



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 6.6.2018
C(2018) 3740 final

Autoridade Nacional de
Comunicações (ANACOM)

Avenida José Malhoa, 12
P-1099-017 Lisboa
Portugal

Ao cuidado de:
João Cadete de Matos
Presidente

Fax: +351 21 721 10 02

Ex.^{mo} Senhor,

Assunto: Decisão da Comissão relativa ao processo PT/2018/2076: mercado grossista de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais em Portugal

Observações em conformidade com o artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 2002/21/CE:

1. PROCEDIMENTO

Em 7 de maio de 2018, a Comissão registou uma notificação da autoridade reguladora nacional portuguesa, a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)¹, referente ao mercado grossista de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais² em Portugal.

¹ Em conformidade com o artigo 7.º da Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (Diretiva-Quadro) (JO L 108 de 24.4.2002, p. 33), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2009/140/CE (JO L 337 de 18.12.2009, p. 37) e pelo Regulamento (CE) n.º 544/2009 (JO L 167 de 29.6.2009, p. 12).

² Correspondente ao mercado 2 da Recomendação 2014/710/UE da Comissão, de 9 de outubro de 2014, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no setor das comunicações eletrónicas suscetíveis de regulamentação *ex ante*, em conformidade com a Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (Recomendação Mercados Relevantes) (JO L 295 de 11.10.2014, p. 79).

O processo de consulta nacional³ decorreu de 22 de janeiro a 5 de março de 2018.

Em 17 de maio de 2018, foi enviado à ANACOM um pedido de informações⁴; a resposta foi recebida em 22 de maio de 2018. Em 24 de maio de 2018, foi enviado à ANACOM um pedido de informações suplementar; a resposta foi recebida em 25 de maio de 2018.

2. DESCRIÇÃO DO PROJETO DE MEDIDA

2.1. Contexto

O mercado grossista de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais em Portugal já tinha sido notificado à Comissão e avaliado no âmbito do processo PT/2015/1763⁵.

A ANACOM identificou seis mercados grossistas pertinentes para a terminação de chamadas vocais móveis nas redes de seis empresas (incluindo tanto operadores de redes móveis como operadores de redes móveis virtuais)⁶, e considerou que a dimensão geográfica de cada mercado coincidia com a cobertura geográfica de cada uma das redes. A ANACOM considerou que estes operadores têm poder de mercado significativo (PMS), tendo-lhes imposto as seguintes obrigações: i) acesso, ii) não discriminação na oferta de interligação e na respetiva disponibilização de informações, iii) transparência na publicação de informações e iv) controlo de preços. As obrigações anteriormente impostas de separação contabilística e de contabilidade de custos deixaram de ser aplicáveis (PT/2010/1058).

A Comissão Europeia não apresentou observações.

2.2. Definição do mercado

A definição da ANACOM de mercado grossista de terminação de chamadas vocais nas redes móveis inclui a prestação de serviços de terminação de chamadas vocais a nível grossista pelos operadores de redes móveis e pelos operadores de redes móveis virtuais⁷, englobando a terminação de todas as chamadas vocais, independentemente do tipo de rede ou da entidade na origem das chamadas.

A dimensão geográfica de cada mercado coincide com a cobertura geográfica de cada rede de terminação.

³ Em conformidade com o artigo 6.º da Diretiva-Quadro.

⁴ Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva-Quadro.

⁵ C(2015) 1763.

⁶ A ANACOM considerou que os seguintes operadores têm PMS: CTT - Correios de Portugal, S.A. (CTT); Lycamobile Portugal, Lda (Lycamobile); MEO - Serviço de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO); Mundio Mobile (Portugal) Limited (Mundio); NOS Comunicações, S.A. (NOS); Vodafone Portugal - Comunicações Pessoais, S. A. (Vodafone).

⁷ A ANACOM designa os seguintes operadores como detentores de PMS no mercado em análise: CTT; Lycamobile; MEO; Vectone Mobile (Portugal) Limited (Vectone); NOS; NOWO Communications, SA (NOWO); OniTelecom - Infocomunicações, S.A (ONI); Vodafone.

2.3. Determinação de poder de mercado significativo

A ANACOM considera que todos os serviços de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais em Portugal⁸ devem ser considerados como tendo PMS no respetivo mercado de terminação móvel.

A ANACOM baseou a sua conclusão no seguinte: i) cada prestador tem uma quota de mercado de 100 % na prestação de serviços de terminação de chamadas na sua própria rede móvel, ii) subsistem obstáculos significativos à entrada no mercado, iii) falta de contrapoder significativo por parte dos clientes, iv) as tarifas de terminação só diminuíram na sequência de uma intervenção reguladora. A ANACOM conclui que, na ausência de regulamentação *ex ante*, os operadores têm capacidade e incentivos para agir de modo independente dos concorrentes e dos consumidores neste mercado específico.

2.4. Medidas corretivas

A ANACOM propõe manter as seguintes obrigações: i) acesso, ii) não discriminação e respetiva disponibilização de informações, iii) transparência na publicação de informações e iv) controlo de preços.

Com base numa análise do modelo BU-LRIC puro da ANACOM, o novo limite máximo das tarifas de terminação de chamadas móveis deve ser fixado em 0,45 cêntimos de euro por minuto⁹ e entrar em vigor 10 dias após a adoção da decisão notificada. Com vista a garantir a segurança normativa, a ANACOM propõe igualmente fixar os preços máximos para 2019 e 2020 mediante a atualização do modelo proposto de tarifa de terminação móvel para ter em conta a inflação¹⁰.

Por último, a ANACOM tenciona manter a não aplicação do preço máximo para o tráfego com origem fora do Espaço Económico Europeu (EEE). Esta isenção não se aplica aos operadores ou países que praticam tarifas de terminação nacionais iguais ou inferiores aos preços regulados cobrados pelos prestadores em Portugal para o tráfego com origem no EEE. Nesses casos, os preços da terminação do tráfego vocal cobrados pelos prestadores com PMS não devem exceder o preço regulado.

2.4.1. CMPC

Na medida notificada, a ANACOM fixa o custo médio ponderado do capital (CMPC) em 10,48 %. No entanto, após ter analisado o cálculo de alguns parâmetros do CMPC em resposta ao segundo pedido de informações, a ANACOM identificou um erro de cálculo no parâmetro beta da fórmula do CMPC, tendo-se comprometido

⁸ CTT, Lycamobile, MEO, Vectone Mobile, NOS, NOWO, OniTelecom e Vodafone.

⁹ A tarifa de terminação móvel proposta de 0,45 cêntimos de euro por minuto foi posteriormente alterada para 0,42 cêntimos de euro por minuto, em resposta à alteração do parâmetro CMPC, ver secção 2.4.1.

¹⁰ Prevê-se que os preços máximos de 2019 e 2020 entrem em vigor em 1 de julho de 2019 e 1 de julho de 2020, respetivamente, sendo precedidos da publicação dos novos preços pela ANACOM, na sua página Web, no primeiro trimestre do ano em questão.

a fixar o CMPC real antes de impostos ao nível de 6,09 %¹¹, tal como descrito no quadro a seguir.

Parâmetros e valores utilizados pela ANACOM para calcular o CMPC

Taxa de juro sem risco, nominal	2,80 %
Prémio de risco de mercado	7 %
Beta (realavancado com endividamento e impostos)	0,82
Beta desalavancado	35 %
Custo nominal de capitais próprios (após impostos)	8,54 %
Custo nominal de capitais próprios (antes de impostos)	12,12 %
Custo nominal de dívida (antes de impostos)	4,32 %
Prémio da dívida sobre taxa de juro sem risco	1,5 %
Endividamento (D/D+E)	57,6 %
Dívida sobre capitais próprios (D/E)	135,67 %
Taxa de imposto marginal	29,50 %
CMPC nominal (antes de impostos)	7,63 %
Taxa de inflação	1,45 %
CMPC real antes de impostos	6,09 %

A ANACOM utiliza uma abordagem específica por país para o cálculo de três parâmetros do CMPC: a taxa de juro sem risco (baseada no rendimento das obrigações do Tesouro português), o prémio de risco de mercado (baseado na média de três estudos que determinam o nível do prémio de risco de mercado para Portugal) e a taxa de imposto (a taxa de imposto marginal portuguesa). Em contrapartida, adota uma «abordagem nocional» para o cálculo dos outros quatro parâmetros do CMPC – beta, endividamento, custo da dívida e inflação – relativamente aos quais o cálculo se baseia em valores estabelecidos por outras ARN e/ou em dados de operadores de comunicações eletrónicas presentes noutros países da UE.

Além disso, a ANACOM utiliza diferentes períodos de referência para o cálculo da taxa de juro sem risco (2 anos), do beta (1 ano), do endividamento (5 anos), da inflação (10 anos) e do custo da dívida (através de um valor de referência das observações feitas nos países da UE de 2014 a 2017).

Por último, para o cálculo do beta e do endividamento, a ANACOM baseia-se em dados provenientes de um grupo de pares formado por cinco operadores de telecomunicações¹².

¹¹ A alteração do CMPC em relação ao seu nível anterior de 10,48 % para o novo nível de 6,09 % deve-se à alteração do coeficiente beta do nível inicial de 1,89 para o novo nível de 0,82.

¹² O grupo de pares inclui: Mobistar (atualmente Orange), Telenor, TeliaSonera, Vodafone e Mobile Telesystems. A ANACOM sustenta que, por razões de coerência, mantém inalterado o grupo de referência utilizado em 2012 no seu cálculo do CMPC.

3. OBSERVAÇÕES

Após ter examinado a notificação e as informações adicionais prestadas pela ANACOM, a Comissão formula as seguintes observações¹³:

Considerações sobre a determinação do CMPC

O CMPC é um parâmetro importante no cálculo das tarifas grossistas aplicadas nos mercados objeto da presente notificação. Nos termos do artigo 8.º da Diretiva-Quadro, bem como do artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva Acesso, as ARN são obrigadas a impor uma obrigação de orientação para os custos que satisfaça o objetivo de promover investimentos eficientes, nomeadamente nas redes da próxima geração, e que permita uma taxa de rentabilidade sobre o capital investido razoável e, simultaneamente, promova a eficiência e a concorrência sustentável e maximize os benefícios para os consumidores em termos de escolha, preço e qualidade (artigo 8.º, n.º 2, alínea a), e n.º 5, alínea d), da Diretiva-Quadro).

Necessidade de atualizar o valor do CMPC na medida final

A Comissão reconhece o compromisso assumido pela ANACOM no sentido de corrigir o valor real do CMPC antes de impostos inicialmente notificado de 10,48 %, na sequência das perguntas da Comissão sobre o valor do beta invulgarmente elevado utilizado nos cálculos. A Comissão solicita à ANACOM que indique claramente o novo valor do CMPC de 6,09 % na sua medida final e que aplique este valor em todos os cálculos de custos pertinentes. A Comissão solicita igualmente à ANACOM que refira claramente a nova tarifa de terminação móvel de 0,42 cêntimos de euro na medida final.

Abordagens específica por país/nocional

A Comissão observa também que a ANACOM utilizou uma abordagem específica por país para o cálculo de alguns parâmetros do CMPC (taxa de juro sem risco, prémio de risco de mercado e taxa de imposto), tendo adotado simultaneamente uma abordagem «nocional» para o cálculo de outros parâmetros (beta, endividamento, custo da dívida e inflação).

No entender da Comissão, seria preferível adotar uma abordagem «nocional» para o cálculo da taxa de juro sem risco e do prémio de risco de mercado. A adoção de uma abordagem nocional para estes parâmetros seria coerente com o facto de os investidores cobrirem geralmente os seus riscos investindo em obrigações e ações em vários países, e não apenas no país em que o operador regulado está sediado. Por exemplo, se fosse utilizada uma média europeia, o valor do prémio de risco de mercado seria provavelmente inferior aos 7 % propostos pela ANACOM¹⁴. Com efeito, um relatório de 2017 do ORECE¹⁵ calcula que o prémio de risco de

¹³ Em conformidade com o artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva-Quadro.

¹⁴ Os valores do prémio de risco de mercado da ANACOM para Portugal foram calculados com base em três estudos de: i) Pablo Fernandez, ii) Aswath Damodaran e iii) Dimson, Marsh & Staunton.

¹⁵ BEREC Report Regulatory Accounting in Practice 2017 - https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/7316-berec-report-regulatory-accounting-in-practice-2017

mercado é, em média, de 5,77 % para uma seleção de 31 países da UE e países vizinhos.

Por outro lado, a fim de contabilizar de forma adequada o risco específico dos operadores móveis portugueses que não pode ser diversificado, seria mais adequado calcular o beta, o endividamento e o prémio da dívida destes operadores, em vez de recorrer exclusivamente a um grupo de pares.

Com efeito, o beta/dívida e o prémio/endividamento do grupo de pares poderá não permitir captar elementos importantes de risco sistemático dos operadores com PMS (tais como a procura nacional específica e/ou as condições de fornecimento). A Comissão está ciente de que o cálculo destes parâmetros baseado unicamente nos dados dos operadores com PMS poderá também incluir as suas eventuais deficiências.

Por conseguinte, a Comissão propõe que, por ocasião da próxima revisão dos parâmetros do CMPC, a ANACOM utilize dados específicos dos operadores portugueses com PMS para o cálculo do beta, do endividamento e do prémio da dívida, desde que todas as informações relevantes se encontrem disponíveis ao público. Deste modo, será refletido com exatidão o risco subjacente das suas operações, mas os valores podem então ser comparados com os de um grupo de pares operadores de telecomunicações e ajustados para ter em conta eventuais deficiências.

Coerência do período de referência

A Comissão observa que a ANACOM utiliza diferentes períodos de referência para o cálculo da taxa de juro sem risco, do beta, do endividamento, da inflação e do custo da dívida. A Comissão considera que será mais adequado utilizar o mesmo período de referência para todos estes parâmetros, de modo a reforçar a coerência da estimação do CMPC. Se forem utilizados períodos de referência mais longos, poderá ser promovida uma maior previsibilidade e estabilidade do valor dos parâmetros do CMPC e, por conseguinte, do seu valor final. Afigura-se que um período de referência de 5 anos permitiria encontrar o justo equilíbrio entre previsibilidade e eficiência, e seria ao mesmo tempo coerente com a duração média de um ciclo económico.

Por conseguinte, a Comissão convida a ANACOM a reexaminar o período de referência na próxima revisão dos parâmetros do CMPC e, se for considerado adequado, fixar um período de referência de 5 anos para o cálculo da taxa de juro sem risco, do beta, do endividamento, da inflação e do custo da dívida.

Escolha do grupo de pares utilizado para o cálculo do beta e do endividamento

A Comissão não contesta que a utilização de um grupo de pares pode fornecer informações úteis no âmbito da avaliação dos valores do beta e do endividamento calculados para os operadores com PMS. No entanto, gostaria de sublinhar a importância que reveste a constituição de um referencial de operadores adequado, pertinente e atualizado. Afigura-se adequado apenas incluir nesses grupos de pares os operadores que:

- tenham uma notação de risco de grau de investimento (é provável que a cotação das ações das empresas com notações de risco baixas reaja mais a

fatores específicos da empresa, o que tenderá a aumentar o seu beta de uma forma que não é representativa de um operador com PMS eficiente);

- não estejam envolvidos em fusões e aquisições importantes no período durante o qual os dados são utilizados para calcular os parâmetros;
- possuam ações com liquidez (de modo a que o preço da ação observado incorpore todas as informações disponíveis a qualquer momento);
- possuam infraestruturas de comunicações eletrónicas e invistam nas mesmas, em vez de simplesmente as alugarem (para assegurar que o beta estimado é coerente com o risco sistemático de um operador com PMS que faculta acesso à sua infraestrutura)¹⁶;
- desenvolvam as suas principais atividades em Estados-Membros da UE.

A composição do grupo de pares da ANACOM baseia-se no argumento segundo o qual os operadores selecionados são «puramente operadores móveis». A Comissão considera que esta classificação não é exata (já que alguns dos operadores têm múltiplas atividades). Embora a tendência para a convergência das redes fixas/móveis entre os operadores europeus possa dificultar a seleção de um grupo de pares de operadores «puramente» móveis, a Comissão considera que ainda é possível determinar um beta «móvel» e «fixo» para um operador convergente, utilizando, por exemplo, técnicas de desagregação do beta.

Neste contexto, a Comissão convida a ANACOM a reexaminar a composição do seu grupo de pares de acordo com os critérios referidos acima, na próxima revisão dos parâmetros do CMPC e, se for caso disso, a ajustar a sua composição. Além disso, a Comissão sugere que se determine o beta «móvel» dos operadores móveis portugueses com PMS e dos operadores incluídos no grupo de pares, para permitir uma comparação adequada.

Em conformidade com o disposto no artigo 7.º, n.º 7, da Diretiva-Quadro, a ANACOM deve tomar na máxima conta as observações das outras ARN, do ORECE e da Comissão e pode adotar o projeto de medida daí resultante; caso o faça, deve comunicá-lo à Comissão.

A posição da Comissão sobre esta notificação específica não prejudica a posição que eventualmente possa vir a tomar sobre outros projetos de medidas notificados.

Em conformidade com o ponto 15 da Recomendação 2008/850/CE¹⁷, a Comissão publicará o presente documento no seu sítio na Internet. A Comissão considera que as informações constantes do presente documento não são confidenciais. Agradeço a V. Ex.^a que informe a Comissão¹⁸ no prazo de três dias úteis após a receção da presente, se considerar que, em conformidade com as normas da UE e nacionais de sigilo comercial,

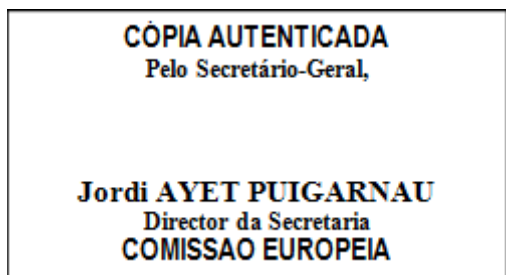
¹⁶ Isto aplica-se independentemente de o operador com PMS ser, ele próprio, proprietário de uma rede.

¹⁷ Recomendação 2008/850/CE da Comissão, de 15 de outubro de 2008, relativa às notificações, prazos e consultas previstos no artigo 7.º da Diretiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (JO L 301 de 12.11.2008, p. 23).

¹⁸ O seu pedido deve ser enviado por correio eletrónico para: CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu ou por fax: +32 2 298 87 82.

o presente documento contém informações confidenciais que deseje que sejam suprimidas antes da publicação¹⁹. Esse pedido deve ser devidamente fundamentado.

Com os melhores cumprimentos,



Pela Comissão,
Roberto Viola
Diretor-Geral

¹⁹ A Comissão pode divulgar os resultados da sua avaliação antes do termo desse prazo de três dias.