especificações necessárias para a interligação, incluindo as alterações com impacto significativo, sempre que a sua execução seja planeada. A ANACOM mantém o entendimento de decisões anteriores de que não é necessária a imposição de uma oferta de referência de interligação que explicite os termos e condições associados à prestação do serviço de terminação tendo presente que, sem prejuízo da existência de PMS, e dos problemas de concorrência identificados, até ao momento a oferta em causa não se revelou essencial, tendo em contrapartida um custo de implementação que não seria negligenciável e que se entende não ser necessário, nem proporcional, face ao eventual beneficio da sua aplicação.

Não obstante, entende-se que se deve manter a obrigação de publicação dos preços dos serviços de terminação de chamadas de voz nas respetivas redes, assim como de alterações que sejam planeadas com uma antecedência razoável. O prazo de publicação pode ser, caso seja necessário, definido pela ANACOM. Tendo anteriormente a ANACOM fixado uma obrigação de envio de todos os acordos de interligação existentes, e de todas as alterações efetuadas a acordos existentes ou a celebração de novos acordos, entende-se que não será necessário determinar novamente o envio dos acordos celebrados. Não obstante, devem ser remetidos os novos acordos de interligação que vierem a ser celebrados num prazo de 10 dias úteis após a sua assinatura.

A ANACOM considera que está assim sustentada a necessidade de manter a obrigação de transparência na publicação de informações, bem como de disponibilização, oportunamente e mediante pedido dos requerentes de interligação, de todas as informações e especificações técnicas necessárias para a interligação, incluindo as alterações com impacto significativo, sempre que a sua execução esteja planeada e a obrigação de envio a esta Autoridade de cópia dos acordos de interligação que vierem a ser celebrados.

A ANACOM entende que estas obrigações cumprem com os objetivos de regulação definidos no artigo 5.º da LCE, não são discriminatórias, estão justificadas e são proporcionais, uma vez que se aplicam a todos os prestadores com PMS e asseguram a previsibilidade essencial às negociações entre os prestadores sobre as condições em que os mesmos se podem interligar, em benefício da dinâmica concorrencial dos mercados retalhistas e dos consumidores finais. Por fim, a sua aplicação não representa um ónus desproporcionado para os prestadores visados, uma vez que se trata de uma medida que já se encontra aplicada.

Atento o referido no capítulo 6.4.4.3, considera-se que esta obrigação de publicação dos preços de terminação não se aplica às terminações de chamadas originadas fora do EEE, aplicando-se no entanto a estas chamadas as restantes determinações que integram a presente obrigação.

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

O artigo 74.º determina que *"[q]uando uma análise de mercado indique que uma potencial falta de concorrência efectiva implica que os operadores possam manter os preços a um nível excessivamente elevado ou possam aplicar uma compressão da margem de preços em detrimento dos utilizadores finais, a ARN pode impor obrigações de amortização de custos e controlo de preços, incluindo a obrigação de orientação dos preços para os custos (…)".*

A ANACOM entende que a prestação do serviço de terminação de chamadas de voz não está sujeita a pressões concorrenciais suficientemente fortes, pelo que, num cenário hipotético de ausência de regulação, os prestadores têm o poder e os incentivos para fixar os preços em níveis elevados de forma a condicionar a concorrência nos mercados retalhistas a jusante, o que esta Autoridade considera ser prejudicial para os consumidores em geral e para o mercado fixo e móvel em particular.

As distorções competitivas que podem ser provocadas ou potenciadas pela prática de preços de terminação acima dos custos só podem ser prevenidas através da intervenção regulatória, designadamente mantendo os preços de terminação regulados.

As anteriores obrigações fixadas de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso, de não-discriminação e de transparência, que são essenciais, conforme explicitado nos capítulos anteriores, não são, no entanto, suficientes para garantir a atenuação do poder de mercado exercido pelos prestadores móveis, designadamente na fixação dos preços de terminação. É assim fundamental a imposição de uma obrigação de controlo de preços assente no princípio da orientação dos preços para os custos, como garante da prática de preços eficientes, com vista a eliminar as distorções de concorrência então identificadas promovendo a eficiência em benefício dos consumidores finais.

Neste contexto, a metodologia que a ANACOM tem considerado ser a mais adequada para a determinação dos preços de terminação orientados para os custos é a que se baseia exclusivamente nos custos incrementais de longo prazo relativos à prestação do serviço de terminação, não permitindo a recuperação de quaisquer custos comuns.

Tendo em consideração que se está perante um mercado com empresas que detêm um monopólio na prestação de um serviço grossista que é essencial para a prestação de serviços retalhistas nos mercados a jusante, e que a fixação de preços de terminação acima dos custos pode potenciar distorções concorrenciais com impacto negativo nos consumidores nacionais, a adoção de preços baseados numa metodologia de custeio *Long Run Incremental Cost* (LRIC), do tipo LRIC "puro", ou seja, que apenas contempla custos incrementais diretamente ligados à oferta do serviço de terminação, é a que mais se aproxima do objetivo de conferir a este mercado relevante uma maior eficiência, maximizando-se, deste modo, os benefícios para os utilizadores e evitando-se que ocorra uma subsidiação cruzada entre prestadores e entre diferentes mercados por via do aproveitamento de margens excessivas no serviço de terminação, também associadas a desbalanceamentos de tráfego.

Neste contexto, a metodologia referida é também a que assegura menores barreiras à entrada de novas entidades e a que proporciona melhores condições de concorrência para todos os *players* no mercado, obviando as distorções competitivas entre prestadores de diferentes dimensões e/ou nível de desequilíbrios dos fluxos financeiros.

A consideração de um preço de terminação baseado num modelo de custeio LRIC "puro" é, na perspetiva da eficiência estática, a que implica uma menor distorção sobre a estrutura dos preços das chamadas de voz que assim tenderão a refletir os seus reais custos marginais, sendo também a que menos distorce as escolhas marginais dos consumidores e as respetivas quantidades totais de minutos consumidos. Já na perspetiva da eficiência dinâmica, atentas as distorções competitivas que potencialmente podem ser exploradas com a fixação de preços de terminação acima dos custos, a metodologia referida é a que mais favorece a concorrência entre prestadores móveis de diferentes dimensões, e entre prestadores fixos e móveis.

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

dimensão, designadamente nas situações em que são prejudicados por desbalanceamentos de tráfego com impacto financeiro relevante.

Note-se ainda que a não inclusão dos custos comuns não põe em causa o princípio da orientação dos preços para os custos. Em conformidade com o referido na Recomendação relativa às Terminações, os referidos custos devem ser recuperados no âmbito de outros serviços que não o de terminação de chamadas[89]. Assim, enquanto o mercado grossista de terminação de chamadas é um mercado monopolista, os mercados retalhistas a jusante não o são, pelo que os preços dos serviços aí disponibilizados estão sujeitos a pressões concorrenciais, devendo os custos referidos ser recuperados nesse âmbito.

Entende-se assim que a metodologia de custeio LRIC "puro" é a mais adequada para suportar a fixação dos preços máximos de terminação a vigorar neste mercado, devendo suportar preços aplicados de forma simétrica. De resto, é a metodologia que tem estado em vigor desde dezembro de 2012, quando a ANACOM, pela primeira vez, desenvolveu um modelo de custeio com base nessa metodologia e fixou preços máximos de terminação suportando-se nos resultados desse modelo. Os preços máximos de terminação foram então fixados em 1,27 cêntimos de euro por minuto, tendo posteriormente sofrido diversas reduções, sendo que a mais recente, que entrou em vigor a 01.07.2017, fixou os valores máximos em 0,75 cêntimos de euro por minuto, novamente baseados nos resultados do modelo de custeio LRIC "puro".

A metodologia de custeio LRIC "puro" é também a que é recomendada pela CE na sua Recomendação relativa às Terminações. Esta Recomendação estabelece que as ARN devem garantir que, a partir de 31.12.2012, os preços de terminação sejam fixados ao nível dos custos eficientes baseados na aplicação de um modelo *bottom-up* (BU) utilizando a metodologia de custeio LRIC de forma a que sejam calculados os custos prospetivos incrementais de longo prazo de um operador que utilize a tecnologia mais eficiente disponível no horizonte temporal relevante.

[89] "(…) *Given the two-sided nature of call termination, not all related termination costs must necessarily be recovered from the wholesale charge levied on the originating operator. Even if wholesale termination rates were set at zero, terminating operators would still have the ability to recover their costs from non-regulated retail services*."

Tem subjacente uma preocupação de promoção da eficiência e da concorrência sustentável e a maximização dos benefícios para os consumidores em termos de preços e de ofertas de serviços. É também seu objetivo explícito a eliminação das distorções competitivas entre mercados fixos e móveis.

Embora se trate de uma Recomendação, deve ser tida na máxima conta, nos termos das diretivas comunitárias e da lei nacional que as transpõem, pelo que qualquer desvio a essa recomendação tem de ser objetivamente justificado, perante a própria CE, com base em razões específicas da realidade nacional.

Não obstante, não se identificam no mercado nacional razões que justifiquem um eventual desvio da Recomendação, pelo contrário, pelo exposto anteriormente entende-se que a metodologia recomendada é a que melhor contribui para a promoção da concorrência e a que, em última análise, melhor defende os consumidores finais.

A este respeito importa salientar que presentemente uma grande maioria dos Estados-Membros da União Europeia aplica a Recomendação, sendo que a CE, apoiada pelo BEREC, tem sido muito crítica daquelas ARN que optam por desviar-se do recomendado, emitindo cartas de sérias dúvidas.

#### 6.4.4.1. *Benchmark* de preços com base em LRIC "puro"

Na sequência da decisão da ANACOM de 2015 sobre a especificação da obrigação de controlo de preços nos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais, Portugal passou a ocupar a 8.º posição entre os países da UE com preços de terminação móvel mais baixos, ou seja, sensivelmente a meio da tabela.

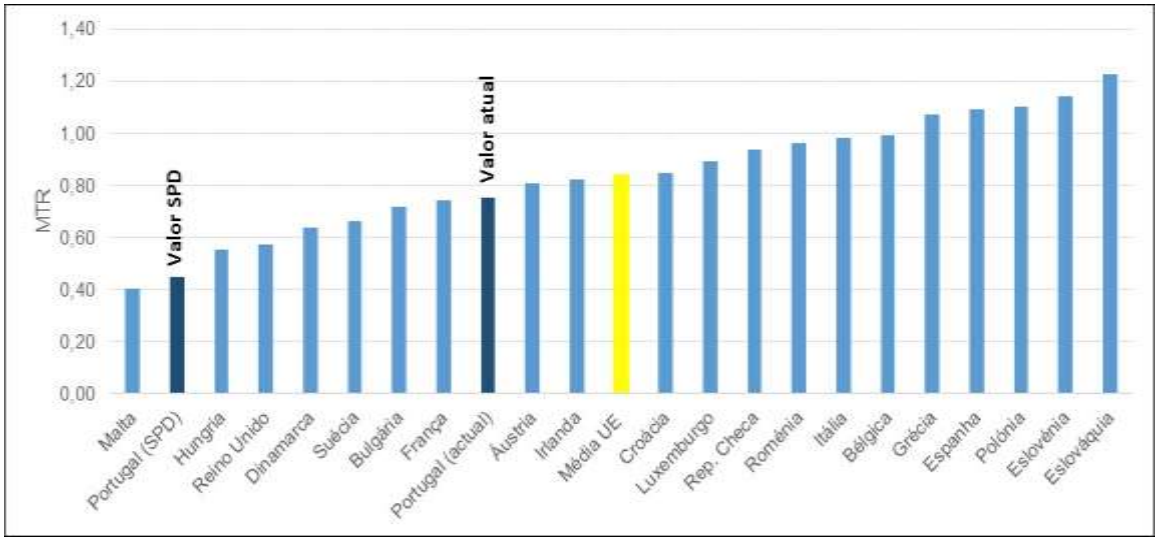
Atualmente verifica-se que a maioria dos reguladores europeus já notificaram à CE, no âmbito da análise aos seus mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais, a aplicação dos respetivos preços definidos com base em LRIC "puro"[90]. Mais concretamente, dos 28 Estados-Membros apenas sete não aplicam atualmente preços

[90] Informação recolhida com base no *benchmark* de julho de 2017, disponibilizado pelo BEREC, disponível em: http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/7524-termination-rates-at-european-level-july-2017.

LRIC “puro”, muito embora seja de salientar que seis adotem um *benchmark* com base em preços LRIC “puro”.

Considerando os países que no contexto europeu já notificaram preços LRIC “puro” para a terminação móvel, o gráfico seguinte permite constatar o posicionamento de Portugal. Deste modo, tendo em conta os preços praticados em julho de 2017, constata-se que Portugal é o 9.º país com o preço LRIC “puro” mais baixo no conjunto dos países que já aplicaram o modelo BU-LRIC “puro”, estando abaixo da média da UE (Gráfico 23 ).

**Gráfico 23 - Preços LRIC “puro” nos países da UE**




Fonte: Relatório *BoR (17) 227 Termination rates at European level July 2017*, BEREC

Nota-se que sequência dos comentários recebidos no contexto do SPD relativo aos “Mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais - Especificação da obrigação de controlo de preços” e dos consequentes ajustes realizados ao modelo de custeio, o preço de terminação foi alterado e situar-se-á em 0,45 cêntimos por minuto.

A redução dos preços de terminação móvel que resultará da revisão do modelo de custeio permitirá reduzir o preço de terminação em 40%, colocando Portugal na 2ª posição entre os países da UE com preços de terminação móvel definidos pelo modelo LRIC puro.

#### 6.4.4.2. Os preços a aplicar

A definição de novos preços de terminação nas redes móveis baseia-se na revisão do modelo de custeio LRIC "puro", cujos resultados constam em documento próprio submetido a consulta pública e audiência prévia dos interessados juntamente com a presente análise.

Assim, o preço máximo que pode ser praticado pelos prestadores móveis em Portugal com PMS nos mercados de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais pela prestação do referido serviço grossista de terminação de chamadas de voz é fixado em 0,45 cêntimos de euro por minuto, independentemente da origem da chamada, com faturação ao segundo desde o primeiro segundo.

Com o intuito de promover a certeza regulatória, nomeadamente regulando os preços em período equivalente ao da expectável permanência em vigor da presente análise de mercado e permitido assim a sua consideração nos planos de negócios e de investimento dos prestadores, a ANACOM entende que deve ser desde já identificado o valor do preço máximo do serviço grossista de terminação móvel para os dois exercícios seguintes, isto é, 2019 e 2020, atualizados pelos dados da inflação (existentes e previstos) nos termos descritos no documento sobre a especificação da obrigação de controlo de preços que vier a ser aprovado junto com a presente análise de mercado.

O valor máximo fixado para 2018 deverá entrar em vigor dez dias úteis após a publicação da decisão final referente ao presente processo e os valores máximos para 2019 e 2020 a 1 de julho de 2019 e a 1 de julho de 2020 respetivamente. Esta determinação não se aplica às terminações de chamadas originadas fora do EEE.

Para efeitos da operacionalização da atualização de preços acima descrita a ANACOM comunicará aos operadores detentores de PMS nestes mercados até ao final do 1.º quadrimestre do exercício em questão a atualização resultante para os exercícios de 2019 e de 2020, publicando também esta informação na sua página de Internet.

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

A prestação do serviço de terminação do tráfego originado em países fora do EEE está sujeita a uma pressão concorrencial distinta daquela a que está o tráfego originado tanto a nível nacional como a nível do espaço comunitário e foi à luz destas diferenças que na última análise de mercado a ANACOM entendeu diferenciar a obrigação de controlo de preços em função da origem da chamada.

Como foi já referido, a Recomendação relativa às Terminações recomenda, com o intuito de colmatar as diferenças significativas identificadas entre os diversos Estados-Membros na regulação dos preços de terminação das chamadas de voz e nas medidas de controlo de preços, a imposição de uma obrigação de orientação dos preços para os custos, propondo, para avaliação do custo incorrido pelo operador eficiente, a metodologia de custos incrementais de longo prazo, baseado num modelo *bottom-up*, que apenas contempla os custos evitáveis ligados à oferta do serviço de terminação (BU-LRIC "puro").

A progressiva aplicação da Recomendação relativa às Terminações pelas diferentes ARN, com a consequente redução dos preços de terminação, permitiu uma crescente aproximação não só dos preços aplicados nacionalmente como dos que são praticados entre os prestadores dos vários Estados-Membros. No entanto, esta tendência continua a não abranger necessariamente os prestadores de serviços de terminação de países terceiros, em que, dependendo do país, os preços de terminação grossistas podem ser regulados de forma diferenciada, sujeitos a um enquadramento regulatório eventualmente menos exigente, ou até não regulados.

Neste contexto de regulação assimétrica, um prestador de um país fora do EEE dispõe naturalmente de liberdade comercial que lhe permitirá fixar preços de terminação mais elevados se assim o entender e sem que exista uma diferença associada às caraterísticas do serviço que o justifique, o que, associado a possíveis assimetrias de tráfego, se traduzirá numa penalização dos operadores nacionais.

Em última instância, esta assimetria de preços será também prejudicial para os consumidores nacionais, dado que os preços de retalho refletirão o valor acrescido dos

preços grossistas de terminação que os prestadores nacionais terão que suportar para terminar as chamadas nos países fora do EEE, ao contrário do que acontecerá com os consumidores desses países que beneficiarão do efeito dos seus prestadores irem pagar preços de terminação baseados num modelo de custeio LRIC "puro".

Deve notar-se que as assimetrias na cobrança de preços de terminação móvel podem surgir também entre chamadas com origem em países intra-EEE, contudo, não só este fenómeno tem vindo a reduzir-se com o aumento do número de ARN que aplicam a Recomendação relativa às Terminações, como a CE expressou[91] (com o apoio do BEREC[92]) a sua oposição contra a prática de diferenciação de preços de terminação nas chamadas entre diferentes Estados-Membros, sob o fundamento de que seria discriminatório e, dessa forma, criaria barreiras ao mercado interno. Porém, a CE nunca manifestou objeções semelhantes em relação a propostas desta natureza dirigidas a países não pertencentes ao EEE, isto é, nunca se opôs a circunstâncias em que os preços de terminação em tais casos possam ser acordados por meio de negociações comerciais.

De notar igualmente que um dos propósitos da regulação dos mercados grossistas de terminação móvel levada a cabo pela ANACOM visa promover, entre outros objetivos, a prestação de serviços pan-europeus, sendo para isso necessária uma maior consistência e harmonização das abordagens adotadas ou futuramente adotadas por outras ARN europeias. De facto, desde a última revisão do mercado, apenas 8 Estados-Membros mantêm a regulação dos preços de terminação das chamadas com origem no espaço extra-EEE.

Tendo em conta as considerações acima descritas, esta Autoridade entende que obrigação de controlo de preços deverá continuar a não abranger as chamadas originadas fora do EEE, as quais consequentemente não deverão estar sujeitas à obrigação de não-discriminação e à publicação prévia dos preços dos serviços de terminação. Sem

[91] Em março de 2016 a Comissão Europeia opôs-se a uma proposta da ARN Austríaca, segundo a qual os prestadores austríacos teriam o direito de cobrar aos prestadores de outros países do EEE preços de terminação diferenciados, dependendo do nível preços de terminação cobradas pelos prestadores desses países. Disponível em: https://circabc.europa.eu/sd/a/26c12171-7487-44d2-9d6d-7b8662be6487/AT-2016-1846-1847_ADOPTED_EN.pdf.

[92] Opinião disponível em: http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/opinions/6035-berec-opinion-on-phase-ii-investigation-pursuant-to-article-7a-of-directive-200221ec-as-amended-by-directive-2009140ec-case-at20161846-1847.

prejuízo, mantém-se a obrigação de dar resposta a pedidos razoáveis de acesso imposta aos operadores com PMS nestes mercados e as restantes disposições da obrigação de transparência.

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

Sem prejuízo do exposto anteriormente, entende-se que os argumentos apresentados para excluir da regulação as chamadas originados fora do EEE, designadamente os relativos à existência de diferentes regimes de regulação que resultam em preços de terminação muito distintos dos aplicáveis nacionalmente, normalmente muito mais elevados, não são aplicáveis aos operadores ou países que terminam o tráfego nacional cobrando preços de terminação que são iguais ou mesmo inferiores aos preços regulados que são cobrados pelos prestadores em atividade em Portugal ao tráfego originado no EEE. Nestas situações a ANACOM considera que os preços de terminação de tráfego de voz cobrados pelos prestadores com PMS não devem exceder o preço regulado. Os operadores dispõem de um prazo de 6 meses a contar da data da publicação desta decisão para garantir a aplicação do alargamento da obrigação de controlo de preços às chamadas originadas em operadores ou países com a-*number* extra-EEE com nível de preços de terminação iguais ou inferiores aos preços regulados.

### 6.4.5. Obrigações a impor aos operadores com PMS – Conclusão

A ANACOM entende que a obrigação de controlo de preços e as obrigações de acesso, transparência e não discriminação são justificadas para garantir que os preços de terminação sejam definidos em níveis apropriados que reflitam o custo subjacente ao fornecimento do serviço de terminação móvel e para que não haja diferenças na cobrança de tais preços entre os prestadores destes serviços, nem obstáculos ao acesso e à

informação relevante para o correto funcionamento do mercado. Por outras palavras, as distorções concorrenciais identificadas justificam a necessidade de intervenção regulamentar *ex-ante*, com a imposição ou manutenção de medidas, destacando-se em particular a necessária continuação da imposição de preços de terminação alinhados com os níveis de custos incrementais de longo prazo de um operador eficiente.

Assim, a ANACOM considera que os prestadores móveis com PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais, deverão estar sujeitos, conforme especificado nos pontos anteriores da presente secção, às seguintes obrigações:

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

## Índice de gráficos

Gráfico 1 - Evolução do número de estações móveis ativas e da taxa de penetração do serviço móvel terrestre ..... 19

Gráfico 2 - Evolução das quotas de mercado (estações móveis ativas com utilização efetiva) ..... 22

Gráfico 3 - Cartões SIM ativos para voz e dados, por Estado-Membro, em 2015 ..... 23

Gráfico 4 - Evolução das ofertas por tipo de utilizador em Portugal ..... 24

Gráfico 5 - Evolução do tráfego em minutos de voz fixa e móvel ..... 26

Gráfico 6 - Evolução do tráfego originado móvel-móvel (*on-net* e *off-net*) ..... 27

Gráfico 7 - Evolução do tráfego originado móvel-fixo ..... 28

Gráfico 8 - Evolução do tráfego internacional de saída ..... 29

Gráfico 9 - Evolução dos minutos terminados nos prestadores móveis nacionais por tipo de chamada ..... 29

Gráfico 10 - Evolução do tráfego de retalho por operador ..... 30

Gráfico 11 - Evolução do tráfego de retalho dos MVNO ..... 31

Gráfico 12 - Evolução do tráfego *on-net* dos operadores com rede própria ..... 34

Gráfico 13 - Evolução do tráfego *off-net* dos operadores com rede própria ..... 35

Gráfico 14 - Evolução do desbalanceamento de tráfego por operador com rede própria . 36

Gráfico 15 - Evolução do desbalanceamento de tráfego da NOS por operador ..... 37

Gráfico 16 - Evolução do desequilíbrio financeiro da NOS ..... 38

Gráfico 17- Serviços utilizados no acesso à Internet através do telemóvel (%) ..... 51

Gráfico 18 - Evolução do tráfego em minutos originados e SMS enviados (milhões) ..... 54

Gráfico 19 - Evolução dos preços das terminações móvel de voz e terminação SMS .....56

Gráfico 20 - Evolução do tráfego de terminação móvel por operador com rede própria...65

Gráfico 21 - Evolução do tráfego de terminação móvel por MVNO.....66

Gráfico 22 - Estrutura do tráfego de terminação móvel por tipo de terminação, 2014 e 2016 .....67

Gráfico 23 - Preços LRIC “puro” nos países da UE.....103

## Índice de tabelas

Tabela 1 - Obrigações regulamentares incluídas na análise de mercados de 2010.....3

## Índice de figuras

Figura 1 - A prestação do serviço de terminação de chamadas .....40

## Anexo I

### Lista de acrónimos e abreviaturas

| | |
|---|---|
| BLF | Banda larga fixa |
| BLM | Banda larga móvel |
| BTC | Barómetro de telecomunicações da Marktest |
| GSM | Sistema global para comunicações móveis |
| IP | Protocolo Internet |
| LCE | Lei das comunicações eletrónicas |
| LRIC | Long run incremental costs |
| LTE | Long-term evolution |
| MMS | Serviços de mensagens multimédia |
| MVNO | Operador móvel virtual |
| OTT | Serviços over-the-top |
| PMS | Poder de mercado significativo |
| SMS | Serviço de mensagens escritas |
| STF | Serviço telefónico em local fixo |
| STM | Serviço telefónico móvel |
| STVS (ou TVS) | Serviço de TV por subscrição |
| UMTS | Sistema de comunicações móveis de 3.ª geração |
| VoIP | Voz sobre o protocolo Internet |
| VoLTE | Voz sobre LTE |

## Anexo II

### Lista de outras entidades/organizações

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

## Anexo III

### Lista de operadores

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