

Consulta Pública

MERCADOS GROSSISTAS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS

EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS

Comentários e Respostas do Grupo PT

**COMENTÁRIOS DO GRUPO PT RELATIVAMENTE À DEFINIÇÃO DOS
MERCADOS RELEVANTES, ÀS AVALIAÇÕES DE PMS E À IMPOSIÇÃO,
MANUTENÇÃO, ALTERAÇÃO OU SUPRESSÃO DE OBRIGAÇÕES
REGULAMENTARES NOS MERCADOS GROSSISTAS DE TERMINAÇÃO DE
CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS**

A presente resposta é apresentada em nome da Portugal Telecom SGPS, da PT Comunicações S.A., da TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A., da PT Prime S.A. e da PT Corporate S.A. e as referências ao “Grupo PT” reportam-se ao conjunto das referidas entidades.

1. CONSIDERAÇÕES DE ORDEM GERAL

O Grupo PT não tem comentários genéricos a fazer à metodologia seguida pelo ICP-ANACOM para efeitos de análise dos mercados relevantes e de identificação das situações de PMS.

Por norma, e sem prejuízo de alguns desvios que não têm influência significativa no resultado final (cf., por exemplo, o ponto 4.2. da Consulta), o ICP-ANACOM delimitou os mercados relevantes do produto e geográfico de acordo com os princípios do direito da concorrência e com a tradição de segmentação normalmente seguida pela Comissão Europeia e pelas autoridades nacionais da concorrência. O mesmo se pode dizer relativamente à identificação de PMS nos mercados em causa.

No que se refere à definição de obrigações e aos princípios que as regem, o Grupo PT deseja chamar a atenção para a realidade do mercado de telecomunicações móveis em Portugal e, em especial, para o facto de o mercado português ser, no contexto Europeu, dos que apresentam maiores níveis de competitividade.

Efectivamente, a análise de factores de ponderação tais como, preços, quotas de mercado e índices de concentração levam-nos a constatar que o mercado português, apesar de pequeno, apresenta um índice de concentração abaixo da média, tendo viabilizado o desenvolvimento de um terceiro operador com sucesso muito significativo, quando comparado com operadores em posição idêntica noutros Estados-membros da União Europeia.

Ilustrativo do nível de concorrência existente é o facto de, no que respeita ao nível geral de preços - traduzidos pelo ARPM (Average Revenue Per Minute) – Portugal se encontrar no grupo de países europeus que apresenta um vector de preços mais baixo.

[Quadro]

Acresce que, o mercado português tem acompanhado e, por vezes, liderado o desenvolvimento do sector, tendo a TMN sido pioneira no lançamento dos pré-pagos (um importante factor de massificação do serviço) e estando já operacionais serviços de terceira geração.

Convém, por último, realçar que, apesar do baixo nível de rendimento *per capita*, Portugal apresenta uma penetração de cartões móveis muito superior ao que seria de esperar.

Todos os indicadores nos levam, pois, a concluir que o mercado móvel em Portugal é mais competitivo do que os restantes mercados europeus.

[Quadro]

Consequentemente, os preços praticados, incluindo os da terminação, não podem deixar de ser considerados eficientes e de reflectir os melhores termos de troca entre operadores e para

o consumidor tendo em conta a multiplicidade de serviços que são adquiridos em conjunto e a necessidade de subsidiação entre os preços dos serviços com maior elasticidade e os preços dos serviços com menor elasticidade.

Este contexto seria, no entendimento do Grupo PT, suficiente para se suscitar coerentemente a questão da própria necessidade de regulação *ex ante*, sobretudo tendo em conta que o seu pressuposto fundamental é o da debilidade da concorrência efectiva nos mercados retalhistas.

Em circunstâncias semelhantes, há, pelo menos, absoluta necessidade de prevenir, a todo o custo, o erro regulatório, sempre inerente à utilização de análises comparativas (vulgo, *benchmarks*), em especial quando o regulador não levou ainda a cabo estudos detalhados sobre o comportamento de cada mercado nacional, cujas características diferem, naturalmente, de país para país.

O mercado português tem uma dimensão e um nível de rendimento, associados a características topológicas geográficas diferentes dos restantes países da União Europeia e não se pode, naturalmente, dissociar o nível dos preços das terminações do nível de preços no mercado móvel em geral.

2. QUANTO À DEFINIÇÃO DOS MERCADOS NO AGRUPAMENTO DE SERVIÇOS MÓVEIS

Quanto a este tema, o Grupo PT gostaria de observar que algumas das conclusões a que o ICP-ANACOM parece chegar não reflectem convenientemente os pressupostos de facto sugeridos na consulta.

Tal como o ICP-ANACOM o apresenta, o mercado antes da entrada do terceiro operador era partilhado “equitativamente” pelos dois primeiros operadores. Estes dois operadores encontravam-se em igualdade de circunstâncias aquando da entrada do terceiro operador. Desta forma, a manutenção de uma quota de mercado relativamente mais elevada pela TMN

deveu-se única e exclusivamente a um posicionamento estratégico e comercial mais adequado e de maior valor para os consumidores.

Devemos aqui lembrar que, durante os primeiros anos, a Telecel assumiu-se como líder de mercado. Esta situação foi invertida com o desenvolvimento e lançamento do pré-pago – uma inovação da TMN a nível mundial.

O pré-pago foi, sem dúvida, um marco na indústria que alterou por completo a dinâmica de mercado, pois permitiu a “democratização imediata” do serviço móvel. A TMN é, pois, desde o início, um bom exemplo da concorrência segundo o mérito, confirmado também no facto de ter sido a Telecel/Vodafone a principal afectada pela entrada no mercado do terceiro operador.

O fracasso registado na entrada no mercado do quarto operador – a OniWay – constitui um motivo de reflexão, dado que parece vir dar razão à tese de que a emergência de mais um operador móvel poderá não ser atractiva para os investidores, nem particularmente vantajosa para os consumidores.

O mercado português, pela sua reduzida dimensão, não tem verosimilmente capacidade para viabilizar um quarto operador, como não terá, também, capacidade para suportar os chamados operadores virtuais ou *airtime resellers*.

O Grupo PT considera, ainda, que teria sido justo reconhecer que foi o ambiente altamente competitivo que, sob múltiplos aspectos, determinou a posição de liderança a nível da UE em termos de penetração e de preços reduzidos para o utilizador final e a circunstância de o índice de concentração HHI em Portugal (0,37) ser menor do que a média do grupo da UE15 (0,39).

Sublinhando o que já no início se observou, a análise subsequente não deve, assim, perder de vista que a procura num mercado retalhista, estruturado em volta do princípio do

chamador/pagador, não tem deixado de beneficiar largamente do ambiente de concorrência efectiva.

3. QUANTO À DEFINIÇÃO DOS MERCADOS GROSSISTAS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS

3.1.: Quanto à definição do mercado de produto

Neste ponto e a propósito do que se afirma no ponto 3.1.5.3. da consulta, convém efectivamente esclarecer o que tem vindo a ser defendido pelo Grupo PT a respeito da inclusão da terminação da globalidade das chamadas em redes UMTS.

O Grupo PT considera fundamental distinguir dois tipos de chamadas: por um lado, as chamadas de voz propriamente ditas e, por outro, as vídeo-chamadas, que combinam dados com voz, mas que pela sua natureza são chamadas de dados.

Estes dois tipos de chamadas têm de ter um tratamento diferenciado no que respeita à sua inclusão no mercado de produto relevante – terminações móveis.

A terminação de chamadas de voz, em sentido estrito, deve ser, independentemente da tecnologia móvel associada, incluída no mercado de produto. Não há que distinguir se a terminação ocorre numa rede GSM ou UMTS.

Já no que diz respeito às vídeo-chamadas, as mesmas devem ser excluídas do mercado relevante de terminação de chamadas vocais, tal como, aliás, sucede com outros serviços de dados e com o serviço de SMS, uma vez que:

- a) Constituem um serviço de dados, i.e. tecnicamente a linguagem de comunicação é de

dados, com implicações distintas na utilização das infra-estruturas de rede. A vídeo-chamada é suportada num serviço de dados, sendo a interpretação feita pelos pontos terminais. As chamadas de dados têm características diferentes das chamadas de voz ao nível dos recursos de rede e do terminal (que aloca funcionalidades específicas);

- b) Constituem um mercado emergente, onde as operações comerciais acabaram de arrancar com um número ainda reduzido de clientes.

Diferentemente do que se passa com o mercado da terminação de chamadas em redes telefónicas públicas individuais num local fixo (Mercado Relevante 9), o qual abrange todas as chamadas, o mercado ora em análise apenas inclui chamadas vocais e não já qualquer outro tipo de chamadas, nomeadamente de dados (quer de banda estreita - SMS - quer de banda larga).

Ou seja, no mercado ora em análise não podem incluir-se outro tipo de chamadas que não chamadas vocais em sentido estrito.

Na verdade, e como pode ler-se no parágrafo 4.3.1. da Exposição de Motivos da Recomendação da Comissão sobre os Mercados Relevantes, sob a epígrafe “Outros serviços móveis de dados”, o grau de incerteza que rodeia a forma como serão implantados os serviços móveis de dados de terceira geração desaconselha qualquer tipo de intervenção regulatória.

Esta posição é consentânea com as Orientações da Comissão que, neste ponto, se referem ao vigésimo sétimo considerando da Directiva Quadro, para reconhecer que os mercados emergentes não devem estar sujeitos a regulamentação *ex ante* inadequada, dado “*uma imposição prematura de regulamentação ex ante poder influenciar indevidamente as condições da concorrência que se desenham num mercado novo e emergente*”.

Neste contexto, consideramos que o carácter emergente destes serviços justifica que, para

efeitos de regulamentação *ex ante*, se considere o mercado da terminação de vídeo-chamadas em redes UMTS como distinto.

3.2.: Comentário à definição de mercado geográfico

O Grupo PT concorda com a análise do ICP-ANACOM e salienta que ela é absolutamente indissociável de três factores: (i) cobertura geográfica de cada rede de terminação; (ii) mobilidade dos equipamentos terminais; (iii) homogeneidade tarifária.

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

4.1.: Quanto às quotas de mercado

O Grupo PT considera, em consonância com a definição de mercado, que cada operador de rede móvel detém uma quota de 100%. O Grupo PT concorda com a análise do ICP-ANACOM neste ponto.

4.2.: Quanto às barreiras à entrada

O Grupo PT concorda com a análise do ICP-ANACOM. No entanto, é importante salientar que as barreiras à entrada neste mercado são estruturais e regulamentares e não estratégicas. Isto é, são inerentes às características do serviço, às potencialidades tecnológicas e às restrições regulamentares e não provocadas por qualquer actuação intencional e/ou concertada dos operadores ou por qualquer convenção relativa ao modelo de negócio.

4.3.: Quanto ao nível de preços e rentabilidade

O Grupo PT considera que o ICP-ANACOM fez uma análise parcial neste ponto. De facto, em termos absolutos, os níveis de preços das terminações móveis em Portugal são superiores aos tipicamente praticados nos outros países europeus.

No entanto, esta realidade não pode ser analisada *per se*, sem se considerarem outros factores importantes. Assim, o Grupo PT deseja vincar, desde já, a sua discordância relativamente à análise feita pelo ICP-ANACOM, reservando o aprofundamento do tema para a discussão das obrigações propostas.

4.4.: Quanto ao contra-poder negocial dos compradores

Neste ponto, o Grupo PT discorda da posição assumida pelo ICP-ANACOM.

No entender do Grupo PT, todos os operadores detêm contra-poder negocial. O facto de o fornecedor ser monopolista não implica que os seus clientes não detenham contra-poder negocial. No caso presente, os operadores são, simultânea e reciprocamente, compradores e fornecedores do serviço.

Isto é, cada operador móvel é comprador de terminações de chamadas originadas na sua própria rede e, além disso, é simultaneamente fornecedor de terminação aos seus fornecedores de terminação.

É fácil compreender que, em tais circunstâncias, nenhum operador tem condições para, em mercado desregulado, determinar livremente os preços de terminação.

4.5.: Quanto à análise prospectiva

O Grupo PT reconhece, também, que as condições de mercado que poderão estar subjacentes à designação das empresas com PMS não se deverão alterar num horizonte de curto e médio prazo.

5. QUANTO ÀS OBRIGAÇÕES A IMPOR NOS MERCADOS GROSSISTAS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS

5.1.: Quanto à obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso

Relativamente ao tema da recusa de negociação e/ou acesso de rede, o Grupo PT gostaria de referir que a TMN sempre pautou a sua conduta por não levantar obstáculos deste tipo à entrada de novos operadores, tendo sido o único operador que voluntariamente, e sem qualquer intervenção do regulador, fez um acordo de interligação com a OniWay.

Como é de todos conhecido, não sucedeu o mesmo com os demais operadores, que, designadamente, recusaram o acesso à OniWay.

As obrigações *ex ante* devem ser objectivamente justificadas pela necessidade de resolver problemas concorrenciais específicos, devem ser adequadas à natureza desses problemas, devem ser proporcionadas e abster-se de regular domínios de actividade em que a aplicação do direito da concorrência é comprovadamente eficaz, devem ser transparentes e não devem dar lugar a situações de discriminação formal e material.

Tendo em conta a conduta que vem sendo seguida pela TMN neste domínio e a atitude dos demais operadores, ilustrada no episódio acima referido, poder-se-ia, no limite, entender que a imposição à TMN de uma obrigação desta natureza não responde à necessidade de resolver qualquer problema concorrencial específico.

5.2.: Quanto à obrigação de não discriminação

O direito da concorrência não proíbe cegamente a generalidade das práticas diferenciadoras e discriminatórias levadas a cabo por empresas em posição dominante.

Efectivamente, os princípios do direito da concorrência relativos à disciplina das empresas em posição dominante apenas condenam a aplicação de condições desiguais em caso de prestações equivalentes, que tenham por efeito colocar parceiros comerciais em desvantagem na concorrência (cf. artigo 82º, alínea c) do Tratado CE). Uma obrigação genérica de não discriminação, num mercado globalmente concorrencial na perspectiva do utilizador, comporta um risco de rigidez despropositado e, sobretudo, contraproducente e desproporcionado.

Aliás, a ambiguidade indesejável num enquadramento regulatório *ex ante* subsiste na indefinição do que se deva entender por “compradores de serviços ... que se encontrem em circunstâncias equivalentes”.

Nestas condições, será seguramente preferível e bastante confiar na intervenção *ex post* das autoridades da concorrência.

5.3.: Quanto à obrigação de transparência

O Grupo PT considera positivo o facto de o ICP-ANACOM ter modulado a obrigação de transparência limitando-a ao dever de lhe remeter cópia de todos os acordos de interligação, de anunciar com antecedência os preços dos serviços de terminação e de disponibilizar aos interessados que o solicitem todas as informações e especificações necessárias para a interligação.

Em todo o caso, considera que, sendo a obrigação de transparência instrumental da obrigação de acesso e de não discriminação, parece levar longe de mais a preocupação de evitar restrições de acesso e discriminações disfarçadas, relativamente às quais o risco de censura à luz do direito da concorrência deveria ser considerado suficientemente disciplinador.

Dito isto, o Grupo PT considera que a imposição da obrigação de informação sobre alterações que pretenda fazer, com a antecedência de seis meses, não pode ser qualificada

como uma obrigação de transparência. Trata-se, isso sim, de uma exigência de *stand still* que não tem qualquer utilidade na perspectiva das condições da oferta de terminação, é desproporcionada e introduz um factor inexplicável de rigidez na actuação da empresa.

5.4.: Quanto à obrigação de controlo de preços (orientação para os custos) e de contabilização de custos.

Na perspectiva do Grupo PT, o nível de preços da terminação suscita quatro questões: *a) o nível eficiente dos preços das terminações e o recurso a benchmarks; b) o modelo LRIC; c) a velocidade de chegada ao suposto nível eficiente e; d) a assimetria nas terminações fixo-móvel entre os vários operadores móveis.*

a) O nível eficiente dos preços das terminações e o recurso a benchmarks

O Grupo PT considera que a metodologia utilizada – uso de *benchmarks* – pelo ICP-ANACOM, no sentido de determinar o nível eficiente de preços das terminações, enferma de grave insuficiência e, nalguns pontos, está mesmo errada.

O uso de *benchmarks* pode ser falacioso, pois não incorpora as distintas realidades de cada país, nem as características do mercado e da procura.

Há inúmeras diferenças que podem justificar preços de terminações mais elevados em Portugal, nomeadamente: as topologias geográficas com impacto no desenho da rede, o universo dos clientes, etc.

A este respeito, convém, ainda, referir que existe uma correlação negativa entre o PIB *per capita* e o nível de preços das terminações fixo-móvel (F-M). Desta forma, seria de esperar uma manutenção do nível dos preços de terminações bem acima da média europeia, por exemplo, na proporção inversa do diferencial do PIB *per capita* português face à média do PIB *per capita* europeu.

[Quadro]

Também não se pode dissociar a determinação dos preços de terminação móvel da dinâmica global da indústria, uma vez que estes são um *input* para o mercado de retalho (acesso e originação), que é reconhecidamente competitivo.

Neste contexto, as empresas maximizam o lucro e, simultaneamente, o bem-estar social, praticando *markups* de Ramsey sobre os custos marginais, devendo estes *markups* ser inversamente proporcionais às elasticidades de cada serviço.

Desta forma, se as características da procura em Portugal forem diferentes, por exemplo, se a elasticidade da procura de chamadas F-M em Portugal for relativamente inferior à elasticidade da procura nas chamadas F-M em outros países, justifica-se um *pricing* desta terminação mais elevado em Portugal.

Na realidade, o ICP-ANACOM utiliza um *benchmark*, apenas e só, com o sentido de justificar uma medida *ad hoc*. O ICP-ANACOM não fez qualquer estudo sobre o que seria um nível de preço eficiente. A evolução sugerida pelo ICP-ANCOM poderá, inclusivamente, levar a níveis abaixo do custo. A única forma de orientar correctamente os preços para os custos é desenvolver um modelo de custeio capaz de aferir os custos em Portugal.

Com efeito, sem um estudo aprofundado sobre a matéria, i.e., a determinação do nível eficiente dos preços das terminações móveis (o qual deveria ter sido previamente realizado pelo ICP-ANACOM), o Grupo PT não compreende como se pode concluir que descer as terminações da forma proposta é seguir um caminho rumo à eficiência e à maximização do benefício global.

Adicionalmente, o ICP-ANACOM apresenta diversos argumentos para tentar fundamentar a sua decisão de que o nível de 11 cêntimos é eficiente. O Grupo PT considera fundamental

esclarecer que a existência de subsidiação cruzadas pode ser eficiente e que o efeito de rede não é importante na angariação de clientes.

O ICP-ANACOM deseja promover uma descida abrupta dos preços de terminação, pois estes promovem subsidiação cruzadas. Convém, em todo o caso, ter presente que a subsidiação não é necessariamente negativa. A subsidiação foi largamente responsável pela actual penetração do serviço móvel em Portugal.

Ora, como se disse já, partindo da premissa de que o mercado português é competitivo, o que se demonstra pela existência de um dos mais baixos ARPM no contexto europeu, então o *pricing* também é eficiente.

Um *pricing* competitivo pode coexistir com subsidiação cruzadas, pois essa pode ser a única via de aumentar o consumo de dois produtos complementares. O exemplo paradigmático desta circunstância é a subsidiação dos equipamentos terminais. Esta prática foi uma forma de eliminar uma das principais barreiras à adesão dos serviços móveis – o preço inicial dos equipamentos terminais.

Este aumento de penetração e a acessibilidade dos consumidores através de melhores equipamentos geram externalidades positivas relacionadas com a contactibilidade dos consumidores. Esta contactibilidade beneficia também os clientes das redes fixas. Quanto vale esta externalidade em Portugal? Será que está internalizada no actual nível de preço das terminações?

A respeito dos preços das terminações móvel-móvel (M-M), o ICP-ANACOM levanta uma série de preocupações competitivas. O ICP-ANACOM argumenta, desde logo, que os operadores com maior dimensão gozam de uma vantagem de efeito de rede provocada pelo diferencial de preços *on net* e *off net*.

O Grupo PT considera injustificada esta preocupação do ICP-ANACOM, basicamente por

dois motivos: o primeiro é o facto de o efeito de rede não ser um factor fundamental na angariação de clientes e o segundo é o facto de a diferenciação de preços *on net* e *off net* se prender apenas com eficiência no *pricing*, dado o mercado ser competitivo.

O Grupo PT reconhece a existência do efeito de rede. No entanto, tem evidência clara de que esse não é o factor fundamental na escolha de um operador de telecomunicações móveis. Os resultados de um estudo encomendado pelo Grupo PT são eloquentes: o efeito de rede explica apenas e só 17% das adesões.

[Quadro]

O segundo facto que mitiga a importância do efeito de rede dos operadores de maior dimensão está relacionado com a entrada do terceiro operador.

Com efeito, a dinâmica de conquista de quota de mercado do terceiro operador deu-se praticamente “à custa” da Vodafone que, aquando da entrada do terceiro operador, tinha exactamente o mesmo efeito de rede da TMN. Assim, se o efeito de rede fosse o factor dominante na escolha de rede, teria acontecido um de dois cenários: 1) a Optimus não teria conseguido ser o terceiro operador com mais sucesso na Europa; **ou** 2) ambas, TMN e Vodafone, teriam perdido parcelas análogas de quota de mercado.

A entrada da Optimus no mercado contribuiu para pôr em evidência que o efeito de rede, apesar de teoricamente potenciado pelo nível de preços de terminação, tem reduzido impacto quando comparado com outros factores, tais como as políticas comerciais e a inovação, essas sim fortemente determinantes na escolha do operador móvel pelos utilizadores.

[Quadro]

O racional do diferencial entre preços *on net* e *off net* prende-se, apenas e só, com a procura destes dois tipos de chamada.

O mercado de acesso e originação é competitivo, conduzindo as empresas ao *Ramsey pricing*. Existem estudos que permitem inferir que a elasticidade da procura face aos preços *on net* é muito mais elevada do que a elasticidade da procura face aos preços *off net*.

Desta forma, o *pricing* eficiente é obtido através da aplicação de um *markup* superior nos preços *off net* do que o *markup* aplicado aos preços *on net*. Concluimos, assim, que o nível mais elevado dos preços *off net* em relação aos preços *on net* é racional, independentemente do nível das terminações M-M. Na realidade, o nível das terminações M-M é que depende deste diferencial de elasticidade.

Ainda em relação à questão preços *off net* vs. preços *on net*, o Grupo PT não percebe a alusão do ICP-ANCOM à suposta estratégia de a Optimus querer fazer – ou não – o *pricing* das chamadas *off-net* o mais próximo possível dos preços *on net* dos outros operadores. O facto de se tratar de uma estratégia da Optimus não torna o comportamento eficiente. Duvidamos que o seja.

O Grupo PT gostaria de lembrar que o sucesso inicial da Optimus – quando a serem relevantes os efeitos de rede, estes seriam especialmente prejudiciais para a Optimus, uma vez que esta não tinha subscritores – se deveu essencialmente à campanha Pioneiros que apostava em preços *on net* muito baixos. Assim, não deixa de ser um pouco paradoxal que a Optimus advogue uma desvantagem pelo diferencial de preços *on net* e *off net*, quando a própria Optimus recorreu a essa estratégia – em nossa opinião de forma acertada e que resultou num sucesso evidente.

[Quadro]

A Optimus tem tido o ARPM mais elevado dos três operadores móveis em Portugal. Adicionalmente o tráfego *on net* tem representado cerca de 70% do tráfego total da Optimus.

Ao analisar esta informação, não podem deixar de surgir algumas questões que o Grupo PT considera pertinente referir.

Por que razão a Optimus não aumenta os preços *on net* e diminui os preços *off net*? Não o faz porque, com já se referiu, este diferencial não se prende com efeitos de rede, mas sim com diferentes elasticidades da procura em cada um destes tipos de tráfego, i.e., o tráfego *on net* tem uma elasticidade procura/preço superior à do tráfego *off net*.

Como é que a Optimus consegue ter os preços *on net* e *off net* mais baixos do que os respectivos preços *on net* e *off net* dos restantes operadores e, simultaneamente, ter os ARPMs mais elevados? Será que subsidia estes preços com a assimetria que tem no fixo-móvel? Tudo leva a crer que sim.

Por outro lado, tendo em conta os níveis de ARPM (dos mais baixos da Europa), se acontecer a descida das terminações preconizada pelo ICP-ANACOM, terá de haver um rebalanceamento dos preços. Os preços *on net* terão de subir, o que como já se demonstrou, não será eficiente, uma vez que a elasticidade deste tipo de tráfego é superior às elasticidades dos outros tipos de tráfego. Em consequência, o consumidor enfrentará, possivelmente, um nível de preços com menor utilidade.

A descida das terminações determinará, também, uma menor possibilidade de investimento em novos serviços, resultante de uma menor capacidade financeira. Os operadores irão retrain os seus investimentos, nomeadamente, os que se referem ao 3G. Em consequência, os consumidores terão acesso a menos produtos e serviços e, logo, verão a sua utilidade diminuída. As empresas verão atrasado o acesso aos ganhos de produtividade decorrentes das novas funcionalidades do 3G. Adicionalmente, uma vez que o 3G permite banda larga, uma retracção no seu desenvolvimento será um passo atrás para a Sociedade de Informação.

Em síntese, o Grupo PT receia os múltiplos impactos negativos de uma descida dos preços da terminação no desenvolvimento dos serviços e da indústria, sobretudo quando balizada por *benchmarks* que possam nada ter a ver com as complexas e específicas realidades do mercado português. O recurso a esta técnica pressupõe uma avaliação rigorosa do carácter comparável das situações.

b) O modelo LRIC

O ICP-ANACOM anuncia, também, que pretende implementar um modelo de custeio do tipo LRIC. Em relação a este tema, o Grupo PT considera que este tipo de modelos não é adequado e pode mesmo pôr em causa a sustentabilidade deste mercado, pois a sua validade económica é muito contestável e existem sérias questões na respectiva operacionalização, que o tornam complexo e arbitrário.

Quanto à validade económica de um modelo do tipo LRIC no sector das telecomunicações, o Grupo PT receia que um modelo deste tipo não possa garantir a sustentabilidade do sector a longo prazo, nem, conseqüentemente, a maximização do bem-estar social.

A curto prazo, a aplicação de um modelo do tipo LRIC poderia promover a concorrência, levando o preço em direcção ao custo marginal, aumentando, desta forma, o excedente do consumidor.

No entanto, a longo prazo, levaria a um fornecimento do serviço sub-óptimo, fruto de um não investimento em manutenção e inovação, degradando o excedente do consumidor, tanto por via da qualidade do serviço, como através da oferta de um leque mais reduzido de serviços (de notar que uma parte muito importante da utilidade dos consumidores provém da possibilidade de consumirem novos serviços).

A teoria económica sustenta que o bem-estar social é maximizado quando o lucro económico das empresas é igual a zero. Esta condição verifica-se quando o preço iguala o custo

marginal, sujeito à restrição de não encerramento/rentabilidade, i.e., desde que o custo marginal seja maior ou igual ao custo médio (que inclui, para além dos custos variáveis, a totalidade dos custos fixos, comuns e conjuntos). Resulta evidente que um modelo do tipo LRIC levado ao extremo, olhando apenas para os custos marginais e menosprezando os custos fixos, não é sustentável.

De facto, o sector das telecomunicações é caracterizado por investimentos intensivos, que, na maior parte dos casos, constituem custos afundados, por uma inovação tecnológica muito rápida, por múltiplos produtos e serviços e por custos marginais reduzidos (em termos relativos).

Assim, pode-se provar claramente que uma orientação de preços em direcção aos custos marginais, sem ter em atenção os custos fixos, comuns e conjuntos, teria efeitos nefastos na rentabilidade do sector e, conseqüentemente, na predisposição dos investidores em continuarem a investir e inovar, o que torna os argumentos anteriores ainda mais pertinentes neste sector tão vital para a economia portuguesa.

Vale a pena lembrar que, só o Grupo PT foi responsável, nos últimos cinco anos, por aproximadamente seis mil milhões de euros de investimento.

A teoria económica suporta, claramente, a argumentação do Grupo PT. Neste tipo de circunstâncias, aplicam-se os *second-best prices*¹, também conhecidos como *Ramsey prices* ou *Ramsey mark-ups*, i.e., quando os *first-best prices* (preço = custo marginal) não abrangem os custos do “produtor”, então os preços devem ser aumentados até que o “produtor” possa chegar a uma situação de *break-even* económico.

De forma a maximizar o excedente do consumidor, no caso de multiserviços, os aumentos aplicados ao custo marginal devem ser inversamente proporcionais à elasticidade da procura. A mensagem mais importante a retirar da teoria económica é a de que, em casos como a

¹ Para uma abordagem mais exaustiva consultar: Telecommunications Regulation Handbook, Appendices B-6.

indústria das telecomunicações (multiserviço, investimento intensivo, elevados custos comuns e conjuntos e custos marginais reduzidos), a condição de preço igual ao custo marginal não é ótima (não maximiza o bem-estar social), sendo necessário aumentar os preços acima dos custos marginais, de forma a incorporar todos os custos fixos, comuns e conjuntos. A posição do Grupo PT é bem evidenciada, entre outras, na comunicação da FCC – Notice of Proposed Rulemaking, de Setembro de 2003².

Uma forma de lidar com o problema de os custos marginais não incorporarem todos os custos relevantes para atingir o *break-even* económico passa por considerar os custos marginais a longo prazo, sendo que a longo prazo todos os custos são variáveis, incluindo custos fixos específicos, comuns, conjuntos, etc., i.e., a totalidade dos custos.

No entanto, mesmo este argumento não resolve os problemas da inadequação económica de um modelo do tipo LRIC, por vários motivos, dos quais destacamos dois: (i) determinação do horizonte temporal que corresponde ao longo prazo; (ii) determinação de uma abordagem estática vs. dinâmica.

Sob um modelo LRIC, as redes são tipicamente reavaliadas periodicamente, segundo o método do custo de reposição pela tecnologia mais eficiente. Ignorando, por agora, outros impactos desta característica, o Grupo PT gostaria de citar David Mandy: *“It is erroneous to think of a competitive equilibrium price as the minimum of some long-run average cost curve, because the cost curve will shift before the capital costs are fully recovered. In such a dynamic environment, the concept of competitive equilibrium prices must be modified to the notion of a dynamic price sequence with the property that a price-taking firm exactly*

² “One of the central internal tensions in the application of the TELRIC methodology is that it purports to replicate the conditions of a competitive market by assuming that the latest technology is deployed throughout the hypothetical network, while at the same time assuming that this hypothetical network benefits from the economies of scale associated with serving all of the lines in a study area. In the real world, however even in extremely competitive markets, firms do not instantaneously replace all of their facilities with every improvement in technology. Thus, even the most efficient carrier’s network will reflect a mix of new and older technology at any given time.” (§ 50). “Simultaneously assuming a market inhabited by multiple competitors and one with a ubiquitous carrier with a very large market share may work to reduce estimates of forwardlooking costs below the costs that would actually be found even in an extremely competitive market. It may therefore undermine the incentive for either competitive LECs or incumbent LECs to build new facilities, even when it is efficient for them to do so.” (§ 51).

*recovers its costs over the life of the asset.*³”.

A hipótese de substituição dos activos pela tecnologia mais eficiente para uma determinada capacidade ignora claramente a realidade dinâmica do sector, onde grande parte destes activos tem um período de vida longo e as redes se expandem gradualmente à medida que a procura evolui.

O Grupo PT tem, a este respeito, uma profunda preocupação, pois os modelos do tipo LRIC que têm sido aplicados não são consistentes de um ponto de vista dinâmico, sendo que a diferença de *outputs* do modelo, entre uma perspectiva estática e dinâmica, pode ser considerável. A título de exemplo, David Mandy estimou essa diferença para um dos elementos de rede – *end-office switches* – tendo obtido o seguinte resultado: custos estáticos 24 por cento abaixo dos custos consistentes em termos dinâmicos.

A introdução de modelos do tipo LRIC suscita, também, questões e problemas de operacionalização, algumas já reconhecidas pelo ICP-ANACOM, entre as quais o Grupo PT gostaria de salientar os problemas de escolha e cálculo associados à exigência de: (i) uma infinidade de informação relativa aos preços correntes dos equipamentos; (ii) estimação da estrutura de capital óptima que o operador deve ter; (iii) estimação da gestão fiscal óptima; (iv) capacidade de, com acuidade, estimar os custos de capital do incumbente em condições de risco acrescido; (v) definição de critérios para a escolha da tecnologia óptima para o fornecimento dos serviços; (vi) capacidade de redesenho óptimo da rede, tendo em conta a tecnologia mais eficiente e as restrições de ordem “natural” (por exemplo, a topologia do território; as infra-estruturas existentes; a densidade habitacional; etc); (vii) capacidade de estimar a taxa de progresso tecnológico futuro; (viii) perfeito conhecimento da produtividade e custo do trabalho; (ix) determinação de critérios de eficiência; (x) cálculo das elasticidades da procura por serviço; (xi) redução do risco inerente ao elevado grau de discricionariedade do modelo.

³ *Pricing Network Elements When Costs are Changing*, Março de 2002.

O Grupo PT sustenta que não é possível implementar nenhum modelo de custeio do tipo LRIC sem clarificar, detalhar e discutir, em pormenor, todos os problemas e questões de operacionalização, nomeada e especificamente, os acima descritos.

Em síntese, facilmente se conclui que um modelo do tipo LRIC pode suscitar sérias questões sobre o futuro deste sector ao não garantir a sustentabilidade de longo prazo da rede que suporta a oferta grossista. Pelo exposto, só muito dificilmente um modelo do tipo LRIC terá aderência à realidade, nomeadamente pelo incontornável grau de hipóteses sobre os *inputs* do modelo, que o tornam discricionário e aleatório, dificilmente conciliável com os princípios que regem o novo quadro regulamentar e que exigem uma indicação ou quantificação claras do impacto, eficácia, custo e benefício da obrigação regulamentar proposta.

c) A velocidade de chegada ao suposto nível eficiente.

Assim, tendo em conta o anteriormente exposto, caso o ICP-ANACOM mantenha a sua intenção de impor uma descida das taxas de terminação, o Grupo PT considera que esta descida deve ser mais suave ao longo do tempo, no sentido de minimizar os impactos negativos e permitir um rebalanceamento dos preços mais harmonioso.

Assim, caso o ICP-ANACOM mantenha a sua intenção de baixar as taxas de terminação móvel, será indispensável rever a velocidade de descida. Na realidade, e admitindo, por absurdo, que os 11 cêntimos são o nível eficiente, existem formas mais graduais de chegar a esse nível no mesmo tempo do que a actual proposta do ICP-ANACOM.

Quando se analisam as actuações das diversas ARNs europeias nos últimos dois anos e as intervenções previstas para os próximos dois anos, verifica-se que, à excepção do Reino Unido, não existem mais exemplos de descidas tão velozes em dois anos. Não se percebe, pois, a dureza da intervenção regulatória num sector que tem demonstrado dinamismo e competitividade.

[Quadro]

Além do que já se argumentou em relação à descida dos preços de terminação, o Grupo PT considera importante notar que a indústria móvel está praticamente saturada, em termos de penetração. Em consequência, não há crescimento em quantidade para compensar perdas de valor.

Desta forma, quanto mais abrupta for uma eventual descida dos preços de terminação, maiores serão os impactos no investimento e desenvolvimento em rede e em novos serviços, nomeadamente os referentes à terceira geração.

Os impactos da velocidade de diminuição dos preços de terminação não deixam margem de adaptação à nova realidade e pode inclusivamente vir a ter repercussões ao nível do emprego.

Intervenções regulatórias abruptas terão, assim, necessariamente reflexos no processo de realização da Sociedade de Informação Móvel, com evidentes consequências negativas para o bem-estar social.

d) A assimetria nas terminações fixo-móvel entre os vários operadores móveis

A assimetria dos preços de terminação F-M em favor da Optimus é injustificada e inaceitável. Na proposta de terminações do ICP-ANACOM, pode claramente observar-se que o nível de assimetria se mantém durante o próximo ano.

A convergência da Optimus para os valores dos outros dois operadores deveria ser mais acelerada, uma vez que não se justifica a manutenção desta distorção.

A manutenção da assimetria nos preços de terminação F-M, favorecendo a Optimus, tal como está “proposto” pelo ICP-ANACOM, distorce a competitividade no mercado de originação e acesso, uma vez que cria um diferencial de margens brutas entre a Optimus e os restantes

operadores.

[Quadro]

É, assim, inexplicável que o ICP-ANACOM venha hoje reconhecer que a existência de qualquer assimetria representa uma distorção, sabendo que a TMN aceitou reduzir o preço das terminações, no pressuposto de que os restantes operadores também o fariam, e que a Optimus foi responsável pelo fracasso dessa evolução, sem que o ICP-ANACOM se mostrasse firme na prossecução do dito objectivo.

O ICP-ANACOM justifica a manutenção da assimetria até ao final de 2006, com base na entrada mais tardia do terceiro operador que, alegadamente, necessitaria de beneficiar de preços de terminação F-M mais elevados.

O Grupo PT considera esta argumentação desadequada essencialmente por três motivos. Em primeiro lugar, a entrada mais tardia deve-se, apenas e só, ao Grupo Sonae não ter apostado de forma agressiva na devida altura no negócio móvel, num contexto de elevada incerteza, tal como fizeram o Grupo PT e os então accionistas da Telecel. Com efeito, o Grupo Sonae só não entrou mais cedo no mercado móvel porque a sua proposta foi preterida em concurso público a favor de melhores propostas, nas quais os promotores se comprometiam com maiores riscos no desenvolvimento da indústria da telefonia móvel.

Em segundo lugar, a Optimus já entrou num mercado mais maduro tecnologicamente e com mais know-how acumulado, tendo beneficiado de níveis de investimento em rede substancialmente mais baixos que os outros dois operadores.

Por último, a Optimus tem vindo a beneficiar de assimetrias favoráveis ao longo dos últimos anos, não havendo qualquer razão para prolongar essa situação num quadro regulamentar que

impõe o dever de não discriminação na imposição de obrigações *ex ante*.

Por todos os motivos invocados, não se concebe agora este prémio – da assimetria nos preços das terminações F-M – que vem remunerar a falta de aposta, em tempo, dos accionistas da Optimus. De facto, quando a Optimus resolveu apostar no mercado móvel, os riscos desta indústria já tinham sido mitigados e o seu potencial já era mais conhecido.

Conceder, actualmente, à Optimus uma vantagem nos preços de terminação, é tudo o que uma autoridade reguladora não deve fazer, nem em termos de incentivo ao investimento, nem em termos de observação dos princípios do direito da concorrência, nem de respeito pela regra da não discriminação na definição das obrigações *ex ante*.

Em boa verdade, feita uma análise numa perspectiva de verdadeira orientação para os custos, por ter entrado num mercado já desbravado e em que as tecnologias de rede já haviam evoluído, a Optimus conseguiu construir a sua rede de cobertura GSM com níveis de investimento inferiores aos dos outros dois operadores. Nesta óptica, os preços de terminação F-M na rede Optimus deveriam, ao invés, ser inferiores aos praticados nas outras duas redes.

De facto, a Optimus dispõe actualmente de uma rede de dimensão semelhante às dos restantes operadores. Ou seja, é um *player* com dimensão e capacidade competitiva. No entanto, é interessante notar que, no conjunto da larga maioria dos *attackers* europeus, a Optimus aparece com sendo dos operadores com maior assimetria nas terminações móveis, face aos outros operadores.

[Quadro]

O Grupo PT considera ser óbvio, pelo exposto, que o ICP-ANACOM deve acabar, desde já, com esta assimetria, que não promove a concorrência, não beneficia o consumidor, apenas e só beneficia um operador – a Optimus – em condições absolutamente incompatíveis com a

letra e o espírito do novo quadro regulamentar.

5.5.: Quanto à obrigação de separação de contas.

A obrigação de separação de contas só faz sentido num contexto em que o controlo de preços se faz com base numa regra de orientação para os custos, aplicada em função de determinado modelo de custeio. A separação de contas é inútil num sistema de fixação de preços que tenda a perpetuar-se em função de *benchmarks*.

6. QUANTO À MANUTENÇÃO E VALIDADE DOS REMÉDIOS ANTERIORES IMPOSTOS AO MERCADO MÓVEL

Nos termos da legislação em vigor, os mercados móveis retalhistas encontram-se subtraídos a intervenção regulatória, a qual, como decorre directamente quer dos artigos 58º e 59º do Regicom, quer da Directiva Quadro, quer ainda da Recomendação da Comissão sobre Mercados Relevantes, pode incidir apenas sobre os seguintes mercados móveis grossistas: (i) acesso e originação de chamadas em redes públicas móveis e (ii) terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.

Assim sendo, as obrigações retalhistas impostas, no passado, pelo ICP-ANACOM aos operadores móveis, não poderão subsistir, devendo todas elas ser suprimidas nos termos do artigo 122º do Regicom. O Grupo PT refere-se, concretamente, às obrigações retalhistas relativas ao serviço de *voice mail*, mencionadas no parágrafo 2.2.3. do documento submetido a consulta pelo ICP-ANACOM.

No entender do Grupo PT, aquela supressão decorre, aliás, directamente, quer do facto de a legislação em vigor não admitir intervenções regulatórias em mercados móveis retalhistas, quer do facto de o documento submetido a consulta não propor a sua manutenção. No entanto, por uma questão de certeza jurídica, afigura-se preferível que a Deliberação que venha a ser tomada a final sobre a matéria, determine expressamente aquela supressão.

Por outro lado, e pelos mesmos motivos de certeza e segurança jurídicas, o Grupo PT considera adequado que a Deliberação que venha a ser tomada estabeleça expressamente a supressão de todas as obrigações grossistas que, tendo sido anteriormente impostas pelo ICP-ANACOM em mercados móveis (como descritas na parte final do parágrafo 2.2.3. do Projecto de Deliberação), não sejam mantidas na sequência da análise de mercados realizada.

7. SÍNTESE DE CONCLUSÕES

O mercado móvel em Portugal é competitivo, sobretudo quando comparado com os mercados dos restantes países europeus. De facto, a indústria da telefonia móvel em Portugal tem um baixo índice de concentração, um terceiro operador com sucesso, um reduzido nível de preços e uma elevada penetração do serviço. Adicionalmente, os operadores presentes em Portugal têm demonstrado empenho em inovar e desenvolver novas tecnologias e serviços.

O Grupo PT considera que, sendo o mercado móvel competitivo e sendo uma das indústrias mais importantes em Portugal, as intervenções regulatórias são desnecessárias e, caso sejam excepcionalmente definidas, devem ser extremamente bem ponderadas e estudadas, sob pena de se aviltar o ambiente concorrencial existente.

O ICP-ANACOM não realizou, na presente consulta, uma análise profunda das matérias tratadas. Ao contrário do que é exigido pela Recomendação, não identificou, nem quantificou as várias opções regulatórias, não fez qualquer análise de custo benefício, não apresentou justificadamente, através de um modelo de custeio, as medidas propostas e limitou-se a escolher uma referência com base em *benchmarks* europeus, perpetuando uma assimetria regulatória da Optimus que, além de discriminatória e incompatível com o actual quadro regulamentar, mais não faz do que premiar quem sempre se mostrou avesso ao risco e disposto a evitar as regras de jogo.

Em concreto, existe um conjunto de pontos dos quais o Grupo PT discorda das posições e obrigações propostas do ICP-ANACOM. A saber:

- a) *Quanto à definição de mercado* – o Grupo PT considera que a definição de mercado deve excluir as terminações de vídeo-chamadas em 3G, por serem chamadas de dados e não de voz, e por este ser um mercado emergente. Assim, à semelhança dos SMS e de acordo com o que a Recomendação aconselha, as terminações de vídeo-chamadas não devem ser reguladas.
- b) *Quanto ao contra-poder negocial dos compradores* – o Grupo PT considera que os operadores detêm contra-poder negocial no mercado de terminações móveis. Estes operadores são, simultaneamente, compradores de terminações e fornecedores do serviço. Desta forma, todos os agentes envolvidos têm incentivos económicos em estabelecer preços equilibrados.
- c) *Quanto ao nível eficiente dos preços das terminações e o recurso a benchmarks* – o Grupo PT considera que na determinação do nível eficiente dos preços das terminações pelo ICP-ANACOM deve ser feita uma avaliação cuidada dos impactos directos e indirectos no bem-estar social. Para tal, é necessário o recurso a um modelo de custeio adequado e a um estudo abrangente da indústria, em particular da procura, com análises econométricas, de impactos financeiros, etc.

O ICP-ANACOM decidiu regular este tema de forma *ad hoc*, com base num simples *benchmark*. Os impactos desta proposta de intervenção, no consumidor e na indústria, são previsivelmente muito negativos, tanto na perspectiva do excedente do produtor, como na óptica do excedente do consumidor, dando necessariamente origem a uma combinação de retracção do investimento e de manutenção, ou aumento, do nível geral de preços (com um *pricing mix* menos eficiente).

Adicionalmente, ficou demonstrado que as supostas distorções provocadas pelas

terminações M-M não existem. O efeito de rede não é fundamental na aquisição e manutenção de clientes. O diferencial de preços entre chamadas *on net* e *off net* é independente do nível dos preços das terminações M-M, dependendo sim das diferentes elasticidades da procura destes dois tipos de chamada.

O Grupo PT considera essencial que qualquer modelo de custeio, que venha a ser implementado, tenha em conta uma remuneração justa dos accionistas do sector, de forma a manter a sua apetência para investir e para desenvolver a indústria da telefonia móvel. A este respeito, modelos do tipo LRIC não maximizam o bem-estar social no longo prazo, pois não permitem uma justa remuneração do capital investido e, em consequência, retraem a propensão ao investimento e ao desenvolvimento de novos serviços.

- d) *Quanto à velocidade de chegada ao suposto nível eficiente* – o Grupo PT considera que o ICP-ANACOM não conhece o nível eficiente para uma terminação e que isso deveria tê-lo impedido de definir qualquer meta. Admitindo, por absurdo, que este valor está correcto, a velocidade de convergência para este valor não se justificará.

A rapidez de chegada aos 11 cêntimos preconizada pelo ICP-ANACOM não permite aos operadores rebalancearem convenientemente o seu *pricing*, reestruturarem as suas actividades e redefinirem os seus planos de investimento de forma harmoniosa. Não existe paralelo na Europa (excepto no Reino Unido, onde os pressupostos são diferentes) de uma intervenção tão abrupta como a que está a ser proposta pelo ICP-ANACOM.

- e) *Quanto ao nível de assimetria nas terminações fixo-móvel entre os vários operadores móveis* – o Grupo PT considera que, ao manter a assimetria, o ICP-ANACOM está a distorcer o mercado sem ter fundamento para tal. O ICP-ANACOM reconhece que a assimetria existente, que favorece a Optimus, configura uma distorção.

No presente contexto, não existem argumentos para que esta assimetria se mantenha, sendo a mesma incompatível com os princípios do direito da concorrência e com a regra de não discriminação que preside à definição de obrigações *ex ante*.

- f) *Quanto às obrigações regulamentares anteriormente impostas em mercados móveis* – o Grupo PT considera que a Deliberação que venha a ser adoptada sobre a matéria objecto da presente consulta deverá estabelecer com clareza, quer a supressão das obrigações regulamentares retalhistas impostas no âmbito da aplicação do anterior quadro regulamentar, quer a supressão de todas as anteriores obrigações regulamentares grossistas que não venham a ser expressamente mantidas na referida Deliberação.

Esperando que as considerações precedentes possam contribuir para a melhoria do quadro regulamentar aplicável, o Grupo PT reafirma o seu empenhamento no desenvolvimento do sector em ambiente de concorrência efectiva e não distorcida.

Pela Portugal Telecom SGPS, PT Comunicações S.A., TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A., PT Prime S.A. e PT Corporate S.A.,