

Esta informação encontra-se publicada no sítio da Anacom na Internet em:

<http://www.anacom.pt/template31.jsp?categoryId=212003>

Deliberação de 21.12.2004

MERCADOS GROSSISTAS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS

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

ICP-ANACOM
Dezembro 2004

ÍNDICE

1. ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR.....	5
2. DEFINIÇÃO DOS MERCADOS NO AGRUPAMENTO DE SERVIÇOS MÓVEIS.....	8
2.1. Mercados identificados na Recomendação	9
2.2. Tipos de serviços fornecidos nas redes telefónicas públicas móveis.....	9
2.2.1. Os serviços oferecidos sobre redes telefónicas públicas móveis em Portugal	13
2.2.2. Serviços retalhistas	15
2.2.3. Serviços grossistas	20
3. DEFINIÇÃO DO MERCADO DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS.....	23
3.1. Definição do mercado do produto	23
3.1.1. Substituibilidade entre redes de terminação de chamadas num local móvel	24
3.1.1.1. Substituibilidade do lado da procura	24
3.1.1.2. Substituibilidade do lado da oferta	26
3.1.1.3. Conclusão: substituibilidade entre redes de terminação móvel	27
3.1.2. Terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais vs. terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo	27
3.1.2.1. Substituibilidade do lado da procura	27
3.1.2.2. Substituibilidade do lado da oferta	28
3.1.2.3. Conclusão: terminação de chamadas em redes móveis e em redes fixas.....	29
3.1.3. Terminação de chamadas vocais em redes telefónicas públicas móveis individuais vs. terminação de SMS e outros serviços de dados em redes telefónicas públicas móveis individuais	29
3.1.3.1. Substituibilidade do lado da procura	29
3.1.3.2. Substituibilidade do lado da oferta	31
3.1.3.3. Conclusão: terminação de chamadas vocais e terminação de SMS e outros serviços de dados.....	31
3.1.4. Terminação de chamadas vocais móveis individuais vs. chamadas intra-redes em redes móveis individuais	32
3.1.4.1. Substituibilidade do lado da procura	32
3.1.4.2. Substituibilidade do lado da oferta	33
3.1.4.3. Conclusão: terminação de chamadas vocais e chamadas intra-redes.....	34
3.1.5. Terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais GSM vs. terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais 3G.....	34
3.1.5.1. Substituibilidade do lado da procura	34
3.1.5.2. Substituibilidade do lado da oferta	35
3.1.5.3. Conclusão: terminação de chamadas em redes GSM e em redes 3ªG	35
3.2. Definição do mercado geográfico	36
3.3. Conclusão.....	38
3.4. Mercados susceptíveis de regulação <i>ex-ante</i>	38
4. AVALIAÇÃO DE PMS NOS MERCADOS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS	40
4.1. Quotas de mercado	41
4.2. Barreiras à entrada no mercado	41
4.3. Preços excessivos e rentabilidade	42
4.3.1. Evolução dos preços de terminação nas redes móveis individuais	42
4.3.2. Os preços de terminação em redes móveis na União Europeia	45
4.4. Contrapoder dos compradores.....	46
4.4.1. Contrapoder dos clientes de retalho.....	47
4.4.2. Contrapoder dos operadores de rede fixa.....	47
4.4.3. Contrapoder dos operadores de rede móvel.....	48
4.4.4. Conclusão	49
4.5. Análise prospectiva	49
4.6. Conclusão.....	50

5. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NOS MERCADOS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS.....	51
5.1. Caracterização dos problemas de concorrência.....	53
5.1.1. Recusa de negociação e/ou de acesso.....	53
5.1.2. Preços excessivos.....	55
5.1.3. Discriminação de preços.....	56
5.1.4. Consulta Pública Preliminar.....	56
5.1.5. Problemas de concorrência: conclusão.....	57
5.2. Identificação das obrigações adequadas à resolução dos problemas de concorrência.....	58
5.2.1. Obrigações impostas ao abrigo do anterior quadro regulamentar e que ainda se encontram em vigor.....	58
5.2.2. Obrigações a impor ao abrigo do novo quadro regulamentar.....	60
5.2.2.1. Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (artigo 72º da Lei n.º 5/2004).....	60
5.2.2.1.1. Adequação à resolução de problemas concorrenciais.....	60
5.2.2.1.2. Cumprimento das condições constantes da Lei n.º 5/2004.....	61
5.2.2.1.3. Conclusão – Obrigação a impor.....	61
5.2.2.2. Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações (artigo 70º da Lei n.º 5/2004).....	61
5.2.2.2.1. Adequação à resolução de problemas concorrenciais.....	61
5.2.2.2.2. Cumprimento das condições constantes da Lei n.º 5/2004.....	62
5.2.2.2.3. Conclusão – Obrigação a impor.....	62
5.2.2.3. Transparência na publicação de informações (artigos 67º a 69º da Lei n.º 5/2004).....	63
5.2.2.3.1. Adequação à resolução de problemas concorrenciais.....	63
5.2.2.3.2. Cumprimento das condições constantes da Lei n.º 5/2004.....	64
5.2.2.3.3. Conclusão – Obrigação a impor.....	64
5.2.2.4. Controlo de preços e contabilização de custos (artigos 74º, 75º e 76º da Lei n.º 5/2004).....	65
5.2.2.4.1. Adequação a resolução de problemas concorrenciais.....	65
5.2.2.4.2. Cumprimento das condições constantes da Lei n.º 5/2004.....	66
5.2.2.4.3. Conclusão – Obrigação a impor.....	67
5.2.2.5. Separação de contas (artigo 71º da Lei n.º 5/2004).....	68
5.2.2.5.1. Cumprimento das condições constantes da Lei n.º 5/2004.....	68
5.2.2.5.2. Conclusão.....	69
5.3. Obrigações a impor aos operadores com PMS – Conclusão.....	69

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Características técnicas do GSM.....	10
Tabela 2 - Indicadores de dimensão dos operadores do serviço móvel terrestre.....	18
Tabela 3 – Preços de terminação na rede fixa e na rede móvel.....	28
Tabela 4 – Preços da terminação.....	30
Tabela 5 - Preços de terminação de chamadas vocais originadas em redes móveis e terminadas em redes móveis por minuto.....	44

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do Número de Assinantes* e da Taxa de Penetração do Serviço Móvel Terrestre..	16
Gráfico 2 – Quotas de assinantes *.....	16
Gráfico 3 – Quotas de tráfego (minutos de voz) *.....	17
Gráfico 4 – Evolução do tráfego de terminação de chamadas de voz (milhares de minutos).....	21
Gráfico 5 - Preços médios de terminação de chamadas vocais originadas em redes fixas e terminadas em redes móveis.....	43
Gráfico 6 – Preços médios de terminação de chamadas vocais em redes móveis em vigor na União Europeia a 1.07.2004.....	46

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1– Diagrama Geral da Rede GSM.....	11
Figura 2 – Diagrama Geral da Rede GPRS	12

1. ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR

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

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

Compete à ARN, o ICP-ANACOM, definir e analisar os mercados relevantes, declarar as empresas com poder de mercado significativo e determinar as medidas adequadas às empresas que oferecem redes e serviços de comunicações electrónicas (art.º 18.º da Lei n.º 5/2004).

Este processo desenvolve-se de acordo com as seguintes fases (art.ºs 55.º a 61.º da Lei n.º 5/2004)¹:

- Definição do mercado relevante (art.º 58.º da Lei n.º 5/2004)

Compete à ARN definir os mercados relevantes de produtos e serviços do sector das comunicações electrónicas, 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 sobre Mercados Relevantes de Produtos e Serviços de Comunicações Electrónicas*², da Comissão Europeia, daqui em diante designada por ‘Recomendação’ e as *Linhas de Orientação da Comissão Europeia relativas à análise e avaliação do poder de mercado significativo no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações electrónicas*³, daqui em diante designadas por ‘Linhas de Orientação’.

- Análise do mercado relevante (art.º 59.º da Lei n.º 5/2004)

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 objectivo avaliar a existência de concorrência efectiva. Não existe concorrência efectiva caso seja possível identificar empresas com poder de mercado significativo (PMS). 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 objecto do acordo em causa, mesmo que, do ponto de vista jurídico, esta unidade económica seja constituída por várias pessoas físicas ou morais”⁴

¹ Artigos 7º e 14º a 16º da Directiva Quadro.

² Disponível em <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=55017&contentId=87570>.

³ Disponível em <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=55015&contentId=87568>.

⁴ 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 efectiva pelas ARN devem ser coerentes com a jurisprudência e a prática em matéria de concorrência. Com vista a

Considera-se que uma empresa tem PMS 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.

- Imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares (art.º 55.º e 59.º da Lei n.º 5/2004)

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

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

As obrigações impostas:

- devem ser adequadas ao problema identificado, proporcionais e justificadas à luz dos objectivos de regulação consagrados no art.º 5.º da Lei n.º 5/2004;
- devem ser objectivamente justificáveis em relação às redes, serviços ou infra-estruturas 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.

O presente documento consubstancia o sentido provável de decisão do ICP-ANACOM sobre a definição dos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, a avaliação de PMS nos referidos mercados e a imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares.

O presente documento foi desenvolvido na sequência da *Consulta Pública Preliminar sobre o processo de definição de mercados relevantes, avaliação de PMS e imposição de obrigações (3ª fase)*, relativa ao agrupamento de serviços móveis⁵, efectuada em 6 de Abril de 2004, daqui por diante designada por “Consulta Pública Preliminar”. A essa

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 acepção do artigo 82.º do Tratado CE e do artigo 2.º do regulamento relativo ao controlo das concentrações.”

De acordo com o Art.º 2.º, n.º 1 e 2, da Lei 18/2003 de 11 de Junho (Aprova o regime jurídico da concorrência), “1- Considera-se empresa, para efeitos da presente lei, qualquer entidade que exerça uma actividade 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 que mantêm entre si laços de interdependência ou subordinação decorrentes dos direitos ou poderes enumerados no n.º 1 do artigo 10.º”

⁵ Documento disponível em <http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=105341>

consulta responderam a Optimus, a OniTelecom, o Grupo PT, a Vodafone Portugal, a União Geral dos Consumidores (UGC) e Autoridade da Concorrência⁶.

Os comentários recebidos foram devidamente ponderados na elaboração do presente documento.

NOTA:

Considerando que os dados subjacentes à presente análise respeitam ao período anterior à entrada em vigor da Lei n.º 5/2004, surgem ao longo do documento diversas referências aos diplomas revogados pela referida Lei.

⁶ Respostas disponíveis em <http://www.anacom.pt/>

2. DEFINIÇÃO DOS MERCADOS NO AGRUPAMENTO DE SERVIÇOS MÓVEIS

De acordo com o direito comunitário da concorrência, os mercados relevantes definem-se através da intersecção de duas diferentes dimensões: o mercado do produto e o mercado geográfico.

O processo de definição do mercado do produto tem como objectivo identificar 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 dos consumidores, mas também em termos dos seus preços e da sua utilização pretendida⁷.

O exercício de definição do mercado do produto ou serviço relevante inicia-se com o agrupamento dos produtos ou serviços utilizados pelos consumidores para as mesmas finalidades/utilização final⁸.

Estes produtos e serviços 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, nomeadamente, em termos de fixação de preços.

Neste contexto, identificam-se dois tipos principais de pressões da concorrência: (i) a substituíbilidade do lado da procura e (ii) a substituíbilidade do lado da oferta⁹.

Estas pressões concorrenciais poderão alternativamente ou em conjunto constituir fundamento para definir o mesmo mercado do produto.

Uma das formas utilizadas na avaliação da existência de substituíbilidade do lado da procura e da oferta consiste na aplicação do denominado "teste do monopolista hipotético" (teste SSNIP – *Small but significant non-transitory increase in price*)¹⁰.

O mercado geográfico relevante inclui a área na qual as empresas em causa participam na oferta e procura dos produtos ou serviços relevantes, e onde as condições de concorrência são semelhantes ou suficientemente homogéneas em relação às áreas vizinhas¹¹.

A definição do mercado geográfico pressupõe a utilização da mesma metodologia de definição do mercado do produto, i.e., o teste do monopolista hipotético que permite identificar pressões concorrenciais no que respeita à substituíbilidade do lado da procura e à substituíbilidade do lado da oferta.

⁷ Cf. Linhas de Orientação §44.

⁸ Cf. Linhas de Orientação §44.

⁹ Cf. Linhas de Orientação §38. Existe, também, uma terceira fonte de pressão concorrencial no comportamento do operador que é a concorrência potencial. Esta possibilidade será considerada sempre que relevante.

¹⁰ Cf. Linhas de Orientação §40-43.

¹¹ Cf. Linhas de Orientação §56.

2.1. Mercados identificados na Recomendação

Conforme previsto no n.º 1 do Art.º 15.º da Directiva-Quadro, a Comissão adoptou, no dia 11.02.2003, a Recomendação na qual foram identificados 18 mercados relevantes de comunicações electrónicas cujas características justificam a imposição de obrigações regulamentares *ex-ante*.

No âmbito do agrupamento dos serviços móveis, um dos mercados grossistas identificados pela Comissão Europeia é o mercado 16:

16. Terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais

“Este mercado corresponde ao referido no n.º 2º do anexo I da Directiva-Quadro com referência à Directiva 97/33/CE (“terminação de chamadas nas redes telefónicas públicas móveis”)”¹².

De acordo com a Recomendação, o ponto de partida para a definição e identificação de mercados grossistas é uma caracterização dos mercados retalhistas num dado horizonte temporal, e das pressões concorrenciais a que estão sujeitos, do lado da procura e do lado da oferta, para se identificarem os mercados grossistas conexos.

2.2. Tipos de serviços fornecidos nas redes telefónicas públicas móveis

As redes telefónicas públicas móveis suportam o serviço telefónico móvel acessível ao público, que se caracteriza por permitir o estabelecimento de comunicações endereçadas e bidireccionais entre equipamentos terminais móveis, e essencialmente destinados a utilização terrestre, ou entre estes e os terminais dos serviços fixos, utilizando no acesso a propagação radioelétrica no espaço.

A 1ª geração do serviço móvel, que foi desenvolvida exclusivamente para comunicações de voz, utilizava sinais analógicos e a técnica de transmissão múltipla FDMA (*Frequency Division Multiple Access*)¹³, segundo a qual a cada canal vocal está associada uma banda de frequências própria.

O GSM (*Global System for Mobile Communications*)¹⁴, que deu origem à 2ª geração dos serviços móveis (2G), é uma norma pan-europeia de comunicações celulares digitais móveis, que funciona nas faixas dos 900 MHz e dos 1800 MHz, e permite a oferta de serviços de voz e de dados de baixo débito. Esta norma utiliza a técnica de transmissão TDMA (*Time Division Multiple Access*)^{15 16}.

¹² Cf. Recomendação – Anexo I.

¹³ Sistema de acesso sem interferências cuja disciplina de acesso aos vários utilizadores é caracterizada pela atribuição de frequências diferentes a cada um deles.

¹⁴ GSM é o nome do grupo de normalização estabelecido em 1982 para criar uma norma europeia comum de telefonia móvel, que formulasse especificações para um sistema operativo móvel de radio, para operar nos 900 MHz.

¹⁵ Sistema de acesso caracterizado pelo acesso simultâneo de vários utilizadores a uma única faixa de frequências, através da sua partição no tempo (em janelas – “time slots”).

¹⁶ Existem também redes GSM a operar na banda de frequências dos 1900 MHz, noutros países (por ex. nos EUA).

A Tabela 1 apresenta as características técnicas das redes GSM que operam na banda de frequências dos 900 MHz, e na dos 1800 MHz.

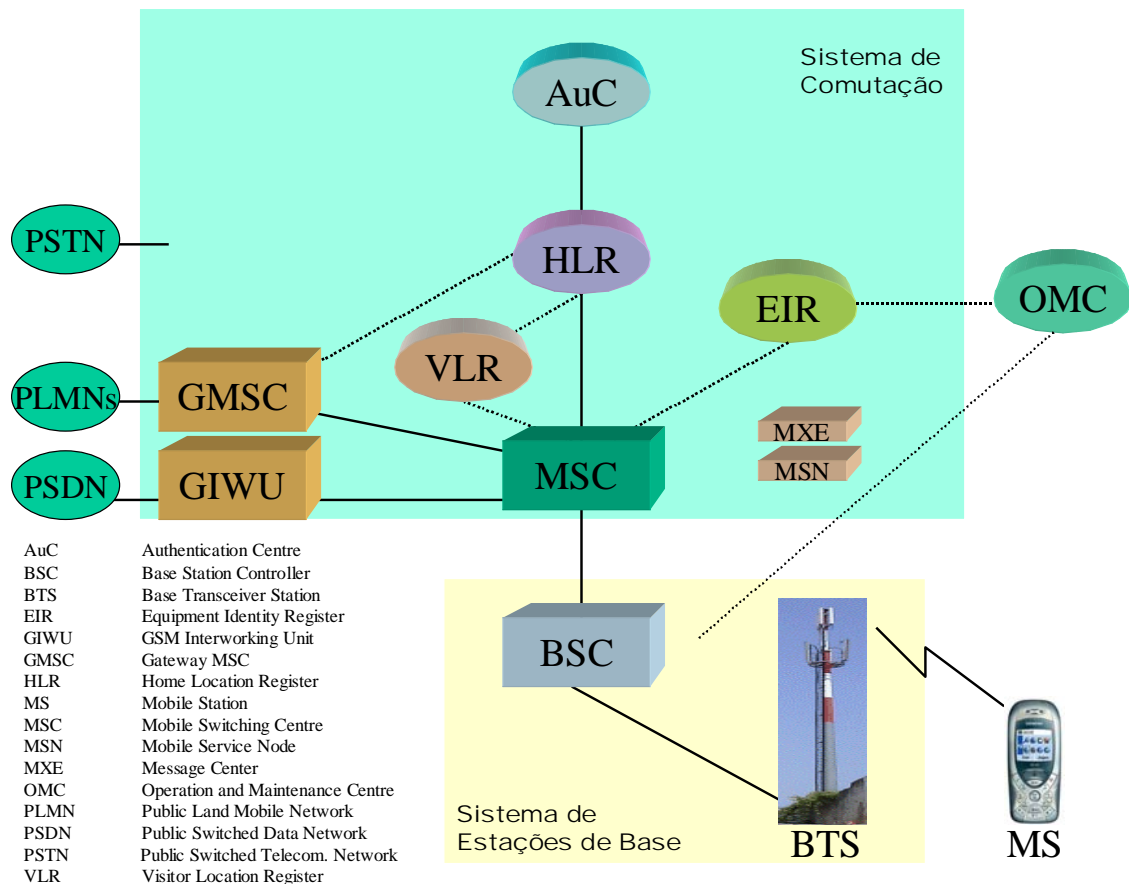
Tabela 1 – Características técnicas do GSM

Parâmetros	900 MHz	1800 MHz
Frequência de transmissão MHz		
Estação base – móvel	935 – 960	1805 – 1880
Móvel – Estação base	890 – 915	1710 – 1785
Acesso Múltiplo	TDMA	TDMA
Método de multiplexagem	FDD ¹⁷	FDD ¹⁷
Espaçamento entre canais (kHz)	200	200
N.º de canais por portadora de RF	8	8
Número de canais	125 x 8	375 x 8

Os principais elementos da rede GSM, como se ilustra na Figura 1, são os seguintes: o sistema de comutação, o sistema das estações de base e o sistema de operação e apoio.

¹⁷ *Frequency Division Duplexing* – Trata-se de um método de multiplexagem que utiliza frequências diferentes no *downlink* e no *uplink*.

Figura 1– Diagrama Geral da Rede GSM



Os serviços oferecidos através da rede GSM são fundamentalmente a telefonia vocal, em que é dado aos assinantes da rede móvel a capacidade de comunicarem com outros assinantes (da rede móvel e de outras redes) e os serviços de dados, que consistem no fornecimento da capacidade necessária para transmitir sinais de dados entre dois pontos de acesso criando um *interface* com a rede. De destacar, ao nível dos serviços de dados, o Serviço de Mensagens Curtas (SMS – *Short Messaging Service*). Este serviço consiste numa mensagem com um máximo de 160 caracteres alfanuméricos que podem ser enviados ou recebidos num terminal móvel ou fixo.

As redes GSM permitem ainda a prestação de outros serviços, para além das chamadas de voz, dos serviços de emergência, e dos serviços de dados, tais como:

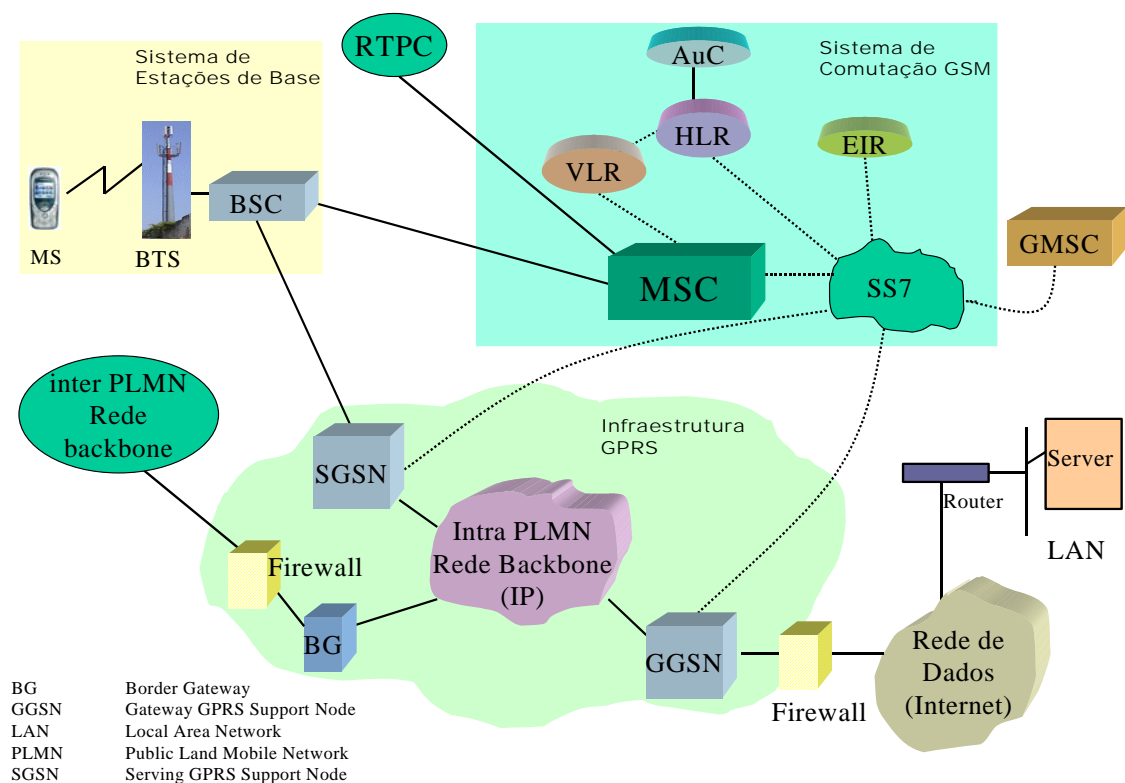
- *Voice Mail* – Traduz-se na integração na rede de um atendedor de chamadas controlado pelo assinante.
- *DTMF – Dual-tone multifrequency* – Consiste num esquema de sinalização por tons usado com o objectivo de controlo.

As características da rede GSM e as próprias especificidades dos equipamentos terminais não permitem um acesso fácil à Internet, particularmente quando se compara com o acesso fixo via computador ligado a uma rede telefónica pública fixa. Para obviar

as dificuldades existentes foi definido o protocolo WAP (*Wireless Application Protocol*)¹⁸, que permite a comunicação entre um equipamento terminal móvel e um servidor instalado na rede do operador móvel. No entanto, este protocolo não tem tido um sucesso muito significativo, sobretudo quando aplicado sobre as redes GSM, porque o acesso é lento (sobretudo em comutação de circuitos) e os conteúdos a consultar são em número reduzido.

Em Portugal, continuam a ser introduzidos desenvolvimentos do GSM, que constituem as tecnologias designadas por 2,5 G, nomeadamente o GPRS (*General Packet Radio Service*)¹⁹ (vide Figura 2) e em menor escala o HSCSD (*High Speed Circuit Switched Data*)²⁰. A comutação de pacotes introduzida pelo GPRS, permite estar “sempre ligado”, o que conjugado com maiores larguras de banda, torna mais fácil o acesso à Internet. Esta nova modalidade de acesso mais rápido proporcionou o aparecimento de novas ofertas de conteúdos com tarifários assentes no volume de dados transferidos e não no tempo das chamadas.

Figura 2 – Diagrama Geral da Rede GPRS



¹⁸ É um protocolo de aplicações sem fios, utilizando uma linguagem e tecnologias específicas, que permite aos utilizadores de telefones móveis e de outros dispositivos digitais sem fios, aceder a conteúdos Internet, trocar correio electrónico, ou executar outras operações de transmissão de dados.

¹⁹ Evolução do sistema GSM, baseada em comutação de pacotes, que teoricamente pode permitir velocidades de transmissão até 171,2 Kbps.

²⁰ Evolução do sistema GSM que possibilita a transmissão a velocidades até 57,6 Kbps.

O sistema de terceira geração de serviços móveis (3G), UMTS (*Universal Mobile Telecommunication System*), a operar na faixa dos 2GHz, que foi introduzido numa base experimental em Janeiro de 2004 e cuja exploração comercial já foi iniciada pela TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A., em Abril de 2004, pela Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A., em Maio de 2004, e pela Optimus – Telecomunicações, S.A., em Junho de 2004 - deverá permitir maiores larguras de banda aos utilizadores, prevendo-se a disponibilização de velocidades de transmissão da ordem de 384 kbit/s. O UMTS utiliza uma forma de transmissão múltipla W-CDMA (*Wideband Code Division Multiple Access*)²¹. Este sistema é interoperacional com as redes GSM, assumindo a disponibilidade de terminais *dual mode* (UMTS/GSM).

2.2.1. Os serviços oferecidos sobre redes telefónicas públicas móveis em Portugal

O serviço móvel terrestre, então assente em tecnologia analógica, foi lançado em Portugal em 1989 por um operador constituído pelos CTT e TLP, em consórcio, que mais tarde deu origem à TMN. Nunca se assistiu a uma grande adesão de clientes ao serviço analógico, em parte devido aos elevados preços então praticados e também à elevada dimensão e peso dos equipamentos terminais disponíveis. O número máximo de aderentes que o serviço analógico teve foi de 31.126, em Fevereiro de 1994.

Em 1991, foi aberto um concurso público para atribuição de uma licença de GSM (faixa dos 900 MHz), tendo a Telecel obtido a referida licença. Este operador, que iniciou a sua actividade em Outubro de 1992; após aquisição pela Vodafone Group PLC passou a designar-se “Vodafone Telecel – Comunicações Pessoais, S.A.”. Em Março de 1992 a TMN também iniciou a actividade de operador de rede móvel de 2ª geração (GSM na faixa dos 900 MHz), tendo-lhe sido atribuída uma licença GSM para esse efeito.

Em Julho de 1997, foi lançado um novo concurso público para a atribuição de uma terceira licença no âmbito do GSM (faixa dos 900 MHz e dos 1800 MHz). A Sociedade Main Road, S.A., única entidade presente a concurso, obteve a licença, e iniciou a sua actividade comercial no ano seguinte com a designação de Optimus – Telecomunicações S.A..

Na sequência da atribuição à Optimus desta licença, foram também atribuídas à TMN e à então Telecel frequências na faixa dos 1800 MHz. No final de Outubro de 1999, a TMN, que era o único operador que prestava o serviço móvel terrestre analógico, abandonou esta tecnologia.

Em Agosto de 2000, foi aberto um concurso público para a atribuição de quatro licenças para os Sistemas de Telecomunicações Móveis Internacionais (IMT2000/UMTS). As licenças foram obtidas pelos operadores já licenciados para a prestação do serviço móvel terrestre (TMN, Vodafone e Optimus) e ainda por um quarto operador, a OniWay – Infocomunicações S.A..

²¹ Sistema de acesso de banda larga cuja disciplina de acesso aos vários utilizadores é caracterizada pela partilha da mesma faixa de frequências através da atribuição de códigos diferentes a cada um deles.

A licença UMTS da OniWay, a pedido da empresa, veio a ser revogada, por despacho do Ministro da Economia n.º 1758/2003, de 13 de Janeiro de 2003, fundamentado em parecer do ICP-ANACOM²². O ICP-ANACOM entendeu então o seguinte:

“... no momento actual, o interesse público não é prejudicado com a decisão daquele operador (OniWay) de não lançamento da actividade.

Nesta avaliação a ANACOM tem em conta, quer o estágio actual de desenvolvimento do UMTS - ausência de início de exploração comercial por parte dos demais licenciados -, quer a possibilidade de actuação efectiva do regulador no mercado móvel em Portugal, tal como actualmente configurado, através dos instrumentos de regulação disponíveis, cujo reforço se verificará no presente ano em virtude do novo quadro regulamentar das comunicações electrónicas”.

Entretanto, por despacho do Ministro da Economia, precedido de um parecer do ICP-ANACOM²³, foi decidido atribuir aos 3 operadores de rede móvel, a 28 de Janeiro de 2003, 2x5 MHz de espectro emparelhado adicional para a exploração do UMTS, que havia sido atribuído anteriormente à OniWay.

Relativamente ao início da actividade do UMTS, após solicitação dos operadores licenciados, o arranque foi adiado para 31 de Dezembro de 2002²⁴. No final de 2002, o ICP-ANACOM considerou que ainda não se encontravam reunidas as condições adequadas para o início da actividade, pelo que o prazo para o seu início foi novamente prorrogado até 31 de Dezembro de 2003²⁵. Já em 2004, o ICP-ANACOM decidiu que estavam reunidas as condições para dar início à exploração do sistema UMTS, no dia 1 de Janeiro de 2004. Contudo, atendendo à limitada disponibilidade de equipamentos terminais e de infra-estruturas de rede no mercado, o ICP-ANACOM admitiu a existência de uma fase pré-comercial, após a qual deveria ter início a oferta comercial do UMTS, em 1 de Julho de 2004²⁶. Entretanto, os operadores licenciados (TMN, Vodafone e Optimus) anteciparam o início da exploração comercial do UMTS, para Abril, Maio e Junho de 2004, respectivamente, conforme atrás referido.

Os operadores de rede móvel em Portugal têm desenvolvido uma ampla gama de produtos dirigidos a diversos tipos de clientes e procuram responder às suas necessidades de comunicações, para além de os motivarem para outras através de um investimento significativo em campanhas publicitárias. O acesso e as comunicações são adquiridos num pacote único, e os operadores frequentemente subsidiam os equipamentos terminais.

Os vendedores de equipamentos terminais comercializados em Portugal têm disponibilizado as últimas novidades dos fabricantes internacionais que oferecem novas funcionalidades. Para além do estabelecimento das chamadas telefónicas, alguns equipamentos associados a determinados planos tarifários permitem, nomeadamente, a

²² Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=51229>

²³ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=51237>

²⁴ Despacho MES na sequência de proposta do ICP-ANACOM – Disponível em <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=34299&contentId=13518>

²⁵ Despacho ME na sequência de proposta do ICP-ANACOM – Disponível em <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=43971&contentId=75234>

²⁶ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=96299>

identificação, a retenção, o reencaminhamento de chamadas e a sua colocação em espera ou chamadas em conferência envolvendo três ou mais utilizadores. Outras funcionalidades que também podem ser referidas incluem as agendas electrónicas e a disponibilização de jogos diversos.

Por outro lado, o envio de mensagens escritas – SMS – tem sido uma funcionalidade muito utilizada, sobretudo junto das camadas mais jovens da população. Entre o final de 2002 e 2003 houve um acréscimo de SMS de 12%. Em 2003, o total de SMS enviados ascendeu a 2.295 milhões.

Mais recentemente foram introduzidas as mensagens multimédia, os EMS (*Enhanced Messaging Service*) e os MMS (*Multimedia Messaging Service*). Os EMS, possíveis em alguns dos equipamentos terminais mais recentes, permitem o envio/recepção de SMS combinados com elementos sonoros, gráficos, animações, etc., enquanto que os MMS permitem combinar as mensagens de texto com sons, imagens e vídeos. Há ainda a referir a introdução das vídeo-chamadas e a disponibilização dos cartões 3G²⁷.

Os terminais móveis mais recentes podem apresentar ainda outras características inovadoras, tais como ecrãs a cores, máquinas fotográficas digitais incorporadas, leitores de rádio FM, leitores de MP3 e ligação ao PC através de IR²⁸ ou Bluetooth²⁹.

2.2.2. Serviços retalhistas

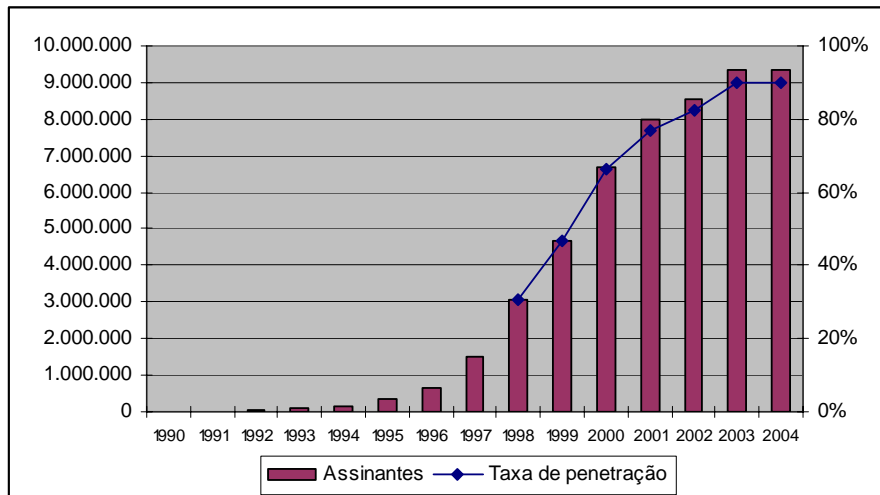
O serviço móvel terrestre tem tido uma evolução muito significativa, contando no final do primeiro semestre de 2004 com 9.336 milhares de assinantes, o que representa uma taxa de penetração junto da população portuguesa de 90% (Gráfico 1).

²⁷ Placa que se introduz no PC permitindo o acesso móvel ao *e-mail*, internet ou outra aplicação em banda larga.

²⁸ IR refere-se à radiação infra-vermelha que é usada para estabelecer ligações a curta distância entre dispositivos de comunicações.

²⁹ Trata-se de uma tecnologia que permite uma ligação sem fios a curta distância entre equipamentos terminais móveis, computadores e PDA's - *Personal Digital Assistants*.

Gráfico 1 - Evolução do Número de Assinantes* e da Taxa de Penetração do Serviço Móvel Terrestre

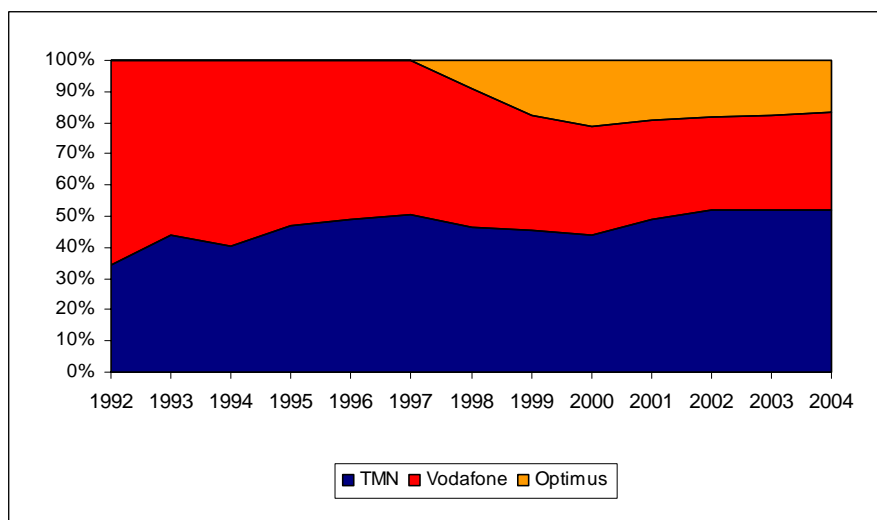


* (os valores de 2004 reportam-se ao final do 1º semestre)

Fonte: ICP – ANACOM

É possível constatar pelo Gráfico 2, que a TMN tem uma quota de mercado, em termos de assinantes da sua rede, de 52%, enquanto a Vodafone tem uma quota de 31% e a Optimus de 17%.

Gráfico 2 – Quotas de assinantes *



* Os valores relativos a 2004 referem-se ao final do 1º semestre.

Fonte: ICP-ANACOM

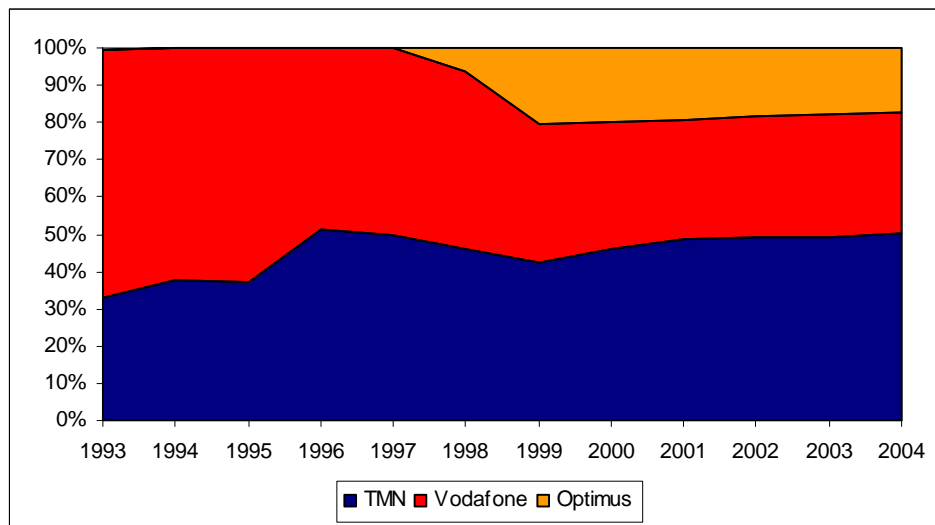
No início de 1998, a TMN e a Vodafone, então Telecel, partilhavam o mercado com quotas de 50%. Com a entrada em actividade da Optimus, tanto a TMN como a Vodafone perderam alguma quota de mercado. Até ao final de 2000 a TMN assistiu a uma quebra até aos 44%, enquanto a Vodafone teve uma quebra mais acentuada, alcançando 30% de quota no fim de 2002. A Optimus, entretanto, alcançou rapidamente uma quota de 21%, no final do ano 2000. Desde essa data tem vindo a decrescer o seu peso, mantendo-se actualmente em 17%.

A TMN desde o início de 2001 começou a recuperar quota de mercado, mantendo-se desde 2002 com quotas acima dos 50%.

O posicionamento relativo dos três operadores é o mesmo considerando as quotas de mercado em função dos minutos de voz originados nas redes móveis, com variações ligeiras nos valores das quotas de cada um dos operadores.

O Gráfico 3 permite verificar as quotas de tráfego anuais com base nos valores acumulados de minutos de voz originados nas redes móveis. A TMN tem uma quota actual de 50% do mercado, enquanto a Vodafone tem uma quota de 33% e a Optimus de 17%.

Gráfico 3 – Quotas de tráfego (minutos de voz) *



* Os valores relativos a 2004 referem-se ao final do 1º semestre.

Fonte: ICP – ANACOM

A TMN é o prestador do serviço móvel terrestre que tem uma maior dimensão, com o maior valor de vendas e prestação de serviços, e o maior activo total (*vide* Tabela 2).

A Vodafone também apresenta um conjunto de indicadores que evidenciam a sua dimensão elevada. O seu número de trabalhadores é mesmo superior ao da TMN.

**Tabela 2 - Indicadores de dimensão dos operadores do serviço móvel terrestre
(31.12.2003)**

Empresa	Vendas e Prestação de Serviços (€000)	Activo Total (€000)	N.º Trabalhadores
TMN	1.511.769	3.333.423	1.199
Vodafone Portugal*	1.139.911	1.108.572	1.790
Optimus	636.257	941.581	1.009

* Os valores indicados, relativamente à Vodafone, reportam-se ao ano fiscal de 2002, que termina a 31 de Março de 2003.

Fonte: Relatórios e Contas dos operadores

Relativamente à dimensão dos operadores do serviço móvel terrestre, há que ter em consideração a sua integração em importantes grupos económicos:

- A TMN é detida a 100% pela empresa Portugal Telecom SGPS, S.A.. Esta *holding* é constituída por várias empresas que operam, a nível nacional e internacional, nas seguintes áreas de negócio: infra-estruturas e serviços a operadores, serviço fixo de telefone, comunicações móveis, transmissão de dados, incluindo acesso de banda larga à Internet e distribuição de televisão por cabo, entre outras. Estes serviços de telecomunicações e multimédia são disponibilizados em Portugal, no Brasil e em outros mercados internacionais.

No âmbito da avaliação de PMS nos mercados do acesso e das comunicações de voz fornecidas em redes telefónicas públicas fixas, importa referir que o grupo PT foi notificado como operador com PMS nos seguintes mercados:

- Acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo para clientes residenciais;
- Acesso em banda estreita à rede telefónica pública num local fixo para clientes não residenciais;
- Serviços telefónicos locais e nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais;
- Serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis num local fixo para clientes residenciais;
- Serviços telefónicos locais e nacionais publicamente disponíveis fornecidos num local fixo para clientes residenciais;
- Serviços telefónicos internacionais publicamente disponíveis num local fixo para clientes não residenciais;
- Serviços telefónicos destinados a números não geográficos publicamente disponíveis num local fixo;
- Originação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo;

- Terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo;
 - Fornecimento grossista de acesso desagregado (incluindo acesso partilhado) a lacetes e sub-lacetes metálicos para oferta de serviços em banda larga e de voz
 - Fornecimento grossista de acesso em banda larga que inclui os serviços de acesso em banda larga suportados na rede telefónica pública comutada e nas redes de distribuição por cabo.
- A Vodafone Portugal é detida pela Vodafone Holdings Portugal B.V. e pela Vodafone Group Plc. A Vodafone é um grupo internacional que tem presença no negócio da prestação do serviço móvel terrestre, em vários países europeus, para além de Portugal: Bélgica, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Holanda, Espanha, Suécia, Malta, Hungria, Islândia e Reino Unido. Em Dezembro de 2002, era o operador europeu com o maior número de assinantes, cerca de 88 milhões, representando 29% do mercado móvel europeu³⁰.
 - A Optimus pertence ao grupo Sonaecom. A Sonaecom é a *sub-holding* do Grupo Sonae para a área das telecomunicações, Internet e Multimédia cabendo à sua participada Optimus (na qual detém 46,29% do capital) a operação dos serviços de telecomunicações móveis.

A SONAE SGPS, SA, o maior grupo privado não financeiro português, gere um *portfolio* de negócios que se estende, para além dos sectores de retalho e de imobiliário, à indústria de derivados de madeira, turismo, telecomunicações móveis e fixas, construção, *media*, transportes e capital de risco. As suas *sub-holdings* têm o papel de gestoras de participações. Estas diversas actividades possibilitam, entre outros aspectos, a existência de sinergias comerciais entre as diversas empresas do grupo, com particular destaque para a área da distribuição, que poderá constituir um veículo importante para o acesso aos utilizadores finais.

A Optimus é também detida pela Orange, em 20,2%. Este operador tem presença em diversos países europeus, para além de Portugal: Áustria, Dinamarca, França, Itália, Holanda, Suíça e Reino Unido. A seguir à Vodafone é o segundo maior operador europeu, com 50 milhões de assinantes, no final de 2002, representando 17% de quota de mercado europeu³⁰.

A oferta do serviço móvel por novas empresas está condicionado à disponibilização de espectro nas faixas de frequência em que as redes GSM podem funcionar. De igual forma, para os operadores já licenciados, a atribuição de espectro adicional é condicionada por essa disponibilidade. Esta limitação traduz-se numa importante barreira à entrada e à expansão do mercado.

³⁰ Cf. David Lewin e David Rogerson “Barriers to competition in the supply of electronic communications networks and services”, OVUM Novembro 2003.

Por outro lado, atendendo a que a prestação deste serviço depende da atribuição de espectro, caso o mesmo venha a ser disponibilizado, o Quadro Nacional de Atribuição de Frequências identificará se a atribuição das frequências em causa carecerá de direito de utilização, bem como o respectivo procedimento de atribuição, o qual deve ser aberto, transparente e não discriminatório.³¹ Em particular, a planificação de frequências tem em conta a disponibilidade do espectro radioelétrico, a garantia de condições de concorrência efectiva nos mercados relevantes e a sua utilização efectiva e eficiente.

Refira-se a este propósito que as licenças dos operadores de rede móvel presentemente em actividade expiram nas seguintes datas: a licença da Vodafone, a 18 de Outubro de 2006, a licença da TMN, a 16 de Março de 2007, e a licença da Optimus, a 20 de Novembro de 2012. As licenças UMTS, que foram atribuídas aos mesmos operadores, a 11 de Janeiro de 2001, expiram em Janeiro de 2016. Nos termos do art.º 36º, n.º 2, da Lei n.º 5/2004, os direitos de utilização de frequências são renováveis por iguais períodos (no caso das licenças GSM e UMTS são 15 anos) mediante pedido do respectivo titular apresentado ao regulador com uma antecedência mínima de 1 ano sobre o termo do respectivo prazo de vigência.

2.2.3. Serviços grossistas

Ao nível grossista os serviços disponibilizados pelos operadores de rede móvel têm-se circunscrito essencialmente aos serviços de terminação de chamadas nas respectivas redes.

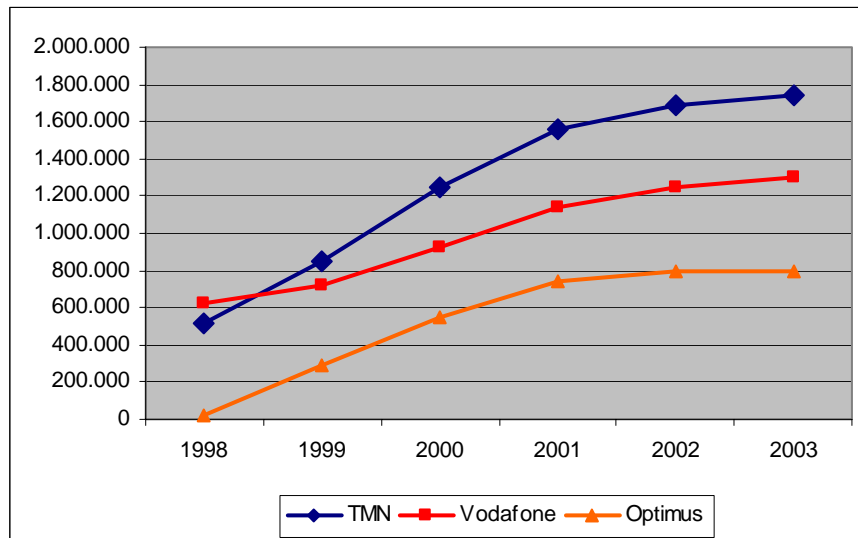
O serviço grossista de **terminação de chamadas** corresponde ao serviço pelo qual um operador termina, na sua própria rede, uma chamada destinada a um ponto terminal da sua rede, que lhe tenha sido entregue por um outro operador com o qual estabeleceu um acordo de interligação.

O serviço de terminação de chamadas é essencial para o estabelecimento de comunicações entre os operadores de rede móvel e entre estes últimos e os operadores de rede fixa.

O gráfico seguinte (Gráfico 4) permite verificar a evolução do tráfego de terminação de chamadas em cada operador de rede móvel. Nos últimos anos, e apesar de inferior aos anos anteriores, mantém-se uma tendência de crescimento desse tráfego. Este crescimento deve-se, em grande parte, ao aumento do tráfego originado em redes móveis, uma vez que o tráfego originado em redes fixas tem diminuído nos últimos anos.

³¹ Cf. Lei 5/2004, artigo 30º, n.º 3 (Direitos de utilização de frequências).

Gráfico 4 – Evolução do tráfego de terminação de chamadas de voz (milhares de minutos)



Fonte: ICP-ANACOM

O serviço de terminação nas redes móveis é oferecido por todos os operadores habilitados à prestação do serviço móvel terrestre: a TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A., a Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. e a Optimus – Telecomunicações S.A..

Os operadores de redes móveis também prestam o serviço grossista de originação de chamadas nas respectivas redes, no entanto o impacto deste serviço na sua estrutura de receitas é muito reduzido, dado que a sua aplicação se limita quase exclusivamente às chamadas para os números da gama 800 e 808.

O serviço móvel terrestre não tem sido objecto de intervenções específicas pelo ICP-ANACOM nas relações retalhistas, com excepção do serviço de *voice mail*³². Nas relações grossistas foi, no entanto, introduzido o acesso indirecto, por selecção chamada a chamada, para as comunicações internacionais (31 Março 2000)³³ e a portabilidade do número (1 Janeiro 2002)³⁴. A primeira medida não tem qualquer expressão prática, dado não existirem entidades interessadas em prestar o serviço suportando o preço de originação de chamadas estabelecido. Relativamente à portabilidade, no final de 2003 existiam 23.643 números móveis portados, que representavam 0,3% do número de acessos móveis. No final do 3º trimestre de 2004, o total de números portados era 38.579.

³² Disponível em <http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=38311>

³³ Disponível em <http://www.anacom.pt/template13.jsp?categoryId=2228>

³⁴ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=2373>

Por deliberação de 3 de Agosto de 2000³⁵, e ao abrigo do Decreto-Lei n.º 415/98, de 31 de Dezembro (Decreto-Lei n.º 415/98)³⁶, a TMN e a então Telecel foram declaradas como detentoras de PMS no mercado das redes telefónicas móveis e/ou serviços telefónicos móveis. Desta forma ficaram sujeitas às obrigações específicas estabelecidas no Decreto-Lei n.º 415/98 para os operadores de redes e/ou serviços móveis com PMS, e em particular, nos termos do artigo 6º e 8º do referido Decreto-Lei, às obrigações de: (a) satisfazer todos os pedidos razoáveis de interligação; (b) disponibilizar o acesso à rede, incluindo o acesso em pontos distintos dos pontos terminais de rede oferecidos à maioria dos utilizadores finais, quando solicitadas pelos requerentes da interligação; (c) respeitar o princípio da não discriminação na oferta de interligação; (d) disponibilizar aos requerentes da interligação mediante pedido, todas as informações e especificações necessárias para a interligação e (e) respeitar a confidencialidade da informação disponibilizada pelos requerentes da interligação.

Já anteriormente (em Junho de 1999)³⁷, o ICP-ANACOM, tinha notificado os mesmos operadores - a TMN e a Telecel - como entidades detentoras de PMS no mercado das redes telefónicas móveis e/ou serviços telefónicos móveis.

A declaração de PMS teve em consideração as quotas de mercado dos referidos operadores, ao nível das respectivas receitas operacionais.

Independentemente da declaração de PMS, o ICP-ANACOM nos termos do n.º 1 do artigo 16º do Decreto-Lei n.º 415/98, ou seja no âmbito das suas competências de intervenção nas negociações de acordos de interligação, e tendo em conta os objectivos e princípios orientadores definidos no artigo 4.º do mesmo diploma legal, interveio por diversas ocasiões em matérias relativas à terminação de chamadas de voz nas redes móveis.

Em 23 de Dezembro de 1999, o ICP-ANACOM promoveu a mudança da propriedade do tráfego fixo-móvel de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 415/98, com efeitos a partir de 1 de Outubro de 2000, passando esse tráfego a ser detido pelo operador que o origina. Anteriormente, o operador de rede móvel estabelecia o preço ao público das chamadas originadas na rede fixa. A partir daquela data o operador de rede móvel passou a estabelecer o preço de terminação, sendo o operador da rede em que a chamada é originada (operador de rede fixa) que estabelece o preço ao público.

A decisão sobre a promoção de alteração da propriedade do tráfego foi acompanhada de uma decisão relativa aos preços da terminação fixo-móvel³⁸, com efeitos igualmente a partir de Outubro de 2000.

Para além dessa decisão inicial, o ICP-ANACOM aprovou, no âmbito da intervenção nas negociações, mais duas deliberações com o objectivo de introduzir reduções nos preços de terminação e de alguma forma harmonizar os diferentes preços da terminação³⁹ (cf. capítulo 4 relativo à avaliação de PMS).

³⁵ Disponível em <http://www.anacom.pt/template13.jsp?categoryId=66936>

³⁶ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=2034>

³⁷ Disponível em <http://www.anacom.pt/template13.jsp?categoryId=67264>

³⁸ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=2095>

³⁹ Disponíveis em <http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=2001>

3. DEFINIÇÃO DO MERCADO DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS

3.1. Definição do mercado do produto

De acordo com a Comissão⁴⁰ de entre as várias opções para a definição deste mercado, a que é considerada mais adequada aponta para um mercado de terminação em cada rede móvel individual, em que cada operador é o fornecedor único em cada mercado.

Assim, o ponto de partida para a análise da substituíbilidade do lado da procura e do lado da oferta serão as possibilidades de substituição do serviço de terminação de chamadas entre as diversas redes de terminação individuais.

Discute-se também a substituíbilidade entre a terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais e:

- (i) a terminação nas redes fixas;
- (ii) a terminação de SMS e de outros serviços de dados em redes móveis;
- (iii) a terminação de chamadas móvel-móvel intra-rede;
- (iv) a terminação de chamadas em redes móveis de 3^aG.

Em Portugal, o sistema de tarifação actualmente vigente no âmbito das chamadas vocais em redes móveis, independentemente de essas chamadas serem originadas em redes móveis ou em redes fixas, traduz-se na aplicação do princípio do chamador-pagador – (*Calling Party Pays Principle*). De acordo com este princípio, a realização de uma determinada chamada é paga na totalidade pelo chamador. Por sua vez, as tarifas de terminação associadas a chamadas vocais em redes móveis são definidas pelo operador detentor da rede na qual cada chamada é terminada, que é escolhida pelo utilizador chamado. Neste sistema existe, assim, uma dissociação entre quem paga a chamada e quem escolhe a rede em que esta é terminada, que é a rede responsável pela fixação do preço de terminação. Esse preço constitui uma das componentes mais importantes na fixação do preço final da chamada.

Na sua resposta à consulta pública preliminar, a Vodafone defende que os preços dos serviços de retalho e grossistas prestados pelos operadores de rede móvel se encontram intimamente ligados e a sua determinação tem de ter em consideração os operadores, os clientes e os consumidores. Assim, a Vodafone considera que o mercado relevante é o mercado nacional global dos serviços móveis, do qual fazem parte, entre outros, os serviços de terminação grossista em redes móveis individuais.

A Vodafone reconhece que cada operador de rede móvel é o único que pode terminar as chamadas destinadas aos consumidores da sua rede, mas considera que o serviço de terminação grossista de chamadas em redes móveis individuais não pode ser dissociado dos restantes serviços que presta com o objectivo de angariar e manter consumidores. Chama ainda a atenção para o facto de as exigências e o dinamismo característicos dos

⁴⁰ Cf. Recomendação Secção 4.3.1.

serviços móveis obrigarem os operadores de rede móvel a serem financiados com as tarifas de terminação de chamadas nas respectivas redes.

Na consulta pública preliminar foi abordada a possibilidade de definição do mercado relevante associado ao mercado de terminação de chamadas vocais em redes móveis como parte integrante de um mercado nacional global dos serviços móveis. A argumentação apresentada a esse propósito, e desenvolvida no capítulo seguinte, afigura-se suficiente e apropriada para rebater os pontos apresentados pela Vodafone em sentido contrário. Destaca-se:

- (i) que os assinantes não valorizam de forma significativa o preço de retalho associado às chamadas vocais que recebem;
- (ii) que os serviços de retalho e os serviços de terminação não são complementares; e
- (iii) o exemplo do episódio SSNIP, para o caso da rede da Optimus, referido no ponto 3.1.1.1.

Deste modo, não se encontram motivos para alterar a posição preliminar do ICP-ANACOM, segundo a qual o ponto de partida para a análise destes mercados é a terminação grossista de chamadas vocais em redes móveis individuais.

3.1.1. Substituibilidade entre redes de terminação de chamadas num local móvel

Discutem-se em seguida as possibilidades de substituição entre as várias redes de terminação.

3.1.1.1. Substituibilidade do lado da procura

Para além da possibilidade de definição do mercado relevante com base num mercado limitado a cada uma das redes móveis, outras possibilidades podem ser equacionadas. Num extremo poderia definir-se o mercado relevante como um mercado para cada utilizador individual, enquanto no outro extremo poderia ser considerado um mercado único englobando todas as redes de terminação, ou em alternativa, um mercado global dos serviços móveis⁴¹.

A justificação para se definir o mercado relevante como um mercado em cada utilizador individual, decorre de qualquer chamada efectuada para um dado utilizador não substituir outra chamada para outro utilizador, o que se verifica tanto ao nível retalhista como grossista.

Quanto às restantes possibilidades de definição do mercado relevante, verifica-se que a definição de um mercado global de serviços móveis só se afiguraria adequada se (i) os assinantes valorizassem de forma significativa o preço de retalho associado às chamadas que recebem, determinado, em larga medida, pela tarifa de terminação cobrada pelos respectivos operadores; e (ii) os serviços em causa (serviços a retalho e serviços de

⁴¹ A definição de um mercado nacional global dos serviços móveis traduzir-se-ia, nomeadamente, na inclusão no mesmo mercado relevante dos serviços de acesso, originação e terminação de chamadas em redes móveis.

terminação) fossem complementares. Para que fosse possível definir um mercado global de serviços móveis, os operadores só poderiam aumentar as respectivas tarifas de terminação, sem perder clientes, se reduzissem os preços de retalho de outro(s) serviço(s) disponibilizado(s) aos utilizadores⁴². No entanto, verifica-se que, atendendo ao princípio do chamador-pagador, os preços da terminação não constituem uma preocupação fundamental de quem escolhe uma rede móvel. Nesse contexto, não existe a necessária complementaridade entre os serviços oferecidos a retalho e os serviços de terminação que justifique a sua integração num mesmo mercado.

Alternativamente, poderia ser definido um mercado nacional (único) de terminação. Essa definição só se justifica se o contrapoder dos compradores for suficientemente significativo para condicionar o comportamento dos operadores aquando da fixação das tarifas de terminação de chamadas nas respectivas redes móveis.

Esse contrapoder pode existir, designadamente, quando (i) os utilizadores valorizam de forma significativa a recepção de chamadas; e (ii) o valor das chamadas entre um conjunto de utilizadores representa uma parte relevante do valor da totalidade das chamadas realizadas por esses utilizadores (“grupo fechado de utilizadores”)⁴³.

No primeiro caso, o preço de terminação das chamadas para um determinado utilizador influenciá-lo-ia na sua escolha relativa ao operador. No entanto, quem efectua as chamadas terminadas numa dada rede móvel não tem uma significativa capacidade de influência sobre a escolha do operador em que termina a chamada.

No segundo caso, um operador ao aumentar as tarifas de terminação associadas a chamadas vocais, levando a um aumento do preço de retalho das chamadas vocais terminadas na sua rede, incentiva, indirectamente, os membros de um “grupo fechado de utilizadores” a mudarem para outro operador de rede que, em particular, lhes ofereça chamadas vocais entre os membros do grupo menos onerosas. Contudo, os operadores de rede móvel segmentam os seus clientes dirigindo ofertas específicas a esses grupos⁴⁴, enquanto disponibilizam outro tipo de ofertas a grupos menos sensíveis aos preços das chamadas que recebem. Dessa forma, os operadores de rede móvel atenuam os efeitos de eventuais constrangimentos exercidos sobre os preços da terminação móvel.

Conforme se pode concluir a partir da exposição acima, não é adequada a definição de um mercado global de serviços móveis, ou a definição de um mercado nacional de terminação, fundamentalmente em virtude do comportamento dos operadores de redes móveis aquando da fixação das tarifas de terminação de chamadas vocais nas redes respectivas não se afigurarem significativa e sustentadamente condicionados.

Assim, verifica-se que, na perspectiva da procura, as redes de terminação móvel não são substitutas. Aliás, existe um exemplo de um episódio SSNIP que comprova esta conclusão, para o caso da rede da Optimus.

A Vodafone e a TMN, por pressão da regulação, reduziram as respectivas tarifas de terminação para chamadas originadas em terminais fixos em cerca de 7% em Julho de

⁴² Cf. Recomendação – Exposição de Motivos Secção 4.3.1.

⁴³ Cf. Recomendação – Exposição de Motivos Secção 4.3.1.

⁴⁴ Actualmente, os operadores de redes móveis têm ofertas de retalho que incluem chamadas a preços mais vantajosos para um determinado conjunto de números de telefone, pré-definido pelo utilizador que adere a essa oferta, independentemente da rede a que pertence.

2003, Outubro de 2003 e Janeiro de 2004, o que corresponde a uma redução total de cerca de 20%.

Ao contrário desses operadores, a Optimus manteve, em cada período, as suas tarifas de terminação para chamadas originadas em terminais fixos inalteradas, sem que se registasse uma redução significativa do volume de tráfego de terminação naquela rede. Verifica-se, assim, que os utilizadores consideraram a realização dessas chamadas insubstituível, mesmo defrontando-se com um pequeno mas significativo aumento relativo duradouro das tarifas de terminação de chamadas vocais originadas em redes fixas na rede da Optimus. Por outro lado, verifica-se que os operadores que reduziram os preços: a TMN e a Vodafone, também não registaram nas respectivas redes móveis qualquer alteração significativa do tráfego de terminação. A decisão de não baixar as tarifas de terminação para chamadas originadas em terminais fixos por parte da Optimus é, portanto, independente do comportamento dos restantes operadores de rede móvel, o que mostra que o seu mercado relevante é o da terminação de chamadas vocais na sua rede.

Atendendo à análise efectuada quanto às diversas possibilidades de definição do mercado relevante, e considerando o exemplo referido, para a rede da Optimus, a dimensão do mercado relevante, na perspectiva da procura, poderá variar entre um mercado relevante para cada utilizador e um mercado relevante para cada rede móvel, em que no último caso, cada operador tem um monopólio no seu mercado.

3.1.1.2. Substituibilidade do lado da oferta

Na perspectiva da oferta, a definição de um mercado relevante restrito a cada utilizador é inviável, atendendo a que os operadores de rede móvel não conseguem estabelecer preços diferenciados para cada utilizador da sua rede, em função das elasticidades procura-preço evidenciadas por cada um desses utilizadores. Assim, o mercado grossista da terminação tem pelo menos a dimensão de cada uma das redes móveis.

Para que se verificasse substituibilidade do lado da oferta entre redes de terminação de chamadas vocais num local móvel, os cartões SIM teriam que ser reprogramáveis, o que, actualmente, não é possível. Esta situação impossibilita um operador em cuja rede uma certa chamada vocal é originada de adquirir a terminação dessa chamada a um operador que não o detentor da rede escolhida pelo utilizador chamado⁴⁵.

Assim, do ponto de vista da oferta grossista, não existindo tecnologia que permita a terminação de uma chamada através de redes alternativas, não há substitutos para a terminação de chamadas numa rede móvel específica. Essa situação inviabiliza a definição do mercado em análise como um mercado nacional, em vez de um mercado em cada rede móvel individual.

⁴⁵ Cf. Recomendação – Exposição de Motivos Secção 4.3.1.

3.1.1.3. Conclusão: substituíbilidade entre redes de terminação móvel

Da análise das substituíbilidades do lado da procura e do lado da oferta, conclui-se que, actualmente, não existem indícios da existência de possibilidades efectivas de substituição do lado da procura e/ou do lado da oferta que condicionem o comportamento dos operadores aquando da fixação das tarifas de terminação de chamadas vocais nas redes respectivas, tornando economicamente não compensadora qualquer tentativa de fixação ou manutenção dessas tarifas em níveis excessivos.

Como já foi mencionado, a Vodafone manifestou a sua discordância com esta posição. O ICP-ANACOM considera que os argumentos apresentados pela Vodafone não são adequados, dada a inexistência de substituíbilidade pelo lado da procura e da oferta entre os diversos serviços que integrariam o referido mercado global dos serviços móveis. Ao contrário do que a Vodafone afirma, a ausência de regulação nos mercados grossistas de terminação conduziria a preços excessivos, como a experiência passada demonstra.

Tendo em conta o acima exposto, **o ICP-ANACOM conclui** que o mercado relevante no âmbito da terminação de chamadas vocais em redes móveis é o mercado grossista de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.

3.1.2. Terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais vs. terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo

Nesta secção, será analisada a substituíbilidade entre a terminação de chamadas em redes móveis e a terminação através das redes telefónicas públicas individuais num local fixo.

3.1.2.1. Substituíbilidade do lado da procura

O presente capítulo pretende avaliar até que ponto a fixação dos preços de terminação móvel pode ser estrangida pelas opções dos clientes retalhistas, nomeadamente pela realização de chamadas destinadas às redes fixas.

Entende-se que o grau de substituíbilidade existente ao nível das comunicações móveis e fixas não é suficientemente elevado para estranger a fixação de preços nas comunicações móveis.

De facto, quem estabelece uma chamada com destino a uma rede móvel pretende contactar a outra pessoa directa e pessoalmente; a alternativa de contactar a pessoa em causa para um número da rede fixa nem sempre é possível, dado que esta não se encontra permanentemente junto de um telefone fixo, ou sendo possível, pode ter menor valor para o chamador. Não parece viável que, atendendo a esta necessidade, a procura de terminação na rede móvel possa ser estrangida pela procura de terminação nas redes fixas.

Ainda que existisse substituíbilidade do lado da procura, os diferenciais de preços registados constituem uma evidência clara de que a terminação nas redes móveis não é

constrangida pela terminação nas redes fixas. A Tabela 3 mostra que as diferenças entre os preços de terminação das chamadas na rede fixa e na rede móvel são muito significativos, sendo de notar que um operador paga para terminar uma chamada na rede móvel mais de 12 vezes do que aquilo que paga para terminar uma chamada na rede fixa da PTC.

Tabela 3 – Preços de terminação na rede fixa e na rede móvel

	Horário Normal	Horário Económico
Fixo-Móvel	€0,2779 (Optimus) ⁴⁶ €0,1850 (TMN e Vodafone)	
Móvel-Móvel (e internacional de entrada)	€0,1870	
Fixo-Fixo e Móvel-Fixo (da PTC)⁴⁷	Entre €0,0070 e €0,0149	Entre €0,0045 e €0,0093

Fonte: ICP-ANACOM

3.1.2.2. Substituibilidade do lado da oferta

Neste âmbito, é importante verificar em que medida os operadores de rede fixa entrariam no mercado da terminação móvel na sequência de um pequeno, mas significativo, aumento de preços de carácter duradouro.

A actividade dos operadores de rede móvel dependerá, em princípio, da atribuição de um número limitado de direitos de utilização de frequências a qual estará sujeita a um procedimento de concurso público ou leilão, a definir nos termos do Quadro Nacional de Atribuição de Frequências.

O procedimento referido, associado ao reduzido número de frequências GSM ainda disponíveis para atribuição a um novo operador de rede móvel, constitui necessariamente uma barreira à entrada no mercado móvel.

Para além das barreiras referidas, não são também de negligenciar os custos de construção de uma rede móvel, de âmbito nacional, bem como os custos de *marketing* associados à criação de uma marca e todos os custos que decorrem da angariação de clientes. Por outro lado, o próprio estado de maturidade que alcançou o serviço móvel em Portugal pode funcionar como uma barreira à entrada no mercado.

⁴⁶ Preço com base nos valores receitas e minutos para o quarto trimestre de 2003.

⁴⁷ Preço por minuto com base numa chamada de 3 minutos.

Assim não parece viável que, a curto prazo, os actuais operadores de rede fixa possam vir a construir uma rede móvel face a um pequeno aumento de preços de carácter permanente da terminação móvel oferecida pelos actuais operadores de rede móvel.

3.1.2.3. Conclusão: terminação de chamadas em redes móveis e em redes fixas

Todos os operadores que responderam à consulta pública preliminar consideram que a terminação em redes móveis deve constituir um mercado separado da terminação em redes fixas.

Face à análise das substituibilidades do lado da procura e do lado da oferta, o **ICP-ANACOM conclui** que a terminação de chamadas na rede fixa não constitui um substituto da terminação de chamadas em redes móveis individuais, pelo que constituem mercados do produto distintos.

3.1.3. Terminação de chamadas vocais em redes telefónicas públicas móveis individuais vs. terminação de SMS e outros serviços de dados em redes telefónicas públicas móveis individuais

Determinadas formas de comunicação, tais como os SMS⁴⁸ e outras comunicações de dados⁴⁹, poderão ser consideradas razoáveis substitutos da terminação de chamadas de voz. A presente secção analisa essas possibilidades de substituição, nomeadamente verificando até que ponto podem constranger a fixação de preços de terminação móvel das chamadas de voz.

3.1.3.1. Substituibilidade do lado da procura

Neste contexto o que está em causa é saber até que ponto existe alguma substituibilidade entre a terminação de serviços de dados e a terminação de chamadas de voz.

Para o efeito importa verificar se a procura retalhista de serviços de dados móveis, incluindo SMS, poderá de alguma forma influenciar a procura de chamadas de voz móvel com impacto sobre a terminação ao ponto de um pequeno aumento de preços, na ordem dos 5% a 10% na terminação móvel de chamadas de voz, ser suficiente para que um número significativo de utilizadores substitua as chamadas de voz destinadas a outras redes pelo envio de mensagens.

Apesar de poder existir alguma substituibilidade das comunicações de dados móveis, sobretudo dos SMS, face às chamadas móveis de voz, particularmente em relação a

⁴⁸ O serviço de mensagens escritas é uma facilidade de serviço não voz do GSM – criado ainda na fase 1 do “*standard*” – caracterizada pelo envio e recepção de pequenas mensagens de texto com caracteres alfanuméricos e de pequenos grafismos, utilizando para a transmissão o canal de sinalização.

⁴⁹ Inclui as comunicações de dados realizadas sobre redes móveis de 2ª geração efectuadas por recurso ao WAP - *Wireless Application Protocol* (O WAP é um protocolo de aplicações sem fios que permite aos utilizadores das redes móveis e de outros dispositivos digitais sem fios aceder a conteúdos Internet, trocar correio electrónico ou executar outras operações de transmissão de dados) e as comunicações de dados suportadas sobre as redes GPRS e UMTS.

comunicações que não exijam resposta imediata, os diferenciais de preços, ao nível do retalho, verificados entre os dois tipos de comunicação indiciam a existência de mercados distintos.

Para a terminação de chamadas fixo-móvel⁵⁰, o preço máximo por minuto, para uma chamada de 100 segundos de duração, com tarifação ao segundo no máximo a partir do primeiro minuto é de €0,1870. No que se refere à terminação móvel-móvel⁵¹, o preço corresponde a €0,1870 por minuto com tarifação ao segundo a partir do primeiro segundo. Quanto à terminação de SMS, o preço em vigor acordado entre os operadores é de €0,0499 por SMS.

Tabela 4 – Preços da terminação

Terminação Fixo-Móvel	€0,1870 (o preço máximo por minuto, para uma chamada de 100 segundos de duração, com tarifação ao segundo no máximo a partir do primeiro minuto) ⁵² A partir de 1 de Julho de 2004, a TMN e a Vodafone anunciaram reduções no preço da terminação fixo-móvel, que para esses operadores passou a ser de €0,1850 (com tarifação ao segundo desde o primeiro segundo)
Terminação Móvel-Móvel	€0,1870 (o preço máximo por minuto, para uma chamada de 100 segundos de duração, com tarifação ao segundo a partir do primeiro segundo)
Terminação SMS	€0,0499

Assim, não existindo a substituíbilidade ao nível retalhista também não se perspectiva que ao nível da terminação possa existir alguma substituíbilidade entre as chamadas de voz e os SMS. Acresce que os diferenciais de preços verificados entre os dois tipos de terminação indiciam que os dois serviços não são considerados substitutos do lado da procura.

Relativamente aos outros serviços de dados (com excepção dos SMS), não é ainda muito clara a forma como esses serviços se irão desenvolver, como serão comercializados e como se estabelecerão as relações de interligação entre os diversos

⁵⁰ Deliberação do ICP-ANACOM de 24.01.2002, aplicável a partir de 31.12.2002. Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=30606>

⁵¹ Deliberação do ICP-ANACOM de 29.05.2002, aplicável a partir de 30.06.2002. Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=36526>

⁵² Apesar do preço referido constituir o limite máximo a praticar pelos operadores de rede móvel para as chamadas fixo-móvel, a regra da facturação ao segundo apenas após o primeiro minuto tem permitido aos operadores praticarem tarifários em que o preço do primeiro minuto é distinto do preço dos minutos seguintes. Em consequência dessa prática, os valores facturados relativos a receitas/minutos atingem na realidade montantes significativamente superiores ao limite estabelecido, como é possível constatar na Tabela 3, para os preços praticados pela Optimus.

operadores que os fornecem. O seu desenvolvimento deverá ser potenciado com uma maior implementação das redes GPRS e o desenvolvimento das redes UMTS.

Assim, não se afigura adequado considerar os outros serviços de dados sobre as redes móveis (MMS, EMS, acesso à Internet), que parecem configurar um mercado emergente, como substitutos das chamadas móveis. Consequentemente, entende-se que não exercem pressão concorrencial significativa sobre a terminação de chamadas de voz nas redes móveis.

3.1.3.2. Substituibilidade do lado da oferta

Atendendo a que todos os operadores de rede móvel em actividade fornecem o serviço de terminação móvel de chamadas de voz e de serviços de dados, particularmente os SMS, a análise de substituibilidade do lado da oferta carece de relevância. A fixação dos preços de um tipo de terminação não é constrangida pela fixação dos preços de outro tipo de terminação quando efectuada pelo mesmo operador.

Há, no entanto, a possibilidade de outras entidades poderem entrar em actividade como empresas que oferecem serviços (*service providers*) ou MVNO (*Mobile Virtual Network Operator*), fornecendo serviços de terminação de SMS ou outros serviços de dados. Neste âmbito importaria verificar se estas empresas poderiam vir a oferecer terminação de chamadas vocais na sequência de um pequeno aumento de preços da terminação nas redes móveis.

Quanto à possibilidade das empresas que oferecem o serviço telefónico em local fixo poderem vir a prestar serviços móveis, como MVNO ou prestadores de serviços, apesar de terem existido no passado empresas que manifestaram interesse em exercê-la, tal nunca se concretizou.

3.1.3.3. Conclusão: terminação de chamadas vocais e terminação de SMS e outros serviços de dados

Considerando a análise das substituibilidades do lado da procura, conclui-se que os serviços de dados sobre redes móveis, nomeadamente os SMS, não exercem suficiente pressão concorrencial sobre a fixação dos preços da terminação de chamadas de voz nas redes móveis.

A este respeito a Optimus manifesta a preocupação de que “(...) a posição de mercado detida pela TMN no mercado retalhista do acesso à rede e das chamadas vocais móveis e que a posição detida por este operador no mercado grossista da terminação sejam utilizadas para criar e reforçar alguma posição dominante num mercado retalhista de serviços de SMS”. Este efeito poderia resultar da “manutenção de níveis de preços de terminação e de preços de retalho *on net* que impedem os operadores concorrentes possam praticar preços para a rede TMN competitivos com os seus preços *on net*.”

O ICP-ANACOM entende que, na ausência de dados relevantes do lado da oferta, dado que são os mesmos operadores a prestarem ambos os serviços, não existe informação suficiente para considerar os SMS e os restantes serviços de dados como substitutos da

terminação das chamadas de voz nas redes móveis, pelo que não devem integrar o mesmo mercado do produto.

3.1.4. Terminação de chamadas vocais móveis individuais vs. chamadas intra-redes em redes móveis individuais

O presente capítulo procura analisar as possibilidades de substituição da terminação de chamadas de voz em redes móveis, pelo estabelecimento de chamadas intra-redes.

Com estas chamadas, os utilizadores das redes móveis procuram beneficiar de preços mais baixos do que os que resultam das chamadas inter-redes.

3.1.4.1. Substituibilidade do lado da procura

As chamadas móveis intra-rede, por terem preços em média mais baixos, poderão constituir substitutos razoáveis, do lado da procura, para a terminação móvel de chamadas de voz originadas noutras redes.

Para que tal fosse uma realidade seria necessário que a parte chamadora, perante um pequeno aumento de preços, de carácter não transitório, da terminação das chamadas móveis, substituísse a rede em que habitualmente origina as suas chamadas pela rede em que se encontra a parte chamada.

Para o efeito poderia usar dois ou mais cartões SIM no mesmo equipamento terminal, ou um único cartão SIM com dois ou mais números, cada um deles associado a uma determinada rede. No entanto, as opções referidas, por não serem muito práticas e em alguns casos exigirem equipamentos terminais de custo elevado, não estão generalizadas, pelo que, *per si*, não permitem um nível de substituibilidade suficiente para constringer a fixação do preço da terminação móvel.

Outra opção, que começa a ser usada, mas que ainda assim não terá um número suficiente de utilizadores para exercer algum constrangimento na fixação da terminação móvel, é o recurso a dois ou mais equipamentos terminais, cada um ligado a uma rede móvel distinta. A este propósito, refira-se que mais de 88% dos clientes das redes móveis são clientes de uma única rede móvel⁵³.

De igual forma, alguns utilizadores, particularmente empresas, usam as *SIM boxes*, que são equipamentos que permitem redireccionar o tráfego, de forma a que as chamadas originadas noutras redes possam ser consideradas como chamadas originadas na rede móvel, tornando-as chamadas intra-redes.

No entanto, como a Comissão reconhece na Recomendação, estas práticas só são viáveis para clientes que geram grandes volumes de tráfego terminado nas redes móveis. Para além disso, os operadores de rede móvel normalmente criam ofertas especiais dirigidas aos clientes que apresentam uma maior sensibilidade aos preços, reservando outras ofertas para clientes que evidenciam uma menor sensibilidade às

⁵³ Dados obtidos num estudo de mercado realizado pelo ICP-ANACOM em 2004.

diferenças de preços intra-rede e inter-redes, anulando o eventual efeito de pressão concorrencial que pudesse existir entre a terminação móvel e as chamadas intra-rede.

Assim, entende-se que essas opções não serão suficientes para constranger a fixação do preço da terminação de chamadas na rede móvel.

Para além das reacções das partes chamadoras, a substituíbilidade do lado da procura também poderá existir em resultado da pressão concorrencial exercida sobre o preço de terminação móvel pela parte chamada.

Para que a parte chamada possa exercer alguma pressão sobre a fixação de preços de terminação das chamadas móveis, os preços de terminação teriam que constituir um dos factores decisivos na adesão a uma rede móvel.

Tal não acontece devido ao princípio do chamador-pagador. A escolha do operador de rede móvel é influenciada sobretudo por factores tais como o preço das chamadas efectuadas, a existência ou não de uma assinatura mensal e o número de minutos de conversação incluídos numa eventual mensalidade.

Contudo, em alguns grupos de utilizadores, como é o caso de algumas empresas, ou grupos de amigos e/ou famílias, para além da preocupação pelo preço das chamadas efectuadas existe também a preocupação pelo preço de ser chamado. Esses utilizadores procuram aderir a uma mesma rede para beneficiarem dos preços mais baixos das chamadas intra-rede. No entanto, como já foi evidenciado anteriormente quanto às opções de redireccionamento do tráfego, os operadores de rede móvel procuram desincentivar as mudanças de operador de rede, criando ofertas específicas para os utilizadores com as referidas preocupações.

Entende-se que as possibilidades mencionadas não são suficientemente representativas do comportamento da generalidade dos utilizadores das redes móveis, para que possam exercer uma pressão concorrencial sobre a terminação móvel.

Assim, a fixação dos preços de terminação não está sujeita às mesmas pressões concorrenciais que a fixação dos preços retalhistas das chamadas intra-redes.

3.1.4.2. Substituíbilidade do lado da oferta

De lado da oferta, considerando que os operadores que fornecem o serviço de terminação móvel são também os que prestam o serviço a retalho, não existem elementos para a avaliação de eventuais pressões concorrenciais entre os dois serviços.

Acresce, no entanto, que mesmo na eventualidade dos serviços a retalho, nomeadamente as chamadas intra-redes, podem exercer alguma pressão concorrencial sobre a terminação em redes móveis individuais, por via da existência de soluções técnicas que permitem o redireccionamento do tráfego, transformando o tráfego inter-redes em tráfego intra-rede, essas soluções não estão muito generalizadas. Normalmente, são apenas adoptadas junto de clientes específicos, tais como empresas com um elevado volume de tráfego.

Atendendo nomeadamente à limitação referida e ao facto dos operadores de rede móvel continuarem a manter níveis de tráfego inter-redes móveis de alguma forma significativos (variam entre 16% e 36% do total do tráfego móvel-móvel), não se pode

concluir imediatamente pela existência de pressões concorrenciais entre os serviços de retalho e a terminação móvel.

3.1.4.3. Conclusão: terminação de chamadas vocais e chamadas intra-redes

Todos os operadores que responderam à consulta pública preliminar consideram que as chamadas intra-rede não pertencem ao mesmo mercado do produto da terminação de chamadas vocais. A Optimus refere, contudo, que deve “ver-se no mercado da terminação um instrumento para um operador dominante fomentar a criação de efeito de rede desproporcional àquele que os operadores com quotas de mercado substancialmente inferiores conseguem alguma vez gerar (...)”. O ICP-ANACOM teve em consideração estes comentários no contexto da análise de PMS.

Atendendo a que se considerou que o estabelecimento de chamadas intra-redes não constituiu um substituto da terminação móvel de chamadas de voz, nem a definição dos respectivos preços decorre de uma decisão única de aquisição de ambos os serviços, pelo que não constituem produtos comercializados num único pacote pelo mesmo operador, e que não existem elementos que permitam uma análise da substituição pelo lado da oferta, **o ICP-ANACOM conclui** que as chamadas intra-rede não exercem suficiente pressão concorrencial sobre a fixação dos preços de terminação móvel das chamadas de voz, não estando, como tal, incluídas no mesmo mercado.

3.1.5. Terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais GSM vs. terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais 3G

Os três operadores de rede móvel detentores e exploradores de redes GSM detêm, igualmente, licenças para exploração dos sistemas móveis de 3G (sistemas UMTS), não havendo neste momento mais nenhum operador licenciado para esse efeito. A oferta comercial do serviço, conforme já referido, foi iniciada entre Abril e Junho do corrente ano.

No âmbito dos operadores de redes móveis detentores de redes GSM e UMTS, deve ser analisada a inclusão, ou não, da terminação de chamadas vocais nas redes UMTS respectivas no mercado grossista de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais. Nesse contexto, deve ter-se em atenção que, à data de elaboração do presente documento, encontra-se a decorrer a fase de lançamento comercial dos serviços móveis suportados em redes UMTS e, conseqüentemente, a expressão dos mesmos é ainda limitada.

3.1.5.1. Substituibilidade do lado da procura

Os equipamentos terminais associados aos serviços móveis suportados em redes UMTS funcionam, igualmente, sobre redes GSM. Por isso, uma chamada vocal para um utilizador desses serviços poderá ser terminada em qualquer uma das redes, decisão que será tomada exclusivamente pelo operador do utilizador chamado.

O utilizador que realiza uma chamada vocal para um cliente de serviços móveis suportados em redes UMTS não tem, assim, possibilidade de escolher a rede na qual a sua chamada irá ser terminada. Consequentemente, no que respeita à procura, a terminação de chamadas vocais em redes UMTS não é constringida pela terminação de chamadas vocais em redes GSM, e vice-versa, pelo que não se afigura que sejam serviços efectivamente substitutos.

No entanto, entende-se que ambos os serviços estarão sujeitos a um constringimento de preços comum, nomeadamente pela adopção de um sistema de tarifação equivalente.

3.1.5.2. Substituibilidade do lado da oferta

Do lado da oferta, considerando que os operadores que fornecem o serviço de terminação móvel na rede GSM são também os que oferecem o serviço de terminação móvel na rede UMTS, não existem elementos para a avaliação de eventuais pressões concorrenciais entre os dois serviços.

3.1.5.3. Conclusão: terminação de chamadas em redes GSM e em redes 3^aG

A TMN é o único operador que considera que a terminação de chamadas vocais em redes GSM e a terminação de chamadas vocais em redes UMTS não pertencem ao mesmo mercado do produto. A TMN justificou essa posição com as mesmas razões que, de acordo com o direito da concorrência, levam à conclusão de que o mercado grossista de terminação de chamadas vocais em redes móveis coincide com o de cada rede individual. Nesse contexto, a TMN referiu, em particular, que o carácter emergente do serviço de terminação de chamadas vocais em redes UMTS fundamenta a separação dos dois serviços, pelo menos até que o último tenha adquirido estabilidade e dimensão suficientes que permitam uma análise fundamentada das pressões de substituição a que se encontra sujeito.

As restantes entidades que responderam à consulta pública preliminar concordaram com o entendimento do ICP-ANACOM. A Vodafone, no entanto, chamou a atenção para o facto de que os serviços suportados em redes UMTS devem, no seu entender, ser excluídos de qualquer eventual regulamentação *ex ante* imposta pelo ICP-ANACOM ao mercado de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, dado o carácter pioneiro e emergente dos serviços em causa.

A Onitelecom referiu que as potencialidades das redes UMTS em termos de novos serviços face às redes GSM poderiam justificar, pelo menos numa primeira abordagem, que o ICP-ANACOM considerasse esses serviços em mercados distintos, consoante o tipo de tecnologia utilizado. Contudo, recordou que o novo quadro regulamentar se baseia, entre outros, no princípio da neutralidade tecnológica e que, por isso, os mercados relevantes devem ser definidos consoante as características dos serviços prestados.

Assim, a Onitelecom apresentou reservas quanto à separação do mercado de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais consoante o serviço seja suportado em redes GSM ou em redes UMTS no momento presente, já que, conforme referido no

documento da consulta pública preliminar, não existem elementos precisos sobre novos serviços prestados em redes UMTS.

Actualmente, a terminação de chamadas vocais em redes móveis UMTS não constitui um serviço substituto da terminação de chamadas vocais em redes móveis GSM. Contudo, entende-se que ambos os serviços estão sujeitos ao mesmo tipo de constrangimentos.

De acordo com as respectivas ofertas, os serviços básicos de voz têm o mesmo preço do que as comunicações de voz efectuadas no âmbito das redes GSM, existindo o mesmo esquema tarifário.

De facto, regra geral, a atractividade da possibilidade de um operador praticar tarifas diferentes consoante a rede utilizada para terminar uma chamada vocal dirigida a um seu utilizador de serviços móveis suportados em redes UMTS é substancialmente reduzida, em virtude das dificuldades ao nível da sua operacionalização⁵⁴.

Adicionalmente, o serviço de chamadas vocais em redes GSM e o serviço de chamadas vocais em redes UMTS correspondem, na sua essência, a um mesmo serviço, na perspectiva do consumidor. Nesse contexto, e dado que a cobertura das redes UMTS é ainda reduzida, considera-se que há uma forte probabilidade de o fornecimento de serviços de chamadas vocais a consumidores associados a redes UMTS ser efectuado por qualquer uma das redes, indiscriminadamente, ou até por ambas.

No entanto, deve notar-se que a definição de mercados diferentes para cada um desses serviços não condicionaria de forma significativa o comportamento dos operadores aquando da fixação das tarifas de terminação de chamadas vocais nas redes respectivas. A análise do grau de concorrência nesses dois tipos de serviços conduziria a resultados semelhantes.

Tendo em conta os argumentos abordados na consulta pública preliminar e os desenvolvimentos comerciais recentes, o ICP-ANACOM considera que a terminação de chamadas vocais em redes móveis UMTS deve ser incluída no mercado grossista de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.

3.2. Definição do mercado geográfico

De acordo com a definição do mercado do produto, o mercado relevante é o da terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais e, como tal, o âmbito geográfico de cada mercado corresponde à cobertura geográfica de cada rede de terminação.

As redes GSM dos operadores licenciados em Portugal para a prestação do serviço móvel terrestre têm uma cobertura nacional, que actualmente atinge cerca de 99% do

⁵⁴ A adopção de tarifas diferentes consoante a rede utilizada para terminar uma chamada vocal dirigida a um utilizador de serviços móveis suportados em redes UMTS exige, nomeadamente, o desenvolvimento de um sistema de facturação novo, ou a adaptação do sistema já existente, e a criação de um mecanismo que permitisse ao operador responsável pela origem da chamada ter conhecimento da rede utilizada para a terminação da mesma.

território nacional. Para além disso, a própria licença que habilita os operadores à prestação do serviço é também de âmbito nacional.

Os preços de terminação praticados pelos operadores de rede móvel, apesar de sujeitos a algumas restrições por imposição da regulação, poderiam apresentar algumas variações regionais. No entanto, tal não acontece em Portugal. Existe uma uniformidade tarifária em todo o território nacional, que é praticada por todos os operadores de rede móvel em actividade.

Já quanto às redes UMTS, a sua exploração só se iniciou muito recentemente.

Atendendo à necessidade de acautelar uma adequada cobertura da população, o ICP-ANACOM deliberou recentemente (10 de Fevereiro de 2004)⁵⁵ que os operadores de UMTS deveriam estar vinculados a assegurar através de meios próprios, coberturas da população nacional a débitos de 144 Kbps, correspondentes a 60% dos valores fixados nas respectivas licenças, sem prejuízo do cumprimento das exigências mínimas do Caderno de Encargos. É ainda permitido a itinerância (*roaming*) nacional, como forma de assegurar a diferença entre a cobertura geral de população e de área a que cada operador se encontra vinculado pela licença de que é titular e a cobertura mínima através de meios próprios referida anteriormente.

Os operadores de redes móveis UMTS podem também partilhar infra-estruturas de redes⁵⁶.

Assim, verifica-se que actualmente os operadores licenciados para a prestação do UMTS não asseguram uma cobertura da generalidade da população e do território nacional. No entanto, refira-se que as licenças UMTS, tais como as licenças GSM, têm um âmbito nacional, sendo previsível que a sua cobertura se estenda gradualmente a toda a população e território nacional.

No que se refere aos preços de terminação das chamadas de voz nas redes UMTS, como se referiu na análise da substituíbilidade entre as redes GSM e UMTS, existe uma forte probabilidade de os operadores seguirem de perto a tarifação praticada nas redes GSM. Tal deverá ser visível não apenas em relação ao nível de preços, mas também quanto à uniformidade tarifária.

Assim o ICP-ANACOM considera que a dimensão geográfica dos mercados da terminação de chamadas de voz em redes móveis corresponde à dimensão de cada uma das redes móveis consideradas.

Todos os operadores que responderam à consulta pública preliminar concordam com esta posição. A Onitecom, refere no entanto, que a definição do mercado geográfico “deverá ser equacionada em caso de existência de *roaming* nacional, o que poderá justificar a consideração mais alargada do conceito de mercado geográfico para todo o território nacional”. A Vodafone, apesar de concordar com a definição proposta de mercado geográfico, caso o ICP-ANACOM entenda definir como mercado relevante o mercado grossista da terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, considera que o mercado geográfico é irrelevante para efeitos de imposição de

⁵⁵ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=96299>

⁵⁶ Vide decisões sobre esta matéria em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=38327> e <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=50031>

obrigações regulamentares. A Vodafone entende que “a imposição de obrigações regulamentares deve basear-se única e exclusivamente na natureza do problema de concorrência identificado, devendo, por conseguinte, as medidas correctivas ser proporcionais e justificadas para resolver o problema específico num mercado considerado como não sendo efectivamente concorrencial, para o que nada releva a dimensão da rede alvo dessas medidas.”

3.3. Conclusão

Na sequência da análise efectuada, o **ICP-ANACOM** concluiu que existem em Portugal os seguintes mercados relevantes:

- **Mercado grossista de terminação de chamadas vocais na rede móvel da TMN**
- **Mercado grossista de terminação de chamadas vocais na rede móvel da Vodafone**
- **Mercado grossista de terminação de chamadas vocais na rede móvel da Optimus**

A este propósito os operadores que responderam à consulta pública preliminar concordam com a posição do ICP-ANACOM. A Vodafone, no entanto, considera que deveria haver um mercado global de carácter nacional, compreendendo todos os serviços prestados pelos operadores de redes móveis. Contudo, no pressuposto de que o mercado relevante é o mercado grossista da terminação, a Vodafone considera que esse mercado deve incluir apenas as chamadas vocais.

Os mercados de terminação referidos incluem a terminação de chamadas vocais nas redes GSM e UMTS.

3.4. Mercados susceptíveis de regulação *ex-ante*

A Comissão considera que os mercados identificados para efeitos de regulação *ex-ante* deverão obedecer a três critérios cumulativos⁵⁷:

- Obstáculos à entrada e ao desenvolvimento da concorrência: persistência de fortes obstáculos à entrada, sejam de natureza estrutural, jurídica ou regulamentar.

Considera-se que, em relação a estes mercados, o critério é cumprido, tal como se explica no ponto 4.2 deste documento.

⁵⁷ Cf. Recomendação – Exposição de Motivos pp 9 a 11.

- Aspectos dinâmicos: verificar se as características do mercado conduzirão a uma concorrência efectiva num horizonte temporal pertinente, sem necessidade de intervenção regulamentar *ex-ante*. A aplicação deste critério implica o exame da situação da concorrência por detrás dos obstáculos à entrada.

Considera-se que, em relação a estes mercados, este critério é cumprido, tal como se explica nos pontos 4.1, 4.3 e 4.4 deste documento, pelo que se concluiu que sem uma intervenção regulamentar *ex-ante* não existirá uma concorrência efectiva a curto/médio prazo.

- Eficácia relativa do direito da concorrência e da regulamentação *ex-ante* complementar: suficiência do direito da concorrência por si só para suprir as insuficiências persistentes no mercado.

Tal como resulta do parecer disponível no sítio do ICP-ANACOM na Internet⁵⁸, a informação disponível e os diferentes instrumentos existentes, a frequência, o detalhe e a urgência das intervenções e o facto de existir PMS nestes mercados (vide capítulo 4 deste documento) determinam que a regulação *ex-ante* seja essencial para minorar os efeitos das falhas destes mercados.

⁵⁸ Disponível em <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=774&contentId=128076>

4. AVALIAÇÃO DE PMS NOS MERCADOS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS

De acordo com o n.º 1 do artigo 60º da Lei n.º 5/2004, "*considera-se que uma empresa tem poder de mercado significativo se, individualmente ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e mesmo dos consumidores*".

O PMS pode ser detido por apenas uma das empresas presentes no mercado em análise (dominância individual) ou por mais do que uma dessas entidades (dominância conjunta). Adicionalmente, uma empresa com PMS num mercado relevante específico pode ser considerada como tendo PMS num mercado estreitamente relacionado, no qual as ligações entre os dois mercados são tais que permitem que o poder de mercado detido num mercado seja utilizado no outro mercado, fortalecendo o poder de mercado da empresa (alavancagem de PMS).

O PMS é aferido em função dos critérios referidos nas Linhas de Orientação e no documento da consulta pública preliminar. De acordo com este documento a análise da concorrência efectiva será iniciada com o cálculo de quotas de mercado. Identificar-se-ão desta forma, e numa primeira fase, os candidatos a operadores com PMS.

No entanto, e conforme salientado nas Linhas de Orientação, a existência de uma posição dominante não pode ser determinada com base exclusivamente nas quotas de mercado. As ARNs devem efectuar essa avaliação com base numa análise exaustiva e global das características económicas do mercado relevante.

O ICP-ANACOM considerou que os principais critérios para aferir o poder de mercado individual no mercado de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais são as quotas de mercado, as barreiras à entrada no mercado, os preços praticados e a rentabilidade e o contrapoder dos compradores.

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

Na consulta pública preliminar a TMN reconheceu que, nos presentes mercados, os operadores de rede móvel não podem "deixar de ter PMS na prestação dos serviços de terminação na sua própria rede". A Optimus, tal como a TMN, considera que cada um dos operadores de rede móvel é monopolista nestes mercados. No entanto, entende que a sua própria rede não tem poder de mercado significativo, dado o contrapoder negocial dos compradores dos serviços de terminação. A Optimus considera que esse contrapoder negocial, exercido pela TMN e pela Vodafone, constitui um indício de que esses operadores têm PMS nestes mercados.

Quanto à Vodafone, tal como anteriormente referido, parte de uma posição de discordância face à definição do mercado do produto. No entanto, mesmo considerando um mercado limitado à terminação das chamadas, entende que cada operador móvel apesar de monopolista nesse mercado, não pode comportar-se independentemente dos seus concorrentes, clientes e consumidores. A fixação dos preços da terminação decorre, entre outras, de necessidades de angariação de novos clientes, da manutenção de uma rentabilidade razoável sobre os custos dos investimentos, da maximização dos

benefícios ao consumidor. Assim, a Vodafone entende que não existe um problema de dominância neste mercado.

A Onitelem considera que os três operadores de rede móvel presentes mercados têm PMS, em virtude da inexistência de contrapoder negocial dos compradores, do elevado grau de concentração (quotas de 100%) e da inexistência de rivalidade tarifária.

4.1. Quotas de mercado

A identificação dos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais como susceptíveis de regulação *ex-ante* implica, actualmente, que apenas o operador de rede móvel detentor de uma determinada rede pode terminar chamadas na sua rede. Consequentemente, cada operador de rede móvel detém uma quota de mercado de 100%, tanto em termos de tráfego, como em termos de receita, no mercado de terminação na sua rede. Isto significa que cada operador é, na prática, um monopolista na oferta de terminação de chamadas vocais na sua rede.

De acordo com a Comissão, empresas com quotas de mercado muito elevadas – superiores a 50% –, são consideradas dominantes, salvo em situações excepcionais⁵⁹. Esta conclusão indicia, à partida, que cada operador de rede móvel detém PMS. Contudo, segundo a Recomendação, apesar de cada operador de rede móvel ser monopolista no mercado de terminação de chamadas vocais na sua rede, “*o eventual poder de mercado de cada operador continua a depender do eventual contrapoder dos compradores, que tornaria não-compensador qualquer aumento de preços não-transitório*”⁶⁰.

4.2. Barreiras à entrada no mercado

No que respeita à facilidade de entrada no mercado, o facto de as tecnologias actuais não permitirem que o serviço de terminação numa determinada rede seja oferecido por uma entidade que não o operador detentor da rede em causa constitui uma barreira impeditiva de qualquer entrada no mercado de terminação na rede de cada operador móvel. Esse efeito é reforçado pela aplicação do princípio do chamador-pagador pelos operadores de rede móvel, que contribui para a insensibilidade dos consumidores face ao preço das chamadas a si dirigidas e, desse modo, face ao preço de terminação na rede que utilizam.

Neste contexto, apenas desenvolvimentos tecnológicos significativos e/ou alterações no comportamento dos consumidores permitiriam o aparecimento de concorrência nesse mercado.

Em conclusão, a existência de barreiras à entrada nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais é significativa e, de acordo com a

⁵⁹ Cf. Linhas de Orientação, §75.

⁶⁰ Cf. Recomendação – Exposição de Motivos, pág. 36.

informação disponível, não é previsível que as mesmas sejam ultrapassadas durante o período que mediará até à próxima análise de PMS nestes mercados.

4.3. Preços excessivos e rentabilidade

O comportamento das empresas no mercado é, também, indiciador do grau de concorrência efectiva do mercado em análise.

A existência de uma intensa rivalidade tarifária é um indício claro de concorrência efectiva. No processo Hoffmann La-Roche vs. Comissão, o Tribunal de Justiça notou que *“o facto de uma empresa reduzir os seus preços como resultado da pressão exercida pelos seus concorrentes é em termos gerais incompatível com a conduta independente característica das posições dominantes”*.

A esse propósito, de seguida, analisa-se a evolução dos preços de terminação nas redes móveis individuais e efectua-se uma comparação entre os mesmos e os preços de terminação em redes móveis na União Europeia (UE).

4.3.1. Evolução dos preços de terminação nas redes móveis individuais

Os preços de terminação de chamadas vocais em redes móveis têm sido objecto de regulação, designadamente de intervenção do ICP-ANACOM a pedido das partes nos termos do Decreto-Lei n.º 415/98. As variações desses preços têm sido motivadas por diversos objectivos, nomeadamente:

- (i) o estabelecimento de uma estrutura de preços relativos mais equilibrada, designadamente no tocante ao tráfego intra-rede e inter-rede, avaliada num contexto global do mercado de interligação;
- (ii) a defesa dos interesses dos consumidores, limitando ou evitando o desenvolvimento de barreiras ao aproveitamento das externalidades de redes pelos clientes finais;
- (iii) o desenvolvimento de uma concorrência equilibrada entre redes fixas e redes móveis; e
- (iv) o alinhamento dos preços de terminação em redes móveis aplicáveis a chamadas originadas em redes fixas e a chamadas originadas em redes móveis.

Por deliberação de 03.08.2000⁶¹, o ICP-ANACOM estabeleceu que o preço médio máximo de terminação de chamadas originadas em redes fixas e terminadas em redes móveis para uma chamada de 100 segundos de duração, com tarifação ao segundo aplicada, no máximo, a partir do primeiro minuto, seria de €0,2369 (47\$50) por minuto, após 01.10.2000. Posteriormente, por deliberação de 24.01.2002⁶², o ICP-ANACOM determinou que esse preço deveria apresentar a seguinte evolução: (a) €0,2170, após

⁶¹ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=2095>.

⁶² Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=30606>.

31.03.2002; (b) € 0,2070, após 30.06.2002; (c) € 0,1970, após 30.09.2002; e (d) € 0,1870, após 31.12.2002.

Os preços médios por minuto de terminação de chamadas vocais originadas em redes fixas e terminadas em redes móveis têm vindo a diminuir desde 2000. Contudo, de um modo geral, os preços praticados pelos operadores de rede móvel situaram-se no nível máximo permitido pela intervenção regulatória até 2003.

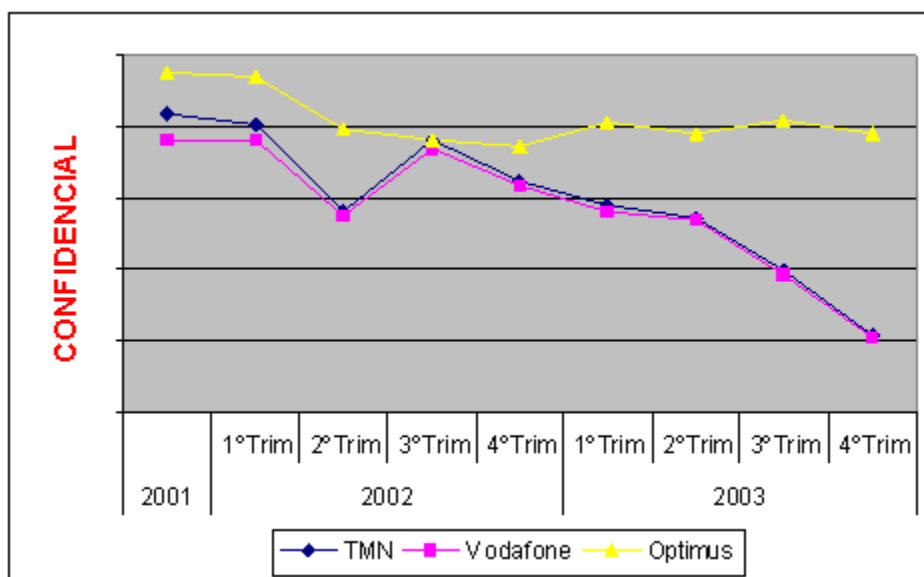
Em Junho de 2003, em resultado de regulação informal exercida pelo ICP-ANACOM, a Vodafone e a TMN acordaram reduzir os respectivos preços de terminação de chamadas vocais originadas em redes fixas em 7% por trimestre durante quatro trimestres, com efeitos a partir de 01.07.2003. Contudo, os operadores em questão apenas efectuaram a redução acordada nos primeiros três trimestres.

Assim, a TMN e a Vodafone diminuíram os preços em causa em cerca de 7% em Julho e Outubro de 2003, e em Janeiro de 2004, o que corresponde a uma redução total de cerca de 20%. Já durante o ano de 2004, o ICP-ANACOM dialogou com os três operadores no sentido de obter reduções adicionais do preço da terminação móvel (fixo-móvel, móvel-móvel e internacional-móvel), no entanto não foi possível alcançar o consenso entre os três operadores de rede móvel.

Verifica-se, pois, que, em todos os casos, os operadores de rede móvel apenas baixaram os preços em resultado de intervenção regulatória, formal ou informal, nunca o tendo feito por iniciativa própria.

Para uma análise ilustrativa da evolução dos preços médios efectivos de terminação de chamadas na rede móvel originadas na rede fixa ao longo dos últimos anos, veja-se o Gráfico 5⁶³.

Gráfico 5 - Preços médios de terminação de chamadas vocais originadas em redes fixas e terminadas em redes móveis



⁶³ Os valores do Gráfico 5 resultam de informação recebida dos operadores, a título confidencial, relativa às receitas associadas a este serviço e aos minutos para cada operador.

Fonte: ICP-ANACOM (Unidade: Euro)

A 29.05.2002, o ICP-ANACOM definiu que o preço máximo de terminação por minuto de chamadas originadas em redes móveis e terminadas em redes móveis deveria apresentar a seguinte evolução: (a) €0,2070 para uma chamada de 100 segundos de duração, com tarifação ao segundo aplicada, no máximo, a partir do primeiro minuto, após 01.01.2002; e (b) €0,1870, com tarifação ao segundo aplicada a partir do primeiro segundo, após 30.06.2002⁶⁴.

Os preços de terminação por minuto de chamadas vocais originadas em redes móveis e terminadas em redes móveis por minuto começaram por ser muito baixos, inferiores a €0,03 para a TMN e Vodafone, tendo aumentado significativamente entre 2000 e 2001. Diminuíram entre 2001 e 2002 e, desde aí, mantiveram-se constantes (Tabela 5).

Tabela 5 - Preços de terminação de chamadas vocais originadas em redes móveis e terminadas em redes móveis por minuto

	1998	1999	2000	2001	2002		2003
					1º S	2º S	
Preço fixado pelo ICP-ANACOM (máximo)	-	-	-	-	20,70 ⁶⁵	18,70	18,70
TMN							
Vodafone							
Optimus				⁶⁶			

Unidade: Cêntimos de euro

Fonte: ICP-ANACOM (Informação recebida dos operadores a título confidencial)

Quanto aos preços da terminação internacional-móvel, à semelhança dos preços móvel-móvel, a deliberação de 24.01.02⁶⁷ determinou que os preços máximos de terminação das chamadas internacionais na rede móveis seriam de 18,7 cêntimos por minuto, com facturação ao segundo desde o primeiro segundo, a partir de 31 de Março de 2002.

Relativamente aos preços da terminação fixo-móvel na mesma deliberação não foi excluída a possibilidade de as chamadas serem facturadas ao segundo, apenas a partir do

⁶⁴ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=36526>.

⁶⁵ Os preços efectivamente praticados eram superiores ao máximo fixado devido à regra de facturação ao segundo ser apenas obrigatória a partir do primeiro minuto. Para uma chamada de 100 segundos aquele máximo era cumprido.

⁶⁶ CONFIDENCIAL

⁶⁷ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=30606>.

1º minuto, o que permitiu aos operadores de rede móvel alguma flexibilidade para construir tarifários. Assim, apesar de o preço médio por minuto de uma chamada de 100 segundos ser €0,1870, na realidade os valores facturados face ao total de minutos são muito superiores. Os elevados preços da terminação fixo-móvel, bem como os diferenciais face aos preços das terminações móvel-móvel e internacional-móvel têm permitido o recurso à arbitragem, quer através de *tromboning*⁶⁸, quer através do uso comercial dos GSM Gateways⁶⁹, de que resultam em alguns casos elevados ganhos económicos, ainda que com prejuízo da qualidade e dos interesses do consumidor nomeadamente em termos de protecção de dados pessoais e da privacidade. O ICP-ANACOM⁷⁰, esclareceu que pode ainda, nos termos do disposto no art. 14º do Decreto-Lei n.º 192/2000, de 18 de Agosto, autorizar que os operadores recusem a ligação, efectuem o desligamento ou retirem de serviço cartões SIM acoplados a um *interface* quando considerem que a utilização da mesma com fins comerciais causa interferências nocivas ou danifica a rede ou o seu funcionamento.

Assim, as intervenções do ICP-ANACOM fizeram-se sempre com uma preocupação fundamental, a da promoção das condições que permitam incentivar o desenvolvimento de uma concorrência equilibrada entre as redes fixas e as redes móveis e a limitação do desenvolvimento de barreiras ao aproveitamento das externalidades das redes por parte dos utilizadores finais, em particular dos clientes das redes fixas.

Nesse sentido, o ICP-ANACOM teve sempre presente a necessidade de, não apenas promover a redução de preços de terminação, aliás frequentemente reivindicada pelos operadores de rede fixa⁷¹ (terminação fixo-móvel), mas igualmente fazer convergir os diversos preços de terminação, eliminando potenciais abusos que decorrem da possibilidade de arbitragem, geradoras de ineficiências económicas.

Em conclusão, afigura-se que, na ausência de regulação *ex-ante*, os operadores de rede móvel poderiam agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores. Nesse contexto, os operadores de rede móvel teriam incentivos para definirem os seus preços de terminação em níveis maximizadores dos seus lucros.

Essa conclusão é aliás ilustrada por um exemplo de um episódio SSNIP para o caso da Optimus, conforme atrás referido (ponto 3.1.1.1).

4.3.2. Os preços de terminação em redes móveis na União Europeia

Tendo em conta que o ICP-ANACOM não dispõe de informação que lhe permita calcular os custos associados aos serviços de terminação nas redes individuais dos operadores de rede móvel, apresenta-se aqui uma comparação dos preços de terminação

⁶⁸ Designa-se por *tromboning* o processo em que uma chamada originada é reencaminhada para uma infra-estrutura localizada no estrangeiro, seguindo posteriormente para um prestador internacional e finalmente terminada na rede de destino.

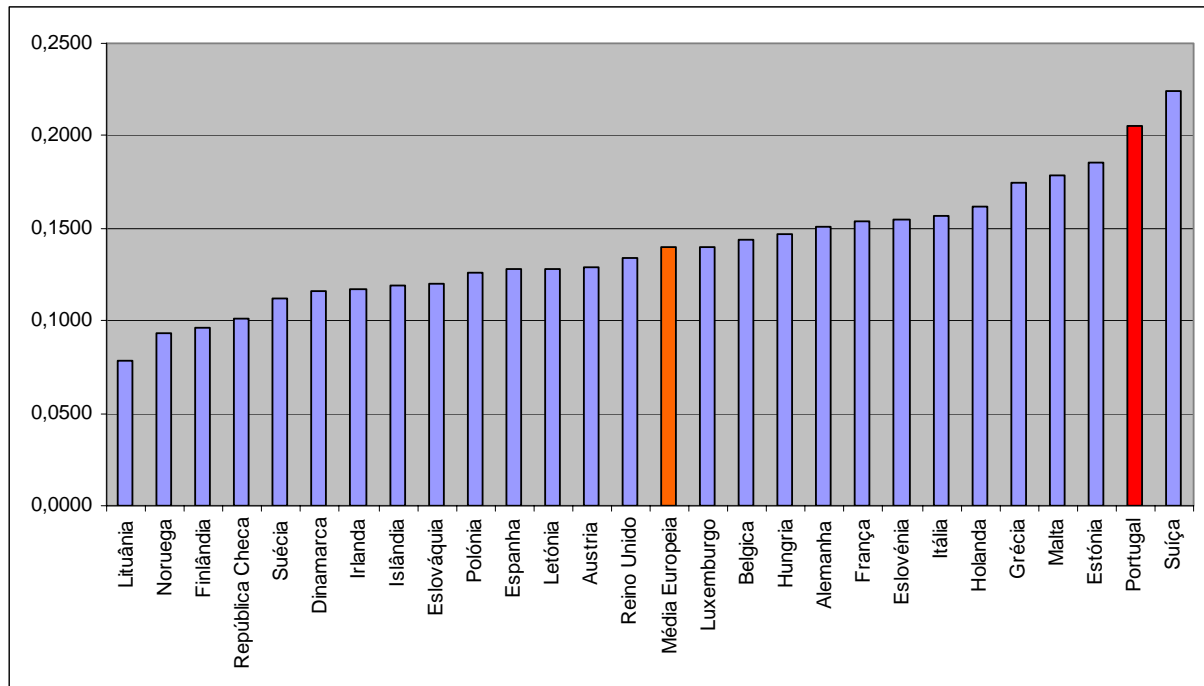
⁶⁹ Equipamentos de *interface* entre PPCA's (Postos Privados de Comutação Automática) e redes móveis GSM, que permitem aos utilizadores ligados àqueles que comuniquem directamente com utilizadores ligados a estas últimas redes, e vice-versa, como se se tratasse de chamadas de tipo móvel-móvel intra-rede.

⁷⁰ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=101119>

⁷¹ Reclamações apresentadas pela OniTelecom, Cabovisão e Jazztel ao ICP-ANACOM.

em redes móveis individuais ao nível da UE. De acordo com a informação disponível, a 31.01.2004, Portugal apresentava o maior preço médio de terminação de chamadas vocais em redes móveis quando comparado com os restantes países da UE (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Preços médios de terminação de chamadas vocais em redes móveis em vigor na União Europeia a 1.07.2004⁷²



Fonte: IRG

A posição desfavorável de Portugal no contexto da UE permite inferir que os operadores de rede móvel portugueses têm, em princípio, margem suficiente para reduzirem os seus preços de terminação. Se tivermos em conta que mesmo alguns dos países com preços mais baixos ainda não têm os respectivos preços orientados para os custos, então essa conclusão será ainda mais reforçada⁷³.

4.4. Contrapoder dos compradores

⁷² Os preços médios de terminação de chamadas vocais em redes móveis apresentados, calculados com base numa chamada de duração média de três minutos, são aplicáveis a qualquer chamada terminada nas redes móveis, independentemente da sua origem, excepto nos casos da Lituânia, da Eslovénia, da Grécia e de Portugal, cujos valores referem-se aos preços de terminação em redes móveis de chamadas vocais originadas em redes fixas.

⁷³ A título exemplificativo, podem citar-se as seguintes conclusões da OFCOM: “The total costs of terminating calls on a 2G network [...] are well below the actual charges levied by each of the MNOs” e “current (regulated) termination charges are above the long run stand-alone cost of providing voice termination services” (Cf. “Wholesale Wholesale Mobile Voice Call Termination – Proposals for the identification and analysis of markets, determination of market power and setting of SMP conditions – Explanatory Statement and Notification”, § 3.20 e § 3.30, respectivamente).

Segundo a Comissão, o contrapoder dos compradores deve ser entendido como a *“capacidade de grandes clientes num período de tempo razoável adquirirem alternativas credíveis se o fornecedor decidir aumentar os preços ou deteriorar as condições de oferta”*⁷⁴.

Tendo em conta os diferentes tipos de relações entre as entidades envolvidas, o ICP-ANACOM dividiu a análise do contrapoder dos compradores em três partes. Em primeiro lugar analisa-se o contrapoder do ponto de vista dos clientes de retalho, tal como é feito pela Comissão na Recomendação. De seguida analisam-se separadamente o contrapoder dos operadores de rede fixa, em particular da PTC, e dos outros operadores de rede móvel.

4.4.1. Contrapoder dos clientes de retalho

De um modo geral, não existem compradores de serviços móveis de retalho com contrapoder suficiente para condicionarem os operadores de rede móvel aquando da definição dos respectivos preços de terminação de chamadas vocais. Tal deve-se sobretudo à utilização do sistema de facturação baseado no princípio do chamador-pagador.

4.4.2. Contrapoder dos operadores de rede fixa

Os operadores de rede fixa são responsáveis por 33,5% do tráfego terminado nas redes móveis. Desses operadores, a PTC é responsável por 28%. Assim, a PTC é o principal comprador grossista de serviço de terminação de chamadas originadas na rede fixa. Consequentemente, caso a PTC possuísse contrapoder enquanto comprador e decidisse não adquirir o serviço de terminação de chamadas vocais a um operador de rede móvel, este veria limitada a sua liberdade de definição do preço em causa, resultante do seu monopólio no mercado relevante.

Contudo, essa possibilidade não é verosímil. Em primeiro lugar, nos termos do n.º 3 do artigo 121º da Lei n.º 5/2004⁷⁵, *“mantêm-se em vigor todas as obrigações constantes das bases da concessão do serviço público de telecomunicações aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 31/2003, de 17 de Fevereiro, salvo quando da aplicação da presente lei resulte um regime mais exigente, caso em que será este a vigorar”*. As bases da concessão do serviço público de telecomunicações⁷⁶ definem que: (i) o objecto da concessão inclui a prestação do serviço universal de telecomunicações, com o âmbito ora definido na Lei n.º 5/2004; e (ii) a concessão, atribuída à PTC, terminará em 20.03.2025. Adicionalmente, os artigos 87º e 88º da mesma Lei determinam que o serviço universal inclui, entre outras prestações, a satisfação de todos os pedidos razoáveis de ligação à rede telefónica pública num local fixo e o acesso aos serviços telefónicos acessíveis ao público num local fixo a todos os utilizadores que o solicitem,

⁷⁴ Cf. Versão preliminar da Nota sobre a apreciação da Fusões horizontais, pág. 76.

⁷⁵ Disponível em <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=103282&contentId=159011>.

⁷⁶ Disponível em <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=96899&contentId=86629>.

devendo estas prestações permitir que os utilizadores efectuem e recebam, em particular, chamadas vocais.

Em segundo lugar, a penetração do serviço móvel terrestre tem vindo a aumentar, tendo atingido cerca de 90%, no final do primeiro semestre de 2004, mantendo-se acima da média da União Europeia, que se situa em cerca de 86%⁷⁷. No âmbito do serviço fixo telefónico, o parque de acessos telefónicos principais instalados a pedido de clientes (este valor não inclui parque próprio e postos públicos) era de aproximadamente 4.160 milhares no final do primeiro semestre de 2004⁷⁸, o que compara com os cerca de 9.336 milhares de assinantes do serviço móvel⁷⁹.

Esses dados tornam os consumidores de serviços móveis um grupo de destinatários de chamadas vocais significativo. Consequentemente, não seria uma decisão do interesse da PTC não oferecer aos seus consumidores a possibilidade de efectuarem chamadas vocais destinadas a redes móveis.

Mesmo que as considerações anteriores não fossem verdadeiras, o facto de a Optimus, o operador de rede móvel com menor quota de mercado ao nível dos serviços de comunicações móveis oferecidos no retalho, não ter acompanhado as reduções dos preços de terminação de chamadas vocais originadas em redes fixas efectuadas pela TMN e pela Vodafone indica que o poder da PTC enquanto compradora desses serviços é muito limitado, não tendo estado na origem das reduções. De facto, caso a PTC exercesse contrapoder enquanto comprador relativamente à TMN e à Vodafone, mais facilmente exercia em relação à Optimus.

4.4.3. Contrapoder dos operadores de rede móvel

A Optimus aborda de forma pormenorizada o contrapoder dos compradores na sua resposta à consulta pública preliminar. A Optimus entende que a posição de monopolista de cada operador de rede móvel no mercado de terminação na sua rede não é suficiente para determinar que os operadores gozam de uma posição de dominância individual.

Segundo aquele operador, não obstante as quotas de mercado serem de 100% nos mercados em causa, deve ser avaliada a capacidade de os operadores agirem independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores nos mercados em questão e de, em particular, fixarem as condições de fornecimento dos respectivos serviços de terminação. Nesse contexto, a Optimus considera que, ao contrário da TMN e da Vodafone, se encontra impedida de agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, em virtude do contrapoder da TMN e da Vodafone enquanto compradores.

A Optimus apresenta um historial dos preços de terminação móvel-móvel praticados desde a sua entrada no mercado. Assim, no que respeita às negociações para os preços de 2002, a Optimus argumenta que “tentou baixar os preços de terminação na sua rede das chamadas originadas noutras redes móveis, mas a TMN (e a Vodafone) sempre

⁷⁷ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=104679>

⁷⁸ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=135240>

⁷⁹ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=129819>

resistiu”. Esta situação parece, *a priori*, um pouco estranha, uma vez que seria do interesse desses operadores aceitarem uma eventual redução dos preços de terminação na rede da Optimus.

De facto, a fixação dos preços de terminação é efectuada através de negociações bilaterais, e a prática tem demonstrado até ao momento que os operadores têm sempre acordado um valor recíproco. Nesse contexto, as propostas da Optimus consubstanciavam uma redução das suas tarifas de terminação e previam, igualmente, um movimento semelhante por parte dos outros operadores de rede móvel.

A Optimus alega que o seu objectivo final era a redução dos pagamentos que efectuava à TMN e à Vodafone relativos aos serviços de terminação na rede destes operadores. Note-se que as propostas da Optimus permitiam a prossecução desse objectivo em virtude do sentido do desbalanceamento do tráfego entre as três redes móveis, segundo o qual a Optimus era uma pagadora líquida de serviços de terminação em redes móveis. Assim, a redução recíproca dos preços em questão, sugerida pela Optimus, traduzir-se-ia na diminuição das receitas líquidas da TMN e da Vodafone, que, por isso, não a terão aceite.

A Optimus afirma ainda que se viu forçada a aceitar o preço proposto pela TMN, sob pena de não ser assinado o acordo de interligação. Neste contexto, a Optimus poderia ter recorrido à intervenção do regulador nas negociações, tendo optado por não o fazer.

A Optimus conclui que se vê “impedida de reduzir os preços dos serviços de terminação e impelida a praticar os preços que os outros operadores de rede móvel lhe impõem, vendo assim goradas as tentativas para poder competir com os preços *on net* dos seus concorrentes”.

Depois de analisados os argumentos da Optimus, não é claro que a TMN e a Vodafone possuam contrapoder enquanto compradores de terminação de chamadas vocais na rede da Optimus suficiente para eliminar a capacidade da Optimus de agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores no mercado relevante em causa. A Optimus não apresentou argumentos convincentes que mostrem que tentou reduzir unilateralmente os preços de terminação na sua rede individual e que os seus concorrentes não o permitiram.

4.4.4. Conclusão

Em conclusão, não é claro que algum comprador dos serviços de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais tenha contrapoder suficiente para contrabalançar a posição monopolística dos operadores de rede móvel no fornecimento desses serviços e, desse modo, impedir os operadores de rede móvel de agirem independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores, nomeadamente cobrando por esses serviços preços acima do respectivo nível concorrencial. O facto de as restrições regulatórias associadas aos serviços de terminação de chamadas vocais em redes móveis terem sido sempre activas reforça essa conclusão.

4.5. Análise prospectiva

O ICP-ANACOM considera que todos os factores que justificam a decisão relativa à designação, ou não, das empresas que actuam nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais como empresas com PMS se manterão num horizonte de curto/médio prazo, até à próxima avaliação de PMS⁸⁰.

4.6. Conclusão

O ICP-ANACOM considera que os três operadores de redes móveis têm Poder de Mercado Significativo no fornecimento de serviços de terminação de chamadas vocais nas respectivas redes:

TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A.;
Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A.; e
Optimus – Telecomunicações, S.A..

⁸⁰ A próxima análise de PMS será desencadeada logo que: (i) ocorra um facto que altere significativamente as condições de concorrência no Mercado; (ii) a Recomendação seja revista no que diz respeito a estes mercados; e/ou (iii) no espaço de 18 meses.

5. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES NOS MERCADOS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS

Nos capítulos anteriores foram definidos os mercados relevantes grossistas de terminação de chamadas vocais nas redes móveis de cada um dos três operadores, tendo-se concluído que a TMN, a Vodafone Portugal e a Optimus detêm Poder de Mercado Significativo naqueles mercados.

Uma vez concluído que os três operadores têm PMS nos respectivos mercados relevantes, o ICP-ANACOM deve impor uma ou mais obrigações regulamentares ou manter, alterar ou suprimir as obrigações anteriores, tendo em conta o princípio da proporcionalidade.

Segundo as Linhas de Orientação, *“ao designarem empresas como detendo um PMS, as ARN devem impor-lhes uma ou mais obrigações regulamentares, de acordo com as directivas relevantes e tendo em conta o princípio da proporcionalidade”*⁸¹. *“A mera designação de uma empresa como detendo um PMS num determinado mercado, sem imposição de quaisquer obrigações regulamentares, é inconsistente com as disposições do novo quadro regulamentar”*⁸².

A finalidade da imposição de obrigações *ex-ante* é garantir o desenvolvimento de um mercado concorrencial e minorar os efeitos das falhas dos mercados. As Linhas de Orientação especificam que *“o objectivo da imposição de obrigações ex-ante a empresas designadas como detentoras de PMS é garantir que as empresas não possam utilizar o seu poder de mercado para restringir ou distorcer a concorrência no mercado relevante nem para alargar esse poder de mercado a mercados adjacentes”*⁸³.

Por forma a minorar ou eliminar os problemas concorrenciais, é função do ICP-ANACOM seleccionar as obrigações que, directa ou indirectamente, afectam as variáveis estratégicas dos operadores dominantes, assegurando que tais obrigações se revistam de determinados requisitos, nomeadamente:

- (a) sejam adequadas à natureza dos problemas de concorrência identificados na fase de avaliação de PMS e ser proporcionais e justificadas à luz dos objectivos de regulação consagrados no artigo 5º da Lei n.º 5/2004 (artigo 55º, n.º 3, alínea a) da Lei n.º 5/2004);
- (b) sejam objectivamente justificáveis em relação às redes, serviços ou infra-estruturas a que se referem (artigo 55º, n.º 3, alínea b) da Lei n.º 5/2004);
- (c) não originem uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade (artigo 55º, n.º 3, alínea c) da Lei n.º 5/2004); e
- (d) sejam transparentes em relação aos fins a que se destinam (artigo 55º, n.º 3, alínea d) da Lei n.º 5/2004).

Em particular, as Linhas de Orientação referem que, para verificar-se o princípio da proporcionalidade, *“os meios utilizados para atingir um determinado fim não deverão*

⁸¹ Cf. Linhas de Orientação, §21.

⁸² Cf. Linhas de Orientação, §114.

⁸³ Cf. Linhas de Orientação, §16.

exceder o estritamente necessário para atingir esse fim. A [...] acção a tomar deve ter um objectivo legítimo e os meios empregues para o atingir devem ser simultaneamente os necessários e menos onerosos, ou seja, devem ser o mínimo necessário para atingir o objectivo”⁸⁴.

De acordo com o artigo 5º da Lei n.º 5/2004, o ICP-ANACOM tem por objectivo último de regulação promover a concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas, de recursos e serviços conexos, contribuir para o desenvolvimento do mercado interno da UE e promover os interesses dos cidadãos. Em especial, incumbe ao ICP-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 electrónicas, bem como encorajar investimentos eficientes em infra-estruturas e promover a inovação.

O artigo 66º da Lei n.º 5/2004 define como competência do ICP-ANACOM impor, manter, alterar ou suprimir obrigações aos operadores em causa. De acordo com os artigos 67º a 72º e 74º a 76º da Lei n.º 5/2004, as obrigações em matéria de acesso ou interligação aplicáveis às empresas declaradas com PMS são:

- (a) a transparência na publicação de informações, incluindo propostas de referência;
- (b) a não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de serviços e informações;
- (c) a separação de contas quanto a actividades específicas relacionadas com o acesso e ou a interligação;
- (d) 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; e
- (e) o controlo de preços e de contabilização de custos.

Na análise e definição das obrigações a impor foram tidos em conta os princípios estabelecidos no âmbito da posição conjunta do ERG e da Comissão Europeia sobre a matéria, apresentada no documento documento “*ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework*”⁸⁵, de 23 de Abril de 2004.

De acordo com a Comissão Europeia, se a empresa designada como detendo PMS “*tiver sido anteriormente sujeita a obrigações ao abrigo do quadro regulamentar de 1998, a ARN deverá determinar se continuam a ser adequadas obrigações semelhantes no âmbito do novo quadro regulamentar, com base numa nova análise do mercado efectuada de acordo com as presentes orientações. Caso se considere que a empresa detém um PMS no mercado relevante ao abrigo do novo quadro, poderão então ser mantidas obrigações regulamentares semelhantes às impostas ao abrigo do quadro*

⁸⁴ Cf. Linhas de Orientação, §118.

⁸⁵ Disponível em http://erg.eu.int/doc/whatsnew/erg_0330rev1_remedies_common_position.pdf.

regulamentar de 1998. Em alternativa, essas obrigações podem ser alteradas ou estabelecidas novas obrigações previstas no novo quadro, conforme a ARN considerar adequado”⁸⁶.

Assim, segue-se uma caracterização dos problemas de concorrência identificados no âmbito dos mercados relevantes em questão. Posteriormente, identificam-se as obrigações que se encontravam previstas no anterior quadro regulamentar, e que ainda estão em vigor (conforme artigo 122º da Lei n.º 5/2004), no contexto dos mercados móveis, tendo em vista decidir sobre a imposição, manutenção, alteração ou supressão, conforme adequado, dessas obrigações.

5.1. Caracterização dos problemas de concorrência

Como desenvolvido nos capítulos anteriores, existem problemas de concorrência de natureza estrutural e comportamental nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais. Tais problemas genéricos advêm, essencialmente, do facto de os mercados em causa se caracterizarem por barreiras à entrada elevadas e não transitórias. Tais problemas, associados a comportamentos abusivos e a ineficiências produtivas, podem impedir os operadores de competirem no mercado ou até mesmo de entrarem nos mercados desejados.

De seguida, descrevem-se os problemas concorrenciais actuais e potenciais associados aos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais identificados pelo ICP-ANACOM no âmbito da análise desses mercados.

5.1.1. Recusa de negociação e/ou de acesso

A recusa de negociação e/ou de acesso caracteriza-se pelas acções de uma empresa com PMS num determinado mercado no sentido de alavancar o seu poder de mercado, através da recusa do acesso à sua rede ou da recusa de negociação com empresas que com ela concorrem, ou que pretendam concorrer, nos mercados retalhistas adjacentes. Esse problema abrange tanto as situações de recusa absoluta de negociação como a oferta de produtos ou serviços em condições não razoáveis.

No caso específico em análise, a interligação com redes estabelecidas é essencial para um novo operador, móvel ou fixo, já que, sem esse serviço grossista, a oferta de retalho do novo operador será limitada pelo facto de os seus assinantes não poderem comunicar com um número significativo de consumidores de serviços móveis. Contudo, o contrário não se verifica, isto é, não é fundamental para os operadores estabelecidos interligarem-se à rede do novo operador, pelo menos enquanto o número de assinantes deste for reduzido.

Assim, a recusa de negociação e/ou de acesso tem como objectivo impedir a entrada de novos operadores nos mercados móveis de retalho. A verificar-se, essa situação seria

⁸⁶ Cf. Linhas de Orientação, §115.

limitativa da concorrência e, conseqüentemente, conduziria a um bem-estar social inferior ao que existiria sem essas práticas.

O caso da OniWay, anteriormente mencionado, ilustra uma situação concreta de recusa de acesso a um potencial concorrente. Em 2000, na sequência de concurso público, a OniWay obteve uma licença para a prestação de serviços suportados em tecnologia UMTS, tornando-se o único operador de rede móvel com licença UMTS e sem licença GSM. Em virtude do estado de desenvolvimento das redes UMTS, o início da prestação de serviços suportados em tecnologia UMTS foi prorrogado até 31 de Dezembro de 2003.

Entretanto, a OniWay tentou iniciar a sua actividade através da utilização de tecnologia GPRS, tendo, nesse contexto, planeado o lançamento comercial dos seus serviços para Maio de 2002. Para o efeito, em Novembro de 2001, a OniWay celebrou um acordo de itinerância (*roaming*) nacional com a TMN para a utilização da rede GSM deste operador.

Paralelamente, a OniWay solicitou à Vodafone e à Optimus a interligação com as respectivas redes GSM. Ambos os operadores recusaram o pedido de interligação, tendo contestado a legitimidade da OniWay para efectuar essa solicitação, com o argumento de ser um operador licenciado apenas para a prestação de serviços suportados em tecnologias UMTS.

Por deliberação de 6 de Março de 2002⁸⁷, o ICP-ANACOM autorizou o acordo de itinerância nacional celebrado entre a OniWay e a TMN, tendo sujeito essa autorização a um conjunto de condições. Em 29 de Maio de 2002, o ICP-ANACOM complementou essa deliberação, esclarecendo que a titularidade de uma licença UMTS permite a celebração de acordos de acesso às redes dos operadores de rede móvel tendo em vista a prestação de serviços GPRS e que, nesses termos, a OniWay poderia prestar serviços GPRS⁸⁸.

Por deliberações de 20 de Junho de 2002⁸⁹ e de 27 de Junho de 2002⁹⁰, o ICP-ANACOM determinou que a Vodafone, a Optimus e a Oniway concluíssem a negociação dos acordos de interligação, para todo o tipo de tráfego, independentemente de resultar da comutação de pacotes ou da comutação de circuitos.

Dado que a Vodafone e a Optimus continuaram a recusar sistematicamente os vários pedidos de interligação com a OniWay, a 18 de Outubro de 2002, o ICP-ANACOM instaurou processos de contra-ordenação contra a Vodafone e a Optimus⁹¹. Apenas após essa situação, a Vodafone cumpriu finalmente as determinações do ICP-ANACOM sobre a matéria em causa.

O ICP-ANACOM considera que o comportamento da Vodafone e da Optimus constituiu um bloqueio à entrada da OniWay nos mercados de retalho através da recusa de acesso às suas redes (que neste caso se materializou numa recusa de interligação de redes).

⁸⁷ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=38325>.

⁸⁸ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=38323>.

⁸⁹ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=38533>.

⁹⁰ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=38534>.

⁹¹ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=44870>.

5.1.2. Preços excessivos

Os preços são considerados excessivos se ultrapassarem significativamente os custos de produção, incluindo a remuneração do capital investido. As empresas em posição dominante tendem a fixar os preços dos produtos e serviços dificilmente replicáveis acima dos custos, de forma a maximizarem os seus lucros. Essa prática tem como consequência a redução do excedente do consumidor e, igualmente, do bem-estar social.

Conforme analisado anteriormente no presente documento, as principais causas da prática de preços excessivos no âmbito da terminação de chamadas vocais em redes móveis são a aplicação do princípio do chamador-pagador e a inexistência de contrapoder dos compradores. Essa situação conduz a distorções ao nível da estrutura tarifária e, consequentemente, a ineficiências distributivas, tal como referido em diversos estudos⁹².

Dentro dos vários serviços que os operadores de rede móvel prestam, existe um primeiro tipo de distorção, que resulta da subsidiação cruzada entre os serviços de terminação, com preços muito acima dos custos, e os restantes serviços, incluindo as chamadas de retalho e os equipamentos terminais, que em resultado das pressões competitivas são muitas vezes tarifados a preços abaixo do custo.

Uma segunda distorção verifica-se entre os serviços fixos e os serviços móveis, afectando a concorrência entre as respectivas redes. Se por um momento ignorarmos o preço, para uma determinada quantidade de chamadas, os utilizadores serão indiferentes entre fazer chamadas pela rede fixa ou pela rede móvel. O custo de fornecer uma chamada pela rede fixa consiste numa componente de originação da chamada mais o preço de terminação móvel, a qual foi fixada substancialmente acima dos custos. No caso da chamada ser do móvel para o fixo, então o custo de fornecimento será o custo da originação móvel mais o custo da terminação fixa, que está regulada segundo o princípio da orientação para os custos. Este exemplo mostra que um operador de rede móvel pode fornecer uma chamada a um custo substancialmente inferior ao que um operador de rede fixa tem de suportar para uma chamada exactamente idêntica (embora de sentido inverso).

Estas distorções propiciam ainda situações de arbitragem, tais como o *tromboning* e o uso comercial dos GSM Gateways, referidas no ponto 4.3.1, também geradoras de ineficiências, que no caso presente, podem prejudicar não apenas os consumidores finais, mas também os próprios operadores de rede móvel.

O mesmo tipo de ineficiências reflecte-se também do ponto de vista dos consumidores. As estruturas tarifárias existentes conduzem a transferências entre diferentes grupos de consumidores de serviços de comunicações móveis e entre consumidores de serviços móveis e fixos. Os indivíduos que apenas consomem serviços de comunicações fixos são prejudicados, dado que têm de pagar preços elevados nas chamadas que fazem para as redes móveis e não são beneficiados pela prática de preços de serviços de comunicações móveis de retalho reduzidos. Os indivíduos que apenas consomem serviços de comunicações móveis, pelo contrário, são beneficiados.

⁹² Cave, Martin, Bomsel, Olivier, Le Blanc, Gilles e Neumann, Karl-Heinz, "How mobile termination charges shape the dynamics of the telecom sector" The University of Warwick, 2003

Por fim, os indivíduos que consomem serviços de comunicações fixos e serviços de comunicações móveis têm, simultaneamente, ganhos e perdas associados à estrutura tarifária originada pela prática de preços de terminação de chamadas vocais em redes móveis elevados. O resultado líquido depende dos padrões de consumo de cada indivíduo.

Além disso, os elevados preços do serviço de terminação de chamadas, conjugados com uma política tarifária, na oferta de serviços retalhistas, que promove uma discriminação acentuada entre os preços destinados a clientes da mesma rede (intra-rede) e destinados a clientes de outras redes (inter-redes), podem ter como efeito restringir a capacidade de actuação dos operadores de menor dimensão.

Na ausência de regulação *ex-ante* os operadores não têm incentivos para eliminar estas estruturas tarifárias e as distorções económicas que delas resultam.

5.1.3. Discriminação de preços

Um operador de rede móvel pode discriminar os compradores de serviços de terminação de chamadas vocais na sua rede cobrando pelo mesmo serviço preços diferentes, consoante o comprador em causa, sem fundamentação objectiva para tal. De um modo geral, o operador de rede móvel pode discriminar entre: (i) operadores de rede fixa e operadores de rede móvel; (ii) operadores de rede fixa; e (iii) operadores de rede móvel.

A prática de discriminação de preços ao nível grossista, no caso concreto ao nível dos serviços de terminação de chamadas, pode visar a criação de obstáculos à entrada no mercado de novos operadores de rede móvel, bem como impedir que os operadores de rede móvel já em actividade, mas de menor dimensão, possam expandir adequadamente a sua actividade. De igual forma poderá ser prejudicial para os prestadores do serviço fixo de telefone, podendo comprometer o desenvolvimento de uma concorrência efectiva nos mercados fixos de banda estreita.

5.1.4. Consulta Pública Preliminar

Nas respostas à consulta pública preliminar, a OniTelecom considerou que existem barreiras à entrada nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, que os preços associados a esses serviços são elevados e que apenas a imposição de medidas *ex-ante* pode promover a concorrência nos mercados em causa. O mesmo operador referiu que todos os operadores de rede móvel têm PMS nos respectivos mercados relevantes em análise, devido, nomeadamente, à inexistência de contrapoder dos compradores, ao grau de concentração dos mercados e à rivalidade tarifária, continuando a Optimus a manter preços muito elevados, sem que, por isso, seja penalizada.

A Onitelecom propõe uma obrigação de controlo de preços (custos LRIC para a terminação fixo-móvel), não discriminação (preços iguais independentemente da origem das chamadas, e facturação ao segundo desde o primeiro segundo), transparência (imposição de uma oferta de referência, e qualidade de serviço) e notificação prévia de preços e de informação técnica.

Pelo contrário, a TMN e a Vodafone apontaram diversos factores que justificam a ausência de regulação *ex-ante* dos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.

A TMN referiu que, caso se considere necessário impor determinadas obrigações, estas não deverão ultrapassar “as exigências de transparência e não discriminação”. “Será [também] fundamental que não se verifique qualquer assimetria nos controlos regulamentares eventualmente impostos aos diversos reguladores”. A Vodafone considerou, por seu lado, que caso sejam impostas “devem incidir apenas sobre a terminação de chamadas com origem na rede fixa (...) e não abranger os serviços de terminação (...) em redes UMTS”. Neste contexto, a Vodafone considera como uma “alternativa viável” a imposição de preços médios máximos de terminação nacional na rede móvel para chamadas originadas em terminais fixos”. Tal como a TMN, considera que “a aplicação destas medidas não pode redundar no tratamento discriminatório dos operadores”.

Já a Optimus referiu não ter capacidade de fixar os preços de terminação na sua rede de chamadas originadas em operadores de rede móvel de forma independente destes, devido ao poder significativo dos mesmos enquanto compradores. O operador referiu também que a TMN e a Vodafone têm PMS nos respectivos mercados relevantes em análise, em virtude da sua dimensão, do acesso a recursos financeiros, das vantagens tecnológicas, da diversificação de produtos e das economias de escala.

A Optimus entende que devem ser impostas à TMN e à Vodafone, únicas entidades que considera terem PMS, as obrigações de orientação para os custos (ou baseadas em *benchmarks* internacionais enquanto não for possível a sua implementação) e de transparência e não discriminação. Propõe igualmente uma intervenção regulatória sobre as políticas tarifárias da TMN (diferenciação on-net, off-net).

Note-se ainda a existência de reclamações apresentadas ao ICP-ANACOM por operadores de rede fixa relativamente a práticas dos operadores de rede móvel no âmbito da terminação de chamadas nas respectivas redes⁹³. As reclamações têm correspondência com os problemas de concorrência identificados e a sua existência indicia que os problemas concorrenciais têm um carácter não transitório, devendo ser objecto de imposição de obrigações no âmbito do novo quadro regulamentar.

5.1.5. Problemas de concorrência: conclusão

Tendo em consideração o exposto e a apreciação continuada desta matéria em sede de intervenção regulatória, o ICP-ANACOM considera que existem fortes indícios de que pelo menos algumas das possibilidades referidas:

- se verificam ou verificaram na prática;
- afectam os consumidores e a preservação de condições de sã concorrência;

⁹³ Cartas da OniTelecom de Dezembro de 2002, Janeiro, Abril e Setembro de 2003 e Janeiro de 2004; Cartas da Cabovisão, de Agosto de 2002 e da Jazztel, de Setembro de 2003.

- não podem ser resolvidas unicamente através da aplicação das normas do Direito da concorrência;
- tendem a persistir no tempo, dado existirem incentivos e possibilidades de actuação para que os operadores actuem de forma abusiva.

Recorde-se, ainda, que o ICP-ANACOM considera que todos os factores que justificam a decisão relativa à designação, ou não, das empresas que actuam nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais como empresas com PMS se manterão num horizonte de curto/médio prazo, até à próxima avaliação de PMS, conforme referido no capítulo anterior do presente documento, referente à avaliação de PMS nos mercados em causa.

Assim, o ICP-ANACOM considera que as barreiras potenciais ao desenvolvimento de uma concorrência efectiva neste mercado tenderão a manter-se a curto/médio prazo, situação que exige intervenção regulatória proporcional e a imposição de medidas correctivas através de controlos regulamentares *ex-ante*.

5.2. Identificação das obrigações adequadas à resolução dos problemas de concorrência

O ICP-ANACOM deve definir as obrigações a impor aos operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais. Nesse contexto, o ICP-ANACOM deve proceder à eliminação dos problemas concorrenciais e à redução do seu impacto, seleccionando as obrigações que, de uma forma directa ou indirecta, afectem as variáveis estratégicas dos operadores dominantes.

Chama-se a atenção à possibilidade de problemas concorrenciais distintos poderem ser eliminados pela imposição da mesma obrigação ou do mesmo conjunto de obrigações. Para além disso, determinadas obrigações poderão exigir a imposição de obrigações auxiliares ou complementares.

5.2.1. Obrigações impostas ao abrigo do anterior quadro regulamentar e que ainda se encontram em vigor

A Lei n.º 5/2004 revogou os diplomas do anterior quadro regulamentar. Contudo, o novo diploma salvaguardou a vigência das obrigações impostas ao abrigo do quadro anterior até à determinação da ANACOM de imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações, de acordo com o preceituado no seu artigo 122º.

Por deliberação do ICP-ANACOM de 3 de Agosto de 2000⁹⁴, a TMN e a Telecel foram declaradas como detentoras de PMS no mercado das redes telefónicas móveis e/ou serviços telefónicos móveis.

⁹⁴ Disponível em <http://www.anacom.pt/template13.jsp?categoryId=66936>.

Nos termos dos artigos 6º e 8º do Decreto-Lei n.º 415/98⁹⁵, de 31 de Dezembro, as entidades com PMS que ofereçam redes telefónicas móveis e/ou serviços telefónicos móveis encontram-se obrigadas a:

- (a) satisfazer todos os pedidos razoáveis de interligação;
- (b) disponibilizar o acesso à rede, incluindo o acesso em pontos distintos dos pontos terminais de rede oferecidos à maioria dos utilizadores finais, quando solicitados pelo requerente de interligação;
- (c) Respeitar o princípio da não discriminação na oferta de interligação, nomeadamente oferecendo as condições e informações que aplicam aos seus próprios serviços, subsidiárias ou associadas aos requerentes de interligação que ofereçam serviços similares e que se encontrem em condições similares;
- (d) disponibilizar aos requerentes de interligação, mediante pedido, todas as informações e especificações necessárias para a interligação, incluindo, salvo decisão em contrário do ICP-ANACOM, as alterações cuja execução esteja planeada para os seis meses seguintes; e
- (e) respeitar a confidencialidade da informação disponibilizada pelos requerentes de interligação, utilizando-a exclusivamente para o fim a que se destina, não a devendo transmitir aos seus próprios serviços, subsidiárias ou associadas, relativamente aos quais o conhecimento destas constitua uma vantagem competitiva.

De acordo com o artigo 11º do mesmo diploma legal, todas as entidades que ofereçam redes públicas de telecomunicações móveis e/ou serviços de telecomunicações de uso público e que, ao fazê-lo, controlam os meios de acesso a um ou vários pontos terminais da rede encontram-se obrigadas a negociar acordos de interligação entre si, quando solicitadas.

Conforme o artigo 22º do Decreto-Lei n.º 415/98, constituem ainda obrigações dos operadores de redes e/ou prestadores de serviços:

- (a) prestar ao ICP-ANACOM, mediante pedido, informações financeiras e de tráfego com o grau de pormenor e dentro do prazo exigidos;
- (b) comunicar ao ICP-ANACOM no prazo de 10 dias os termos dos acordos de interligação estabelecidos; e
- (c) praticar preços de interligação razoáveis quando forneçam portabilidade dos números e ou pré-selecção de operador de longa distância.

Conforme exposto anteriormente no presente documento (vide ponto 4.3.1), os preços de terminação de chamadas vocais em redes móveis têm também sido objecto de regulação, designadamente de intervenção do ICP-ANACOM a pedido das partes nos termos do Decreto-Lei n.º 415/98, mantendo-se em vigor ao abrigo do n.º 2 do art.º 125º da Lei n.º 5/2004.

⁹⁵ Disponível em <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=2193&contentId=11988>.

5.2.2. Obrigações a impor ao abrigo do novo quadro regulamentar

Com base nas obrigações de âmbito geral definidas na Lei n.º 5/2004, procede-se de seguida à identificação das obrigações a impor aos operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais. Para tal, o ICP-ANACOM avaliará as obrigações em análise face aos princípios e requisitos previstos no novo quadro regulamentar e face às actuais condições de mercado.

Independentemente de serem usadas as designações das obrigações tal como constam da lei, todas as obrigações impostas devem, naturalmente, ser consideradas neste contexto unicamente aplicáveis aos serviços prestados no âmbito dos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.

5.2.2.1. Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso (artigo 72º da Lei n.º 5/2004)

5.2.2.1.1. Adequação à resolução de problemas concorrenciais

Uma obrigação de os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais darem resposta aos pedidos razoáveis de acesso garante que situações de recusa de negociação e/ou de acesso sem fundamentação objectiva não tenham lugar.

A actividade de todos os prestadores de serviços de chamadas vocais ao nível do retalho depende dos serviços de terminação de chamadas vocais oferecidos pelos operadores de rede móvel. Nesse contexto, os operadores de rede móvel têm capacidade e têm, ou podem vir a ter, incentivos para não oferecerem acesso às suas redes em condições justas e razoáveis. Em particular, o ICP-ANACOM deve assegurar que os operadores de rede móvel, na tentativa de protegerem os seus interesses comerciais legítimos, não prejudiquem a concorrência.

Nesse quadro, a não imposição aos operadores de rede móvel de uma obrigação de fornecimento de serviços de terminação de chamadas vocais nas respectivas redes em condições justas e razoáveis pode limitar o grau de concorrência nos respectivos mercados de retalho. A sua não imposição implicaria que em cada caso de acesso recusado ou oferecido em condições não justas e não razoáveis a ARN teria que avaliar a existência, ou não, de uma obrigação de acesso à rede em condições justas e razoáveis.

Adicionalmente, a obrigação *ex-ante* constitui um complemento apropriado ao direito da concorrência, ao permitir uma intervenção atempada. O ICP-ANACOM considera, ainda, que a imposição dessa obrigação não implica qualquer custo adicional para os operadores de rede móvel, uma vez que actualmente eles estão sujeitos a uma obrigação idêntica.

5.2.2.1.2. Cumprimento das condições constantes da Lei n.º 5/2004

Esta obrigação assegura, designadamente, que os outros operadores podem completar chamadas originadas nas suas redes e terminadas nas redes dos operadores de rede móvel em causa.

Por conseguinte, a obrigação proposta enquadra-se nos objectivos de regulação definidos no artigo 5º da Lei n.º 5/2004, e é objectivamente justificável, nomeadamente por garantir que o fornecimento dos serviços em causa assegura o desenvolvimento duma concorrência efectiva e sustentável nos mercados relevantes, e assegurar o benefício máximo para os consumidores. Para além disso, a obrigação em questão verifica as restantes condições definidas no artigo 55º do mesmo diploma.

A obrigação não é discriminatória, ao ser aplicável, de igual forma, a todos os operadores de rede móvel com capacidade e incentivos para não oferecerem acesso às suas redes em condições justas e razoáveis.

O ICP-ANACOM considera que a obrigação é proporcional, uma vez que os operadores de rede móvel apenas têm que fornecer os serviços em questão caso o pedido seja razoável, e é transparente, pois estão identificados os problemas que se pretendem resolver e os objectivos a alcançar, bem como os seus efeitos.

Nos termos do n.º 4 do artigo 72º da Lei n.º 5/2004, ao analisar a imposição da obrigação em questão, o ICP-ANACOM atendeu especialmente à viabilidade de oferta do acesso proposto e à necessidade de salvaguarda da concorrência a longo prazo.

5.2.2.1.3. Conclusão – Obrigação a impor

Os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais devem dar resposta aos pedidos razoáveis de fornecimento de serviços de terminação de chamadas vocais nas respectivas redes, devendo os termos e condições subjacentes a essa resposta ser razoáveis.

O ICP-ANACOM considera que as obrigações em causa são adequadas à resolução dos problemas de concorrência identificados, são justificadas e proporcionais, não discriminatórias e transparentes quanto aos fins a que se destinam.

5.2.2.2. Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações (artigo 70º da Lei n.º 5/2004)

5.2.2.2.1. Adequação à resolução de problemas concorrenciais

Mesmo quando sujeito a uma obrigação de acesso, um determinado operador de rede móvel pode tratar de forma discriminatória outros operadores sem que, para isso, exista justificação objectiva. A capacidade e os possíveis incentivos para a prática desse tipo de comportamento por parte dos operadores de rede móvel tornam a imposição de uma obrigação de não discriminação na oferta de interligação um elemento essencial, uma vez que introduz certeza ao nível do funcionamento dos mercados e diminui a

capacidade de os operadores de rede móvel prejudicarem a concorrência, sem que constitua um requisito oneroso para os operadores.

Nesse contexto, o ICP-ANACOM considera que os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais não devem discriminar entre diferentes compradores de serviços de terminação de chamadas vocais em redes móveis que se encontrem em circunstâncias equivalentes.

Esclarece-se que esta obrigação deve ser interpretada de modo a que os preços de terminação de chamadas na rede móvel devem, a médio prazo, ser idênticos 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. Esta uniformidade não existe actualmente, como foi atrás mencionado.

5.2.2.2.2. Cumprimento das condições constantes da Lei n.º 5/2004

Esta obrigação de não discriminação assegura que os outros operadores não se encontram injustamente em desvantagem, ou seja, que a capacidade dos outros operadores de concorrerem não é afectada pelo possível comportamento discriminatório dos operadores de rede móvel. Consequentemente, promove-se o desenvolvimento de uma concorrência efectiva e sustentável e os interesses dos consumidores são salvaguardados.

A obrigação proposta enquadra-se nos objectivos de regulação definidos no artigo 5º da Lei n.º 5/2004, nomeadamente ao promover a concorrência e ao assegurar o benefício máximo para os consumidores. Para além disso, a obrigação em questão verifica as restantes condições definidas no artigo 55º do mesmo diploma.

A obrigação é objectivamente justificável, por assegurar que os compradores dos serviços em causa e, consequentemente, os consumidores não se encontram em desvantagem em virtude de práticas discriminatórias. Para além disso, não é discriminatória, ao ser aplicável, de igual forma, a todos os operadores de rede móvel com capacidade e incentivos para terem um comportamento discriminatório.

O ICP-ANACOM considera ainda que a obrigação é proporcional, uma vez que os operadores de rede móvel apenas não podem discriminar compradores dos serviços em causa que se encontrem em circunstâncias equivalentes, e é transparente pois estão identificados os problemas que se pretendem resolver e os objectivos a alcançar, bem como os seus efeitos.

5.2.2.2.3. Conclusão – Obrigação a impor

Os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais não devem discriminar entre os diferentes compradores de serviços de terminação de chamadas vocais em redes móveis que se encontrem em circunstâncias equivalentes, independentemente da origem das chamadas.

O ICP-ANACOM considera que as obrigações em causa são adequadas à resolução dos problemas de concorrência identificados, são justificadas e proporcionais, não discriminatórias e transparentes quanto aos fins a que se destinam.

5.2.2.3. Transparência na publicação de informações (artigos 67º a 69º da Lei n.º 5/2004)

5.2.2.3.1. Adequação à resolução de problemas concorrenciais

A imposição de uma obrigação de transparência na publicação de informações e, em particular, de publicação de uma oferta de referência é considerada justificável, nomeadamente, quando existem preocupações relativas à agregação de um conjunto de produtos e/ou serviços na mesma oferta. Contudo, no caso em análise, a imposição dessa obrigação aos operadores de rede móvel com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais nas respectivas redes tem como objectivo principal a monitorização da obrigação de não discriminação na oferta de acesso e interligação.

Nesse contexto, interessa à ARN inferir sobre o tratamento de cada operador de rede móvel face aos compradores de terminação de chamadas vocais na sua rede e, desse modo, assegurar que estes não são alvo de um comportamento discriminatório por parte do primeiro. Caso as informações de interligação não sejam publicadas, os compradores em questão não conseguem perceber se estão a ser alvo de discriminação, situação que colocariam à consideração da ARN.

O documento com as condições de oferta de referência permite o melhor conhecimento do termos e condições aplicáveis aos serviços grossistas, sobretudo de elevada complexidade, por ela abrangidos, contribuindo para que os potenciais compradores dos serviços tenham conhecimento pleno de todas as condições associadas à prestação destes.

Até ao momento não foram apresentadas junto do ICP-ANACOM reclamações que justifiquem a necessidade de imposição de uma oferta de referência. Para além disso, a definição e a implementação de uma oferta de referência teria custos regulatórios acrescidos.

Nesse contexto, o ICP-ANACOM considera que os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais devem remeter-lhe uma cópia de todos os acordos de interligação que celebraram e que vierem a celebrar, em detrimento da imposição de uma obrigação de publicação de uma oferta de referência. Desse modo, o ICP-ANACOM consegue monitorizar a obrigação de não discriminação na oferta de acesso e interligação sem, com isso, colocar em causa a segurança da rede e o modelo de negócio dos operadores.

Note-se que a obrigação definida permite, igualmente, ao ICP-ANACOM controlar a aplicação de outras obrigações, como as obrigações de controlo de preços.

Em virtude do contexto descrito, é entendimento do ICP-ANACOM que os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais devem disponibilizar aos requerentes de interligação, mediante pedido, todas as informações e especificações necessárias para a interligação, incluindo, salvo decisão em contrário do ICP-ANACOM, as alterações cuja execução esteja planeada para os seis meses seguintes.

Adicionalmente, o ICP-ANACOM considera que os operadores com PMS nestes mercados devem publicar os preços dos serviços de terminação de chamadas vocais nas

respectivas redes, bem como as respectivas alterações, com uma razoável antecedência. Esse prazo poderá ser definido, posteriormente, pelo ICP-ANACOM se necessário.

A propósito da obrigação de disponibilizar a todos os requerentes de interligação toda a informação necessária para esse efeito, realça-se o artigo 65º da Lei n.º 5/2004, segundo o qual as empresas devem respeitar a confidencialidade da informação recebida, transmitida ou armazenada no decurso ou após os processos de negociação e celebração de acordos de acesso ou interligação, utilizando-a exclusivamente para o fim a que se destina, não a devendo transmitir aos seus próprios serviços, subsidiárias ou associadas, relativamente aos quais o conhecimento destas constitua uma vantagem competitiva.

5.2.2.3.2. Cumprimento das condições constantes da Lei n.º 5/2004

Esta obrigação de transparência na publicação de informações tem como objectivo principal facilitar a monitorização de possíveis comportamentos anti-concorrenciais.

Nesse contexto, a imposição desta obrigação assegura a previsibilidade e a estabilidade nos mercados relevantes. Na sua ausência, os incentivos ao investimento e as entradas nos mercados de retalho poderiam ser prejudicados. Em particular, a obrigação em causa aumenta a confiança dos compradores de serviços de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais de que esses serviços estão a ser oferecidos de forma não discriminatória e permite-lhes adaptarem-se aos novos preços grossistas e, nomeadamente, repercutirem as alterações nos respectivos preços de retalho.

Por conseguinte, a obrigação proposta enquadra-se nos objectivos de regulação definidos no artigo 5º da Lei n.º 5/2004 e é objectivamente justificável, nomeadamente ao promover a concorrência e ao assegurar o benefício máximo para os consumidores. Para além disso, a obrigação em questão verifica as restantes condições definidas no artigo 55º do mesmo diploma.

É ainda não discriminatória, por ser aplicável, de igual forma, a todos os operadores de rede móvel com capacidade e incentivos para terem um comportamento anti-concorrencial, em particular discriminatório.

O ICP-ANACOM considera ainda que a obrigação é proporcional, uma vez que apenas envolve o envio e a publicação da informação estritamente necessária para assegurar a inexistência de condições adversas à concorrência, não tendo sido imposta a publicação de uma oferta de referência. A obrigação é também transparente, dado que a sua imposição resulta claramente da necessidade de garantir o cumprimento de outras obrigações.

5.2.2.3.3. Conclusão – Obrigação a impor

Os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais devem remeter ao ICP-ANACOM uma cópia de todos os acordos de interligação que celebraram e que vierem a celebrar e devem publicar os preços dos serviços de terminação de chamadas vocais nas respectivas redes, bem como as respectivas alterações, com um determinado período de antecedência. Esse prazo será definido, posteriormente, pelo ICP-ANACOM.

O ICP-ANACOM entende igualmente que os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais devem disponibilizar aos requerentes de interligação, mediante pedido, todas as informações e especificações necessárias para a interligação, incluindo, salvo decisão em contrário do ICP-ANACOM, as alterações cuja execução esteja planeada para os seis meses seguintes.

O ICP-ANACOM considera que as obrigações em causa são adequadas à resolução dos problemas de concorrência identificados, são justificadas e proporcionais, não discriminatórias e transparentes quanto aos fins a que se destinam.

5.2.2.4. Controlo de preços e contabilização de custos (artigos 74º, 75º e 76º da Lei n.º 5/2004)

5.2.2.4.1. Adequação a resolução de problemas concorrenciais

O mais importante problema de concorrência identificado nos mercados grossistas da terminação em redes móveis individuais, como decorre da avaliação de PMS efectuada no capítulo anterior (*vide* ponto 5.1.2), é a fixação de preços excessivos.

A obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso é importante para garantir a prestação do serviço, em condições justas e razoáveis, a todas as entidades que dele dependem para a prestação do serviço a retalho das chamadas vocais. Não é, contudo, suficiente para obrigar os operadores de rede móvel que prestam o serviço a reduzir os preços de terminação das chamadas vocais para níveis eficientes.

A obrigação de não-discriminação procura assegurar que os operadores em causa não discriminem os operadores de rede fixa face aos operadores de rede móvel, e os operadores de rede móvel entre si. Contudo, esta obrigação também não garante níveis de preços eficientes, já que os operadores de redes móveis têm quotas de mercado de 100% e, como tal, conseguem fixar os preços acima dos valores concorrenciais.

Também a obrigação de transparência, usada sobretudo para permitir um adequado acompanhamento do cumprimento da obrigação de não discriminação, sendo muito importante nesse contexto, não tem eficácia na fixação dos preços de terminação. Mesmo que os preços de terminação sejam amplamente divulgados, tal não impede que os operadores de rede móvel usem o seu poder de mercado para os estabelecer em níveis elevados, como se verificou no passado.

As obrigações referidas anteriormente, por si só, não são suficientes para gerar condições que permitam uma atenuação desse poder de mercado, pelo que a sua contribuição para a redução dos preços de terminação não será muito significativa, atendendo a que os operadores de rede móvel têm 100% da quota de mercado nos mercados grossistas da terminação em redes móveis individuais.

Por outro lado, as reduções de preço que se registaram recentemente na terminação móvel só ocorreram na sequência de pressões da regulação, como referido anteriormente.

Neste contexto, só a imposição de uma obrigação de controlo de preços permitirá resolver o problema dos elevados preços da terminação das chamadas vocais em redes móveis individuais.

O controlo de preços deve ser aplicado no sentido de obrigar os operadores de redes móveis que prestam o serviço grossista de terminação a orientarem os respectivos preços para os custos. O objectivo desta obrigação de orientação para os custos deve traduzir-se na aproximação gradual do preço da terminação de chamadas vocais nas redes móveis ao nível de preços eficiente. De igual forma, entende-se que, dada a natureza do serviço prestado ser a mesma independentemente da origem da chamada, os preços de terminação devem convergir para um preço único.

O ICP-ANACOM entende que, face ao problema de concorrência identificado nestes mercados, só a fixação de preços orientados para os custos poderá contribuir para a existência de preços eficientes e a consequente defesa dos interesses dos utilizadores finais das redes públicas móveis.

A determinação do nível eficiente de preços terá que ser ponderada adequadamente, podendo para o efeito serem usadas diferentes metodologias de custeio.

Este sistema permitirá ao regulador obter uma estimativa relativa aos preços que prevaleceriam numa situação de concorrência efectiva, possibilitando ao mesmo tempo aos operadores de rede móvel a recuperação dos seus custos prospectivos e a promoção do investimento nas infra-estruturas de rede móvel.

Assim, o ICP-ANACOM entende que, para melhor concretizar a obrigação de orientação para os custos, é necessário impor o desenvolvimento de um modelo de custeio, ou seja uma obrigação de adoptar um sistema de contabilização de custos, o qual permitirá verificar o cumprimento daquela obrigação de orientação para os custos.

O ICP-ANACOM definirá oportunamente o sistema de contabilização de custos e as metodologias de custeio a serem aplicadas para este efeito. Neste contexto será publicado um documento de consulta onde serão estabelecidos todos os princípios, metodologias e regras a que o referido sistema deverá obedecer, tendo em conta a evolução a nível das práticas correntes europeias, devendo nomeadamente ser considerada a utilização de modelos de custos prospectivos de longo prazo (FL-LRIC).

O ICP-ANACOM publicará um documento de consulta ao mercado em que será apresentado o detalhe dos preços que deverão vigorar até ao momento em que o sistema de custeio esteja devidamente implementado. Nesse documento, pretende-se caminhar para uma situação de convergência dos preços da terminação móvel, a alcançar no prazo de cerca de 2 anos.

5.2.2.4.2. Cumprimento das condições constantes da Lei n.º 5/2004

A obrigação de controlo de preços, consubstanciada numa obrigação de orientação para os custos e de adoptar um sistema de contabilização de custos, é fundamental para conduzir a preços eficientes, nomeadamente para corrigir as distorções nos preços retalhistas que resultam da fixação dos elevados preços da terminação em redes móveis, e a consequente subsidiação dos negócios de rede móvel pelos operadores de rede fixa, e para assegurar o máximo benefício aos utilizadores finais.

Neste contexto, as obrigações propostas enquadram-se nos objectivos constantes do artigo 5º da Lei 5/2004, nomeadamente os que decorrem da aplicação do número 1, alíneas a) “Promover a concorrência na oferta de redes e serviços(...)” e c) “Desenvolver os interesses dos cidadãos (...)” e do número 2, alíneas b) “Assegurar a inexistência de distorções ou entraves à concorrência (...)” e c) “Encorajar investimentos eficientes em infra-estruturas (...)”.

Considera ainda o ICP-ANACOM que as obrigações descritas são adequadas aos problemas identificados, atendendo a que constituem o único meio de levar os operadores de rede móvel a fixarem preços eficientes. A não imposição destas obrigações teria como consequência a manutenção dos elevados preços da terminação que, no caso português, se situam nos níveis mais elevados de toda a União Europeia.

As obrigações referidas são adequadas, não apenas face aos objectivos genéricos definidos no âmbito do artigo 5º da Lei n.º 5/2004, mas também face aos problemas identificados nestes mercados em particular. São igualmente justificadas, dado que constituem o meio menos oneroso de resolver o problema dos preços excessivos e proporcionais, dado que correspondem à intervenção mínima necessária para a resolução do problema identificado e justificadas,

As obrigações em causa não são discriminatórias no sentido que se aplicam da mesma forma a todos os operadores de rede móvel com PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais. São igualmente transparentes, atendendo a que estão identificados os problemas que se pretendem resolver e os objectivos a alcançar, bem como os seus efeitos.

5.2.2.4.3. Conclusão – Obrigação a impor

O ICP-ANACOM considera que os problemas identificados nos presentes mercados não podem ser resolvidos adequadamente apenas com a imposição das obrigações de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso à rede, de não discriminação e de transparência.

Assim, e ao abrigo do artigo 74º da Lei n.º 5/2004, o ICP-ANACOM entende indispensável a imposição de uma obrigação de controlo de preços, consubstanciada numa obrigação de orientação para os custos e numa obrigação de adoptar sistemas de contabilização de custos, que permitam a determinação precisa dos custos da prestação do serviço de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, e a fixação de um nível de preços eficiente. Atendendo à natureza do serviço prestado ser a mesma independentemente da origem da chamada, o ICP-ANACOM entende que os preços de terminação a vigorar até ao momento em que o sistema de custeio esteja devidamente implementado, devem convergir para um preço único.

As referidas obrigações são impostas sobre todos os operadores que presentemente têm PMS nestes mercados, ou seja, a TMN, a Vodafone e a Optimus. O ICP-ANACOM considera que as obrigações em causa são adequadas à resolução dos problemas de concorrência identificados, são justificadas e proporcionais, não discriminatórias e transparentes quanto aos fins a que se destinam.

5.2.2.5. Separação de contas (artigo 71º da Lei n.º 5/2004)

Tendo em consideração que nos mercados grossistas da terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, o ICP-ANACOM considerou essencial a imposição de obrigações de não discriminação e de transparência, entende-se que para apoiar as referidas obrigações é necessário impor igualmente uma obrigação de separação de contas.

A imposição de uma obrigação de não-discriminação, coadjuvada por uma obrigação de transparência, só será eficaz se o regulador dispuser de meios para verificar o seu cumprimento. Tal só é possível se for conhecida a estrutura de custos dos operadores em causa e se existir uma separação de contas que permita a identificação clara dos custos afectos aos diversos serviços.

A obrigação de separação de contas irá permitir a separação contabilística das actividades grossistas e retalhistas, e nesse contexto é também importante para a definição de um sistema de contabilização de custos, que os operadores de rede móvel estarão obrigados a implementar, de acordo com o ponto 5.2.2.4 atrás.

As metodologias, princípios e regras a que os sistemas de contabilização de custos e de separação de contas deverão obedecer serão oportunamente definidos pelo ICP-ANACOM, em sede própria, ao abrigo do n.º 2 do art.º 71º da Lei n.º 5/2004, devendo esta Autoridade proceder à análise, acompanhamento e revisão periódica dessas regras.

5.2.2.5.1. Cumprimento das condições constantes da Lei n.º 5/2004

A obrigação proposta enquadra-se nos objectivos constantes do artigo 5º da Lei 5/2004, nomeadamente os que decorrem da aplicação do n.º 1, alíneas a) “Promover a concorrência na oferta de redes e serviços(...)” e c) “Desenvolver os interesses dos cidadãos (...)” e do número 2, alíneas b) “Assegurar a inexistência de distorções ou entraves à concorrência (...)” e c) “Encorajar investimentos eficientes em infra-estruturas (...)”.

O ICP-ANACOM considera que a presente obrigação é adequada e justificada, não apenas face aos objectivos genéricos definidos no âmbito do artigo 5º da Lei 5/2004, mas também face aos problemas identificados nestes mercados em particular, nomeadamente discriminação e preços excessivos, contribuindo para a sua resolução.

É também proporcional, atendendo a que constitui o único meio de garantir o adequado cumprimento das obrigações de não discriminação e de transparência.

Não é discriminatória porque se aplica de igual forma aos operadores de rede móvel com poder de mercado significativo nos mercados grossistas da terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais. É transparente, dado que a sua imposição resulta claramente da necessidade de garantir o cumprimento de outras obrigações.

5.2.2.5.2. Conclusão

A obrigação de separação de contas, incluindo a obrigação de reporte de informação financeira (registos contabilísticos), prevista no artigo 71º da Lei 5/2004, é essencial para que o regulador verifique o cumprimento das obrigações de não discriminação e de transparência. É também importante no âmbito da obrigação de implementação de um sistema de contabilização de custos.

Assim, o ICP-ANACOM entende que todos os operadores de rede móvel com PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais nas redes móveis individuais, ou seja, a TMN, a Vodafone e a Optimus, devem ter uma obrigação de separação de contas, cuja metodologia e calendarização serão objecto de uma consulta ao mercado a efectuar oportunamente.

O ICP-ANACOM considera que as obrigações em causa são adequadas à resolução dos problemas de concorrência identificados, são justificadas e proporcionais, não discriminatórias e transparentes quanto aos fins a que se destinam.

5.3. Obrigações a impor aos operadores com PMS – Conclusão

Os operadores de rede móvel com poder de mercado significativo nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, estarão sujeitos às seguintes obrigações:

- **Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso** (artigo 72º da Lei n.º 5/2004)
- **Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações** (artigo 70º da Lei n.º 5/2004)
- **Transparência na publicação de informações** (artigos 67º a 69º da Lei n.º 5/2004)
- **Controlo de preços** (orientação para os custos) e **contabilização de custos** (artigos 74º, 75º e 76º da Lei n.º 5/2004)
- **Separação de contas** (artigo 71º da Lei n.º 5/2004)

As obrigações impostas ao abrigo do anterior quadro regulamentar encontram-se, de um modo geral, englobadas nas novas obrigações, com o necessário ajuste aos parâmetros do novo quadro regulamentar. Algumas das obrigações agora propostas, nomeadamente as de controlo de preços e de separação de contas não existiam no anterior quadro regulamentar.