

RELATÓRIO

**CONSULTA PÚBLICA E AUDIÊNCIA PRÉVIA SOBRE OS SENTIDOS
PROVÁVEIS DE DECISÃO RELATIVOS A**

**MERCADOS GROSSISTAS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS VOCAIS EM
REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS**

**E
OBRIGAÇÃO DE CONTROLO DE PREÇOS**

1. INTRODUÇÃO

O Conselho de Administração do ICP-ANACOM aprovou a 14.01.2010, os Sentidos Prováveis de Decisão (SPD) relativos aos “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” e à “Obrigação de Controlo de Preços – Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais”.

O Conselho de Administração do ICP-ANACOM aprovou igualmente o envio dos referidos SPD à Autoridade da Concorrência (AdC), nos termos do art.º 61.º da Lei n.º 5/2004 (Lei das Comunicações Electrónicas - LCE), e nos termos do artigo 8.º dos Estatutos do ICP-ANACOM, anexos ao Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro, e do artigo 9.º dos Estatutos da AdC, anexos ao Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de Janeiro.

Por comunicação de 26.02.2010, a Autoridade da Concorrência emitiu o seu parecer tendo genericamente referido concordar com os SPD do ICP-ANACOM. De forma resumida o seu parecer consiste no seguinte:

A AdC considera que a metodologia adoptada para definição destes mercados e as conclusões retiradas, que não diferem das da Decisão de Análise de Mercados de 2005, são adequadas e genericamente coerentes com o Direito da Concorrência, pelo que não se opõe à definição dos mercados do produto e geográficos relevantes, nem às avaliações de PMS, realizadas pelo ICP-ANACOM no projecto de decisão.

De igual forma refere que a identificação dos três operadores móveis nacionais como detendo PMS nas suas próprias redes não lhe suscita dúvidas, bem como considera adequada a manutenção de todas as obrigações regulamentares impostas em resultado da Decisão de Análise de Mercados de 2005. Adicionalmente, a AdC considera também apropriada a redução dos preços de terminação, sendo favorável a uma descida significativa.

A AdC entende que a prática de preços *on-net* muito inferiores aos *off-net*, associada a preços de terminação muito elevados, é potenciadora dos efeitos de rede que caracterizam este sector, traduzindo-se numa desvantagem competitiva para os operadores de menor dimensão e para os potenciais entrantes.

A AdC considera que, além da desvantagem competitiva decorrente da existência de diferenciação tarifária e de elevados preços de terminação, a situação do operador de menor dimensão ou de um potencial entrante é agravada pela existência de custos de mudança e pela maturidade do mercado.

Considera a AdC que o investimento necessário para que um operador de menor dimensão ou potencial entrante consiga contrariar os custos de mudança é significativo, e a redução dos preços de terminação permite mitigar a desvantagem competitiva identificada, aumentando a contestabilidade do mercado. Adicionalmente refere que a redução dos preços de terminação em redes móveis permite mitigar as distorções registadas entre as comunicações fixas e as comunicações móveis de voz.

A AdC refere que o desenvolvimento de modelos de custeio, tal como previsto pelo ICP-ANACOM, poderá constituir um instrumento de análise crítica dos preços de terminação praticados, entendendo que o decréscimo proposto seria superior num contexto de preços determinados com base num “LRIC puro”.

Assim, a AdC considera que, na ausência de tais modelos, as melhores práticas europeias devem constituir referência na determinação dos preços máximos de terminação, tendo em atenção que, com base na metodologia adoptada na anterior decisão de controlo de preços do ICP-ANACOM, o preço aplicável seria de 0,0261 euros por minuto e não de 0,035 euros, tal como fixado para o segundo trimestre de 2011.

Nos termos do art.º 8.º da LCE, sempre que o ICP-ANACOM, no exercício das competências previstas na referida lei, pretenda adoptar medidas com impacte significativo no mercado relevante deve publicitar o respectivo projecto, dando aos interessados a possibilidade de se pronunciarem em prazo fixado para o efeito.

Nesta conformidade, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM deliberou que os SPD supra mencionados fossem submetidos ao procedimento geral de consulta por um período de 20 dias. Adicionalmente, e em simultâneo, em conformidade com o previsto nos artigos 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo, os interessados foram notificados para, no prazo de 20 dias, se pronunciarem sobre os SPD.

O Conselho de Administração do ICP-ANACOM, na sequência de manifestação de interesse no sentido da prorrogação do prazo fixado para efeitos de audiência prévia, deliberou a 29.01.2010 a sua prorrogação por mais 10 dias.

Os procedimentos de consulta e a audiência prévia dos interessados decorreram entre os dias 20.01.2010 e 03.03.2010.

O ICP-ANACOM recebeu respostas das seguintes entidades¹, às quais agradece os contributos enviados:

- AR TELECOM (AR TELECOM)
- DIRECÇÃO-GERAL DO CONSUMIDOR (DGC)
- EUROCARD – Comercialização e Distribuição de Brindes e Cartões Telefónicos, Lda (EUROCARD)
- FENACOOOP – Federação Nacional das Cooperativas de Consumidores, FCRL (FENACOOOP)
- GRUPO PORTUGAL TELECOM, em representação da Portugal Telecom, SGPS, S.A., PT Comunicações S.A., PT Prime – Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A. e TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A. (GRUPO PT)
- ONITELECOM Infocomunicações, S.A. (ONITELECOM)
- RADIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL, S.A. (RTP)
- RADIOMÓVEL Telecomunicações S.A. (RADIOMÓVEL)
- SONAECOM – Serviços de Comunicações S.A. (SONAECOM)
- UGC – União Geral dos Consumidores (UGC)
- VODAFONE PORTUGAL – Comunicações Pessoais, S.A. (VODAFONE)
- ZON TV Cabo Portugal S.A., em sua representação e das suas participadas (ZON)

Foram ainda recebidos, já fora do prazo estipulado, a 6.03.2010, comentários da DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor pelo que não são reflectidos neste relatório.

A EUROCARD não se pronuncia sobre os SPD em consulta, colocando uma questão que não se enquadra no âmbito destes documentos. A RTP, por seu lado, declara apenas nada ter a referir sobre o assunto.

¹ As respostas da SONAECOM e da VODAFONE incluem estudos que os operadores em causa classificam como confidenciais, pelo que não são disponibilizados neste relatório, pese embora tenham sido analisados e considerados na tomada de decisão.

Nos termos da alínea d) do n.º 3 dos “Procedimentos de Consulta do ICP-ANACOM”, aprovados por deliberação de 12.02.2004, o ICP-ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet todas as respostas recebidas, salvaguardando qualquer informação de natureza confidencial². De acordo com a mesma alínea dos referidos procedimentos de consulta, o presente relatório contém uma referência a todas as respostas recebidas e uma apreciação global que reflecte o entendimento desta Autoridade sobre as mesmas. Atendendo ao carácter sintético do mesmo, tal não dispensa a consulta das respostas recebidas.

De acordo com o n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 5/2004, sempre que as decisões a adoptar afectem o comércio entre os Estados-Membros, deve a Autoridade Reguladora Nacional (ARN) tornar acessível por meio adequado, simultaneamente à Comissão Europeia e às autoridades reguladoras nacionais dos restantes Estados-Membros, o projecto de medidas a adoptar. Neste âmbito, a Comissão Europeia foi notificada a 11.03.2010.

Os comentários da Comissão Europeia, recebidos a 12.04.2010, são os seguintes: *“A Comissão, embora considere positiva a proposta da ANACOM de baixar consideravelmente as tarifas de terminação móvel em Portugal, gostaria de convidar o regulador português a ponderar se a imposição de tarifas mais baixas com efeito retroactivo (isto é, a partir de 1 de Fevereiro de 2010) não causará insegurança jurídica aos operadores no mercado. Neste contexto, a ANACOM é convidada a assegurar que o glide-path proposto, sendo aplicável com efeito retroactivo, não afectará a segurança jurídica dos operadores que actualmente prestam serviços ao abrigo da regulamentação anteriormente imposta.”*

A estrutura do presente relatório corresponde à estrutura dos SPD que foram submetidos aos procedimentos de consulta pública e de audiência prévia dos interessados. Em cada um dos capítulos do presente relatório é apresentado um resumo do parecer emitido pela AdC, seguido de um resumo das respostas dos interessados. Sempre que adequado o ICP-ANACOM apresenta comentários às respostas. No final de cada capítulo é apresentado o entendimento do ICP-ANACOM relativamente à matéria que nele é tratada.

² Para uma leitura integral das respostas, consulte <http://www.anacom.pt/>

O presente relatório constitui parte integrante das decisões relativas aos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais e à obrigação de controlo de preços.

2. APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

a) Parecer da Autoridade da Concorrência

A AdC refere que não se opõe à definição dos mercados do produto e geográficos relevantes, nem às avaliações de PMS realizadas pelo ICP-ANACOM no presente SPD.

Refere igualmente que é favorável a uma redução significativa dos preços de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.

b) Respostas recebidas e comentários do ICP-ANACOM

AR TELECOM

A AR TELECOM refere estar genericamente de acordo com os SPD do ICP-ANACOM, sendo que a redução dos preços de terminação móvel e a sua convergência com os preços da terminação fixa constitui um tema de primordial importância para o bom funcionamento do mercado de comunicações electrónicas.

DGC

A DGC, entidade pública responsável pelos assuntos relacionados com a protecção dos interesses dos consumidores, refere concordar na generalidade com os SPD, os quais aparentam, a seu ver, ser adequados e proporcionais ao estado do mercado.

FENACOOOP

A FENACOOOP, cooperativa de consumo que representa os interesses e direitos dos consumidores, concorda de uma forma geral com os SPD. Refere que os documentos apresentados englobam um conjunto de medidas que poderão ser positivas para a defesa dos consumidores, se conduzirem a uma descida dos preços finais e a uma concorrência mais transparente no sector.

GRUPO PT

No entendimento do GRUPO PT não se verificam actualmente quaisquer problemas de concorrência no mercado que possam servir para justificar uma

intervenção regulamentar forte. O mercado de retalho das comunicações móveis, a seu ver, é competitivo e inovador, comparando favoravelmente com outros mercados europeus, o que faz com que não seja necessária a intervenção regulamentar.

Em particular, no que respeita à obrigação de controlo de preços, o GRUPO PT discorda da magnitude e do prazo previstos para as descidas dos preços de terminação propostas pelo ICP-ANACOM, e da retroactividade sobre a primeira descida.

ONITELECOM

A ONITELECOM considera que o mercado de terminação de chamadas deveria integrar chamadas de voz e de dados.

Quanto à obrigação de controlo de preços, entende que há necessidade de descidas mais acentuadas dos preços de terminação e propõe a antecipação do calendário dessas descidas. Destaca em particular as suas preocupações com as distorções competitivas que existem entre os mercados móveis e fixo.

RADIOMÓVEL

A RADIOMÓVEL refere concordar com o sentido das propostas apresentadas pelo ICP-ANACOM salientando a necessidade de uma maior aceleração da descida dos preços de terminação e da manutenção das obrigações propostas.

SONAECOM

A SONAECOM considera que o regulador não valoriza devidamente a circunstância de o comportamento dos operadores nestes mercados grossistas estar condicionado e condicionar as estratégias que seguem no mercado retalhista, pese embora refira que o ICP-ANACOM reconhece a persistência da estratégia de *foreclosure* do mercado. Assim, considera estar errada a conclusão de que a Optimus detém PMS no mercado em causa, pelo que afirma também não existirem razões regulatórias e fundamentos legais para lhe impor obrigações *ex-ante*.

Adicionalmente, a SONAECOM concorda com as distorções identificadas pelo ICP-ANACOM, considerando no entanto que a descida de preços de terminação

proposta é reduzida face às suas expectativas, devendo também ser imposta uma assimetria, ou seja, a aplicação de preços diferentes por operador.

UGC

A UGC, entidade privada que representa os interesses dos consumidores, emite um parecer favorável aos SPD, por considerar que deles resulta um claro reforço dos direitos dos consumidores.

VODAFONE

A VODAFONE, que discorda da definição do mercado contida no SPD, considera que é inequívoco que nenhum dos operadores de rede móveis tem uma posição de força económica que lhe permita comportar-se independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores. Refere igualmente que se está perante um mercado móvel global competitivo, comparando favoravelmente com outros mercados, pelo que a imposição de obrigações regulamentares afigura-se infundada e perniciosa para o seu bom funcionamento.

No que respeita aos preços de terminação, discorda da dimensão e do prazo previsto para as descidas dos preços de terminação propostas pelo ICP-ANACOM, bem como da retroactividade do primeiro movimento de descida.

ZON

A ZON considera que a proposta de decisão do ICP-ANACOM é bastante positiva, sobretudo por atenuar as assimetrias entre operadores de rede fixa e móvel. Neste contexto propõe descidas dos preços de terminação mais acentuadas do que as referidas pelo regulador.

c) Resumo das respostas recebidas

De uma forma geral, todos os prestadores de serviços de comunicações electrónicas que não têm Poder de Mercado Significativo (PMS) nestes mercados, bem como as entidades, públicas e privadas, cuja actividade se relaciona com a protecção dos interesses dos consumidores, concordam com os dois SPD em consulta.

Adicionalmente, é de destacar que, na sua grande maioria, os prestadores de serviços de comunicações electrónicas (AR TELECOM, ONITELECOM, RADIOMÓVEL, SONAECOM e ZON) defendem descidas dos preços de terminação mais acentuadas, e em alguns casos instam o regulador a antecipar o calendário de descidas.

A posição assumida pelos operadores que têm PMS nestes mercados é, genericamente, distinta da posição defendida pelos restantes respondentes. Assim, tanto o GRUPO PT, como a VODAFONE, consideram que não existe justificação para a intervenção regulamentar neste mercado, e manifestam o seu completo desacordo com as descidas de preços propostas, que entendem ser demasiado abruptas e desproporcionadas. Já a SONAECOM considera não ter PMS neste mercado, e por outro lado defende uma maior descida dos preços de terminação, associada à implementação de assimetria nos preços.

Face ao exposto, é de assinalar a unanimidade que existe, entre todas as entidades que não têm PMS nos mercados em causa, quanto à relevância da intervenção regulamentar *ex-ante* proposta nos SPD. De igual forma se releva o facto de um dos operadores identificados como operador com PMS – a SONAECOM – defender uma intervenção regulamentar mais agressiva, no que respeita aos preços máximos de terminação fixados, sem prejuízo do referido no parágrafo anterior.

Por último, há a registar o elevado nível de participação dos diversos intervenientes no mercado nesta consulta pública, cujas respostas naturalmente espelham os seus diferentes interesses, permitindo ao regulador uma tomada de decisão proporcionada em benefício da concorrência e dos interesses dos consumidores.

De relevar, finalmente, os pareceres positivos recebidos da Comissão Europeia e da Autoridade da Concorrência, ambos formalmente previstos no processo de decisão.

3. APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

3.1. Os mercados no agrupamento dos serviços móveis e a definição do mercado de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais

a) Sentido provável de decisão

(...) O ICP-ANACOM conclui que o mercado do produto é constituído pelos serviços grossistas de terminação de chamadas de voz em cada uma das redes móveis existentes, englobando a terminação nas redes GSM e UMTS. (...) O ICP-ANACOM considera que a dimensão geográfica dos mercados de terminação de chamadas vocais corresponde à dimensão de cada uma das redes (GSM e UMTS em conjunto) dos operadores móveis em actividade.(...)

Na sequência da análise efectuada, o ICP-ANACOM conclui 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 Sonaecom*

Esta conclusão não difere da anteriormente obtida na Decisão de Análise de Mercados de 2005.”

b) Parecer da Autoridade da Concorrência

A AdC considera que a metodologia adoptada para definição destes mercados e as conclusões retiradas, que não diferem das da Decisão de Análise de Mercados de 2005, são adequadas e genericamente coerentes com o Direito da Concorrência.

Refere igualmente que, nos termos do artigo 61.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, não se opõe à definição dos mercados do produto e geográficos relevantes, nem às avaliações de PMS, realizadas pelo ICP-ANACOM no presente SPD.

c) Respostas recebidas e comentários do ICP-ANACOM

GRUPO PT

O GRUPO PT refere que a Recomendação da Comissão relativa aos mercados relevantes (Recomendação 2007/879/CE, de 17 de Dezembro³) foca a intervenção regulamentar nos mercados grossistas, onde se continuam a verificar os principais *bottlenecks* que condicionam o desenvolvimento de uma concorrência adequada. Nota, no entanto, que esta Recomendação mantém como mercados relevantes os mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais.

Segundo o GRUPO PT, apesar de se terem mantido no mercado apenas os três operadores, tal não significa a sua estagnação, ou a consideração de que não há competitividade no mercado móvel português. Refere a este respeito que entre 2005 e 2008 houve um crescimento do tráfego de voz superior ao do número de assinantes, verificou-se o aparecimento de dois MVNOs, ocorreram várias parcerias entre os três MNOs nacionais e várias entidades com vista ao estabelecimento de tarifários com marca própria, e foram introduzidos tarifários *low cost*, os quais despoletaram um movimento concorrencial, que não pode ser desconsiderado. Refere em concreto o surgimento do MVNO da ZON Mobile na sequência do *spin-off* da actual ZON Multimédia, salientando o efeito que esse acontecimento teve no mercado e na dimensão do GRUPO PT.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM nota que, sem prejuízo do surgimento de dois MVNOs no mercado nacional e da situação decorrente do *spin-off* da ZON Multimédia, bem como do surgimento de alguns novos tarifários, a definição do mercado grossista de terminação de chamadas vocais, pelas suas características técnicas, as quais não se modificaram, e pelas conclusões que decorrem da

³ Recomendação 2007/879/CE da Comissão, de 17 de Dezembro de 2007, relativa aos mercados relevantes de produtos e serviços no sector das comunicações electrónicas susceptíveis de regulamentação *ex-ante*, em conformidade com o disposto na Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações electrónicas, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=963073>

análise de substituíbilidade do lado da procura e do lado da oferta, mantém-se inalterada face à definição que foi aprovada em 2005. Ou seja, a definição neste caso específico é a de um mercado que engloba os serviços grossistas de terminação de chamadas de voz, incluindo a terminação nas redes GSM e UMTS de cada um dos operadores móveis em actividade em Portugal, e em que a dimensão geográfica corresponde à área abrangida pelas referidas redes.

O GRUPO PT considera que a dinâmica concorrencial trazida pelos novos tarifários foi intensificada com a introdução, em Abril de 2008, dos tarifários de “subgrupo *on-net*”. Refere o GRUPO PT que não deve ser desconsiderado o vigor competitivo que está subjacente ao seu surgimento, conforme teria sido feito pelo ICP-ANACOM no SPD. Refere a este respeito que, atendendo a que a presente indústria se caracteriza por economias de escala e de gama com elevados custos fixos e significativos custos comuns, a eficiência económica é maximizada com estruturas tarifárias que aplicam margens diferenciadas aos diversos produtos, numa relação inversa com a elasticidade da procura de cada produto (preços *Ramsey*). Além disso, dadas as externalidades de rede e num mercado com elevada penetração, os operadores competirão com vista a atrair mais clientes e a intensificar o consumo dos clientes já existentes. Para além dos tarifários de “subgrupo *on-net*”, o GRUPO PT também refere as “campanhas de elasticidade” lançadas pelos operadores, com benefícios para os clientes, as quais terão contribuído para a redução dos preços médios globais.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM não só não desconsiderou o vigor competitivo trazido pelos produtos sub-grupo *on-net*, como considera que este vigor representa um marco significativo na dinâmica concorrencial entre os operadores móveis. De facto, e como será explanado de forma mais detalhada na secção relativa à evolução do comportamento dos operadores no mercado retalhista, incluída na análise da obrigação de controlo de preços, o ICP-ANACOM considera que os produtos sub-grupo *on-net*, pela sua própria natureza, permitem, em algumas

circunstâncias, não só contornar o efeito de rede, como contribuir para a sua redução a prazo. Estes produtos permitem assim que os operadores móveis, com especial ênfase para o operador de menor dimensão, disputem entre si clientes com perfis de tráfego intensivos e diferenciados (no sentido de realizarem uma proporção significativa de chamadas *on-net*).

Por outro lado, os tarifários *low-cost*, sem prejuízo de terem representado uma inovação assinalável no mercado de retalho, servem essencialmente um tipo muito específico de cliente, cujo perfil de tráfego seja pouco intensivo e que não realize uma proporção significativa das suas chamadas *on-net*. Nesse sentido, estes produtos servem essencialmente uma estratégia de segmentação da procura (sem prejuízo de se admitir que possam não ter sido criados para este fim), e não de alteração profunda na dinâmica concorrencial entre operadores. Atente-se que, no 1º trimestre de 2009, o número de assinantes nos tarifários *low-cost* representava apenas cerca de 6 por cento da totalidade dos clientes dos três operadores com rede própria.

O GRUPO PT considera ainda que a assimetria que foi permitida à Optimus no âmbito da Decisão de 2008 proporcionou-lhe um resultado líquido positivo, tendo melhorado a sua performance em prejuízo da TMN e da VODAFONE, pelo que funcionou como um elemento de distorção da concorrência, com efeitos artificiais e perniciosos para a TMN e para a VODAFONE.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

A assimetria moderada e temporária dos preços de terminação permitida à Optimus na anterior Decisão de 2008, face à existência de um forte efeito de rede consubstanciado em desequilíbrios financeiros significativos, teve como intenção possibilitar o reequilíbrio das condições de funcionamento do mercado, facilitando o reforço de um *level playing field*.

A este respeito, sublinha-se que o racional que motiva o ICP-ANACOM a procurar o reequilíbrio das condições de concorrência neste mercado não deve

ser entendido numa perspectiva de prejuízo ou benefício para determinados intervenientes nesse mercado, mas sim na criação de condições para alcançar os objectivos de regulação previstos na lei. Assim, a redução dos preços de terminação e, durante um breve período, em 2008, a existência de preços de terminação assimétricos, não visou quaisquer efeitos “*artificiais e perniciosos*” para a TMN e para a VODAFONE, tendo antes tido como objectivo (e efeito) atenuar a distorção concorrencial detectada, a qual continuará a ser combatida com a redução dos preços de terminação agora preconizada.

Adicionalmente, o GRUPO PT entende que não pode ser desconsiderado o facto de Portugal ter um dos mercados móveis mais desenvolvidos da Europa em termos de penetração de serviços de voz e de dados, destacando o sucesso da banda larga móvel por via do elevado investimento realizado pelos operadores. Refere ainda que se trata de um mercado muito competitivo, o que se pode deduzir pela tendência de descida de preços, já de si muito reduzidos, e pelo *churn* registado que quantifica em 2,1 por cento por mês. A propósito da mobilidade, refere que esta não pode ser aferida apenas em relação às movimentações entre operadores, dado que estas acarretam custos de pesquisa, contratação e mudança que têm que ser ponderados, sob pena de se comprometer o aumento da eficácia e do bem-estar económico. A este respeito cita o estudo da Autoridade da Concorrência sobre mobilidade dos consumidores, em que a AdC admite a mudança de tarifário como um factor de mobilidade, para além da mudança entre operadores. Ainda quanto às barreiras à mudança de operador, o GRUPO PT refere que a mensagem de alerta para um número portado, imposta pelo ICP-ANACOM tem sido fortemente desincentivadora da portabilidade. Sem prejuízo, o GRUPO PT refere que os operadores têm desenvolvido práticas que promovem a facilidade na portabilidade, salientando que os *fees* de transferência são gratuitos e que o processo é mais célere do que a média europeia. Assim, considera o GRUPO PT que os baixos níveis de portabilidade verificados em Portugal resultam de uma especificidade do mercado, não podendo ser encarados como uma falha do mercado, aparentando sim derivar de um erro regulatório associado à imposição de uma mensagem de alerta.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM não desconsidera a situação do mercado móvel nacional. Contudo, o facto de se tratar de um mercado muito desenvolvido mas mesmo assim não isento de problemas concorrenciais, (os quais estão devidamente identificados ao longo do SPD), não pode justificar uma abordagem menos exigente do ponto de vista da concorrência e da defesa dos consumidores.

Quanto às referências à mobilidade e ao estudo da AdC, é de assinalar que a globalidade do estudo incide sobre as mudanças de operador ou prestador, sendo que o ICP-ANACOM considera a mudança de tarifário como acessória, não constituindo um factor relevante na análise do impacto dos factores condicionantes da mobilidade sobre a concorrência. Adicionalmente, refira-se que a AdC, no seu parecer, destaca, em relação ao seu estudo, que a mobilidade dos consumidores de serviços móveis é reduzida, registando-se que, em termos médios anuais, menos de 5 em cada 100 clientes mudaram de operador ou prestador nos últimos dois anos (valor que refere ser inferior ao de qualquer outro serviço analisado).

O ICP-ANACOM estranha que o GRUPO PT considere que uma medida introduzida pelo regulador relativa à portabilidade (a mensagem de alerta para um número portado), seja qualificada como um “*erro regulatório*”. Note-se que esta medida regulatória foi introduzida na sequência das reclamações recebidas sobre o desconhecimento dos clientes chamadores relativamente ao preço efectivamente cobrado nas chamadas terminadas em números portados. Esta situação decorre, conforme é do conhecimento do GRUPO PT, da prevalência de tarifários com uma elevada diferenciação *on-net/off-net*. É esta prevalência, que continua a ser muito significativa, que contribui para os reduzidos índices de portabilidade. Adicionalmente, convirá ainda recordar que os utilizadores do serviço telefónico móvel, querendo, podem activar a inibição de audição da mensagem de alerta devendo os respectivos operadores divulgar convenientemente esta possibilidade.

Finalmente, quanto aos valores do *churn* apresentados, nota-se que a informação de que o ICP-ANACOM dispõe aponta para valores substancialmente inferiores aos referidos pelo GRUPO PT, na ordem de 1 por

cento anual (segundo dados do Inquérito ao Consumo das Comunicações Electrónicas, de 2008), conforme referido no SPD, não se encontrando razões para uma tão grande diferença.

O GRUPO PT refere concordar genericamente com a caracterização do serviço de terminação apontada pelo ICP-ANACOM e com a metodologia adoptada ao nível da definição do mercado. Concorda igualmente com o entendimento relativo ao facto de o mercado do produto ser constituído pelos serviços de terminação de chamadas de voz em cada uma das redes móveis existentes, englobando a terminação nas redes GSM e UMTS, e excluindo do mercado todos os serviços de terminação de chamadas de dados, aliás em linha com a Recomendação da Comissão relativa aos mercados relevantes. O GRUPO PT também concorda com a definição do mercado geográfico.

ONITELECOM

A ONITELECOM considera que o mercado de terminação de chamadas deve integrar chamadas de voz e de dados. Em relação às chamadas de dados, entende que não devem restringir-se aos SMS, devendo integrar os restantes serviços de dados, incluindo as vídeo chamadas. Entende a ONITELECOM que se estes serviços não forem desde já incluídos no âmbito da obrigação de controlo de preços, qualquer oferta deste tipo de serviços só será competitiva se for apresentada por operadores móveis.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Em conformidade com a nota explicativa que acompanha a Recomendação da Comissão relativa aos mercados relevantes, não se considera que os serviços de dados integrem o mercado relevante, pelo que não se justifica uma intervenção regulamentar *ex-ante* neste tipo de serviços.

Quanto aos SMS, o entendimento do ICP-ANACOM é o de que esses serviços não exercem suficiente pressão concorrencial sobre a fixação dos preços de

terminação das chamadas de voz nas redes móveis, de forma a justificar a sua integração no mesmo mercado até porque o nível de substituíbilidade do lado da procura é significativamente restrito.

SONAECOM

Este prestador considera que a abordagem metodológica aplicada ao mercado grossista de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais empreendida pelo ICP-ANACOM, não difere substancialmente da adoptada na análise de mercado realizada em 2005. A SONAECOM entende que o regulador, correctamente, deu atenção especial a dois blocos de factos: a análise do mercado retalhista; e os comportamentos dos três operadores (principalmente os de maior dimensão – TMN e VODAFONE) – e os efeitos da Decisão de 2008 sobre controlo de preços, na perspectiva das relações grossistas entre os operadores e na perspectiva das estratégias por eles adoptadas.

VODAFONE

A VODAFONE refere manter a sua interpretação, manifestada em anteriores consultas públicas sobre esta matéria, de que o mercado de terminação grossista constitui uma das componentes de um mercado de serviços móveis, que não pode ser dissociada desse mesmo mercado. O mercado de terminação grossista em redes móveis individuais integra, segundo este operador, o mercado dos serviços móveis, a par de outros serviços, como os serviços de acesso à rede por operadores e clientes.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM considera que a definição do mercado do produto é correcta atendendo à metodologia usada, que é conforme os princípios do direito da concorrência e que passa pela análise das pressões concorrenciais existentes do lado da procura e da oferta, relativamente à prestação do serviço de terminação de chamadas nas redes móveis. Adicionalmente, essa definição é

coerente com a que consta da Recomendação da Comissão relativa aos mercados relevantes, e corresponde à definição do mercado usada pelas autoridades reguladoras nacionais dos restantes países da União Europeia. Acresce que se trata de uma definição que também foi validada pela Autoridade da Concorrência e pela própria Comissão Europeia, que não apresentou quaisquer reservas ou comentários sobre a mesma.

d) Entendimento do ICP-ANACOM

Atendendo às respostas recebidas no âmbito da consulta promovida, o ICP-ANACOM mantém as definições dos mercados do produto e geográfico apresentadas no SPD, registando em particular a posição que a Autoridade da Concorrência expressou, e o facto da Comissão Europeia ter aceite a definição em causa.

O ICP-ANACOM considerou adequado iniciar o procedimento de definição dos mercados com uma caracterização genérica do sector móvel e das evoluções mais significativas ocorridas neste sector desde a Decisão de Análise de Mercados de 2005. Contrariamente ao referido pelo GRUPO PT e sugerido pela VODAFONE, o ICP-ANACOM não desconsiderou os acontecimentos que tiveram lugar nos últimos anos no sector móvel. Aliás, a análise do mercado móvel de retalho foi essencial no âmbito da identificação dos problemas de concorrência que justificam a intervenção regulatória sobre os preços de terminação.

Sem prejuízo, e no que concerne à definição dos mercados do produto e geográficos, reafirma-se que os desenvolvimentos ocorridos no sector móvel não tiveram impacto nessa definição, na medida em que não se verificaram quaisquer alterações nas características do serviço de terminação, nem nas conclusões que decorrem da análise de substituíbilidade do lado da procura e da oferta que pudessem conduzir a uma conclusão distinta da obtida em 2005. Adicionalmente, nota-se que também não surgiram novas entidades como fornecedoras de serviços de terminação de chamadas vocais.

Quanto ao procedimento específico de análise de mercado, e no caso concreto de definição do mercado do produto e do mercado geográfica, nota-se que o

ICP-ANACOM, nos termos do artigo 58º, n.º 2 da LCE, seguiu 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 electrónicas⁴ (Linhas de Orientação), as quais apresentam uma metodologia conforme com o direito da concorrência. Neste âmbito, foi também tida em conta a Recomendação da Comissão relativa aos mercados relevantes, bem como o conteúdo da “Exposição de Motivos” que acompanha a referida Recomendação, nos termos do artigo 58º, n.º 2 da LCE⁵, onde a Comissão Europeia justifica a definição dos novos mercados⁶.

Nesta conformidade, o ICP-ANACOM conclui que o mercado relevante do produto, analisadas as pressões concorrenciais existentes, designadamente a substituíbilidade do lado da procura e a substituíbilidade do lado da oferta, corresponde ao mercado grossista de terminação de chamadas vocais nas redes móveis individuais.

A maior discordância face a esta definição foi manifestada pela VODAFONE que considera que o mercado deveria ser global, integrando as ofertas retalhistas e grossistas. A este respeito, reafirma-se que os serviços grossistas de terminação de chamadas e as ofertas de retalho estão sujeitos a diferentes pressões concorrenciais, não se justificando, do lado da procura, a sua integração num único mercado, que incluísse ofertas grossistas e retalhistas. Aliás, o ICP-ANACOM lembra que, na União Europeia, nenhuma ARN definiu estes mercados de outra forma.

Já quanto à delimitação do mercado, em particular quanto à possibilidade de incluir as chamadas de dados, entre as quais os dados de elevado débito (por exemplo vídeo chamadas), conforme a opinião manifestada pela ONITELECOM, o ICP-ANACOM considera que não existem indícios de que as chamadas SMS

⁴ Disponível em <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=55015&contentId=87568>.

⁵ O artigo 58º n.º 2 da LCE transcreve o artigo 15º n.º 3 da Directiva 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 electrónicas (Directiva-Quadro), onde se refere que “as autoridades reguladoras nacionais tomarão a recomendação e as linhas de orientação na máxima conta ao definirem os mercados relevantes que correspondem às circunstâncias nacionais.”

⁶ “Exposição de Motivos” disponível em http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/proposals/sec2007_1483_final.pdf (apenas versão em inglês).

possam constranger de forma significativa a fixação dos preços de terminação das chamadas de voz. Adicionalmente, é entendimento da Comissão Europeia, com o qual o ICP-ANACOM concorda, que os dados de elevado débito não integram o mercado relevante. Sem prejuízo, o sector móvel continuará sempre a ser acompanhado, e será analisada a necessidade de eventuais intervenções regulatórias, ao abrigo do procedimento de análise de mercados, caso se entenda que tal venha ser necessário.

Sobre a delimitação do mercado do produto importa ainda referir que os mercados em causa integram os serviços de terminação de chamadas em redes GSM e os serviços de terminação de chamadas em redes UMTS, conforme se explicitou no SPD e nos comentários do ICP-ANACOM à resposta da VODAFONE nesta secção.

Verifica-se um amplo consenso para que a definição do mercado geográfico corresponda à dimensão de cada uma das redes móveis individuais em actividade em Portugal.

3.2. Avaliação de poder de mercado significativo (PMS) nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais

a) Sentido provável de decisão

“Atendendo a que, nos presente mercados, cada operador tem uma quota de 100%, dado que é monopolista na oferta do serviço de terminação de chamadas na sua rede móvel, existem elevadas barreiras à entrada que inviabilizam que, a curto prazo, outros operadores possam oferecer serviços concorrentes, e não existem operadores que exerçam suficiente contrapoder negocial de forma a constranger a capacidade dos operadores móveis de agirem independentemente dos seus concorrentes, clientes e consumidores, o ICP-ANACOM considera que se está perante mercados em que não existe concorrência efectiva.

A constatação da necessidade de intervenção regulatória ao longo dos últimos anos de forma a impor reduções nos preços de terminação, nomeadamente equiparando-os às melhores práticas de outros países europeus, confirma a

conclusão de que não existe concorrência efectiva nos mercados grossistas de terminação de chamadas nas redes móveis individuais. (...)

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 móveis:

- *TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A.*
- *Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A.*
- *Sonaecom – Serviços de Comunicações, S.A.”*

b) Parecer da Autoridade da Concorrência

A identificação dos três operadores móveis nacionais como detendo PMS nas suas próprias redes não suscita dúvidas à AdC.

c) Respostas recebidas e comentários do ICP-ANACOM

GRUPO PT

O GRUPO PT salienta que o presente mercado, apesar de constar da lista de mercados da Recomendação da Comissão relativa aos mercados relevantes, não devia dispensar a realização do “teste dos três critérios”, atendendo a que, em primeiro lugar a análise efectuada pela Comissão é generalista e, como tal, não tem em conta as circunstâncias próprias dos mercados nacionais, e em segundo lugar, porque há dúvidas quanto à mera invocação da inclusão na lista poder constituir evidência suficiente para efeitos de regulamentação *ex-ante*.

• *Comentário do ICP-ANACOM*

Como o próprio GRUPO PT reconhece, a Recomendação da Comissão Europeia dispensa a verificação do cumprimento dos três critérios referidos. Não obstante, o ICP-ANACOM avaliou o mercado na perspectiva da existência de obstáculos à concorrência (*vide* capítulo 4.2.2. do SPD relativo às barreiras à entrada), das características do mercado, nomeadamente dos seus aspectos

dinâmicos (*vide* capítulos 4.2.1. sobre quotas de mercado, 4.2.3. sobre a evolução dos preços de terminação e 4.2.4. sobre o contrapoder negocial dos compradores) e da necessidade de regulação *ex-ante* (*vide* capítulo 5. sobre os problemas de concorrência).

Assim, sem prejuízo da análise dos três critérios não ter sido directamente abordada no documento em causa, é um facto que os capítulos referidos relativos à avaliação de concorrência contêm toda a argumentação e as conclusões que sustentam a necessidade dos mercados em causa deverem ser objecto de regulação *ex-ante*. Caso essa análise tivesse sido efectuada de forma mais explícita, os três critérios seriam naturalmente satisfeitos, como resulta do SPD.

No que respeita à análise de concorrência, considera o GRUPO PT que o mercado retalhista é competitivo, pelo que questiona a necessidade de manter a regulação ao nível grossista. A este respeito considera que não está cumprido o requisito de fundamentação plena exigido no artigo 55.º, n.º 2 da LCE.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM considera que a intervenção regulamentar nos presentes mercados relevantes encontra-se plenamente justificada ao abrigo do artigo 55.º da LCE, sendo para esse efeito relevante toda a análise que consta dos SPD que estiveram em consulta, nomeadamente as conclusões relativas à existência de problemas concorrenciais e distorções associadas à prática de preços de terminação significativamente acima dos custos e que condicionam o nível de concorrência no mercado. Adicionalmente, releva-se que a intervenção regulamentar nestes mercados relevantes está perfeitamente enquadrada no actual quadro regulamentar, destacando-se nesse contexto a Recomendação da Comissão Europeia relativa aos mercados relevantes e a Recomendação da Comissão Europeia sobre o tratamento regulatório dos preços de terminação

fixa e móvel na UE (Recomendação sobre Terminações)⁷, e também a prática de todos os países da UE.

O GRUPO PT considera que a avaliação de PMS está “viciada” pela definição do mercado, relevando a importância de especial ponderação do critério do contra-poder negocial face aos critérios da quota de mercado e das barreiras à entrada. A este respeito refere que considera que cada operador dispõe de contrapoder negocial que lhe permite controlar abusos de preços por parte dos restantes operadores. Salaria também que, caso um operador móvel procurasse fixar os preços de terminação num nível excessivo sofreria a retaliação dos seus concorrentes, que também elevariam os preços por si praticados para os mesmos serviços. Como os operadores são simultaneamente compradores e fornecedores de serviços de terminação nenhum operador pode, razoavelmente, dispensar os serviços de interligação prestados por outro operador, sob pena de inviabilizar as comunicações dos seus assinantes com outras redes, no caso em concreto, com as redes móveis. Assim, a subida dos preços de terminação não seria lucrativa, já que o provável aumento de receitas ao nível da oferta traduzir-se-ia num aumento equivalente de custos do lado da procura, conduzindo a uma situação de compensação.

O GRUPO PT conclui desta forma que nenhum operador tem condições para determinar livremente os preços de terminação, servindo o contra-poder negocial dos restantes operadores para limitar/condicionar o eventual abuso na fixação ineficiente de preços de terminação.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM considera que a análise que o GRUPO PT faz do contrapoder negocial é desadequada e distante da realidade. Note-se que a mera existência de algum contrapoder negocial por parte dos compradores não é condição

⁷ Recomendação sobre o tratamento regulatório dos preços de terminação fixa e móvel na EU” de 7 de Maio de 2009, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:PT:PDF>

suficiente para que exista uma restrição suficientemente forte à fixação de preços de terminação elevados. Naturalmente, reconhece-se que o poder de um determinado operador fixar preços de terminação não é ilimitado – como, aliás, não é ilimitado o poder de um dado monopolista num qualquer sector de actividade, atendendo a que, de acordo com a teoria económica, este poder está restringido pelo facto de a partir de certo preço a receita marginal ser inferior ao custo marginal, pelo que a partir deste ponto não é proveitoso aumentar o preço. Do mesmo modo, naturalmente que a ameaça de subida de preços por parte dos outros operadores implica que o poder de mercado é relativamente limitado.

A questão fundamental está em determinar se, na prática, esta limitação é ou não é relevante. Como a Comissão Europeia refere na Exposição de Motivos que acompanha a Recomendação relativa aos mercados relevantes, “*whether every operator then has market power still depends on whether there is any countervailing buyer power, which would render any non-transitory price increase un-profitable.*”⁸ A questão está, como tal, em verificar se o contrapoder negocial tornaria não lucrativo qualquer aumento de preço não transitório. Neste âmbito o facto de se verificar que na evolução histórica dos preços de terminação, estes só desceram pela pressão regulatória, permite confirmar que não há contrapoder negocial suficiente que permita não praticar os preços mais elevados possíveis.

O ICP-ANACOM reconhece que os operadores móveis, consoante o seu posicionamento no mercado, possam ter incentivos diferentes para fixar os preços de terminação. Neste contexto, a TMN, como operador de maior dimensão no mercado móvel retalhista e como operador que beneficia historicamente do desbalanceamento do tráfego móvel-móvel, tem todos os incentivos para manter os preços de terminação elevados⁹, e esse incentivo não

⁸ Disponível em

http://ec.europa.eu/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/documents/explanmemoen.pdf

⁹ A este título, é interessante também considerar as conclusões de um recente artigo de Lopez e Rey, onde se conclui que “*the analysis supports the conventional wisdom that established networks prefer high access charges. In particular, when the incumbent benefits from customer inertia, it has an incentive to insist on the highest possible (reciprocal) access markup, so as to foreclose the market and exploit fully the resulting monopoly power*”. Embora esta conclusão só seja aplicável ao caso em que a estratégia de *foreclosure* é totalmente sucedida, ela pode ser enquadrada numa perspectiva de um mercado onde não surgem novos

é afectado pelo nível de preços de terminação praticado pelos restantes operadores, ou seja, mantém-se mesmo que os outros operadores pratiquem preços igualmente elevados. Na realidade, e em face deste desbalanceamento de tráfego, quanto mais elevados forem os preços de terminação praticados pela TMN, e ainda que os restantes operadores pratiquem os mesmos preços, maior é a diferença positiva, em termos absolutos, entre as suas receitas e os seus custos. Esse diferencial, que se mantém positivo, vai-se reduzindo gradualmente, à medida que os preços de terminação se reduzem.

Adicionalmente, os operadores fixos não dispõem de qualquer alternativa ao serviço de terminação de chamadas vocais prestado pelos operadores móveis, não conseguindo dispor de ameaças ou exercer represálias credíveis para pressionar a descida de preços de terminação, atendendo nomeadamente a que para esses compradores é imprescindível a aquisição dos referidos serviços. Acresce que o peso do tráfego fixo face à totalidade do tráfego originado em redes fixas e móveis, que se situa na ordem dos 30 por cento, reduz a capacidade negocial dos operadores fixos, que por outro lado têm as tarifas de terminação reguladas, o que lhes reduz drasticamente a sua capacidade negocial numa negociação bilateral.

Assim, na ausência de descidas efectivas dos preços de terminação, sem que a tal estejam obrigados, o ICP-ANACOM mantém o seu entendimento de que os operadores (fixos ou móveis) não conseguem exercer um significativo contrapoder negocial nestes mercados que inviabilize a existência de poder de mercado significativo.

entrantes, ou onde existem ainda relativamente poucos MVNOs. Lopez, A. e Rey, P., "*Foreclosing Competition through Access Charges and Price Discrimination*", IDEI Working Paper, n. 570, June 2009.

SONAECOM

A SONAECOM entende que o SPD fica prejudicado por uma análise abstracta do mercado, exageradamente vinculada à Recomendação da Comissão relativa aos mercados relevantes e Linhas de Orientação.

A SONAECOM considera que, no âmbito da análise de mercado e declaração de PMS, o regulador não valoriza devidamente a circunstância de o comportamento dos operadores nesses mercados grossistas estar condicionado e condicionar as estratégias que seguem no mercado retalhista, pese embora refira que o ICP-ANACOM reconhece a persistência da estratégia de *foreclosure* do mercado assente na diferenciação de preços *on-net/off-net* nas redes da TMN e da VODAFONE. A SONAECOM também refere que o regulador reconhece que os novos tarifários introduzidos pela Optimus na sequência da Decisão de 2008, relativamente aos quais foi pioneira, permitiram conter a perda de quota de mercado, mas não evitaram os efeitos negativos da estratégia de *foreclosure*.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O procedimento de análise de mercado encontra-se sujeito a um conjunto de regras que integram o actual enquadramento regulamentar sectorial a nível nacional e comunitário, as quais são naturalmente respeitadas pelo ICP-ANACOM, sem que, no entanto, sejam descuradas as circunstâncias e características próprias dos mercados nacionais. A este respeito nota-se que as especificidades do mercado móvel retalhista - tais como os problemas concorrenciais identificados - e as suas interações com os mercados grossistas foram devidamente tidas em consideração na análise realizada por esta Autoridade (o que de resto é de alguma forma reconhecido pela SONAECOM), tendo sido essa análise fundamental na aferição das medidas regulamentares mais adequadas a impor nestes mercados. Neste contexto, não se aceita que a análise tenha sido abstracta ou exageradamente vinculada à Recomendação e às Linhas de Orientação, nomeadamente atendendo a que da análise efectuada não resultou qualquer evidência que contrarie o disposto nesses documentos.

Ainda segundo a SONAECOM, os factos referidos pelo regulador na sua análise deveriam levá-lo a concluir que a Optimus não pode fixar os preços de terminação na sua rede sem ter em conta o comportamento dos seus concorrentes e a reacção dos consumidores, pelo que considera não gozar de uma posição de força económica no mercado que fundamente a conclusão de que detém no mesmo poder de mercado significativo.

A SONAECOM reitera que a Optimus tem o maior interesse na descida dos preços de terminação. No entanto, refere que não haveria qualquer racionalidade económica nessa descida não estando assegurada a reciprocidade por parte dos outros operadores. Adicionalmente, a descida dos preços de terminação da Optimus não garante que os preços *off-net* dos outros operadores desçam, pelo que esse movimento, a ser unilateral, apenas iria aumentar a subsidiação aos seus concorrentes.

Assim, considera estar errada a conclusão de que a Optimus detém PMS no mercado em causa.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

As características específicas dos mercados em análise, e nomeadamente a existência de preços de terminação sustentadamente acima dos custos por parte de todos os operadores não permitem outra conclusão que não seja a identificação de todos os operadores de rede móvel, incluindo a SONAECOM, como operadores com poder de mercado significativo.

No que respeita ao interesse da SONAECOM na descida dos preços de terminação, o ICP-ANACOM reconhece que esse interesse possa existir. Contudo, as considerações da SONAECOM são válidas apenas para as chamadas que terminam na sua rede e são originadas em redes móveis. Se considerarmos as chamadas com origem fixa, então esse operador, na ausência de regulação, teria todo o interesse em aumentar o máximo possível o preço de terminação (aliás como prova a análise histórica dos preços, onde a SONAECOM durante vários anos praticou preços de terminação fixo-móvel inclusivamente mais elevados que os outros dois operadores móveis). Assim,

como o mercado de terminação inclui chamadas originadas no móvel e chamadas originadas no fixo, é inequívoco que os compradores não têm contrapoder suficiente para condicionar a fixação de preços de terminação na rede da SONAECOM.

Adicionalmente, repare-se que mesmo no caso das chamadas originadas no móvel, o incentivo da SONAECOM para a descida dos preços é discutível, e só existe na medida em que os restantes operadores de rede móvel também pratiquem preços muito baixos; por outro lado, não parecem existir evidências de que perante uma descida dos preços de terminação praticados pelos outros operadores de rede móvel, a SONAECOM reduzisse os seus preços de terminação, sem que a tal fosse obrigada pela regulação. Aliás, a própria SONAECOM reconhece querer praticar preços mais elevados do que os restantes operadores móveis, ao propor a aplicação de preços assimétricos, no âmbito da presente consulta pública.

Assim, mantém-se o entendimento de que a SONAECOM, à semelhança dos outros operadores de rede móvel, tem PMS no mercado grossista de terminação de chamadas vocais na sua rede móvel.

Adicionalmente, note-se que o entendimento da Comissão Europeia e de todas as ARNs da União Europeia é o de que todos os operadores que actuam neste mercado, independentemente da sua dimensão, têm PMS.

VODAFONE

A VODAFONE considera que, muito embora cada operador móvel seja, por força das circunstâncias, o único prestador de serviços de terminação no mercado grossista da terminação de chamadas vocais em cada rede móvel individual, é inequívoco que nenhum dos operadores de redes móveis tem uma força económica que lhe permita comportar-se independentemente dos concorrentes, dos clientes, e dos consumidores.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM discorda de que seja inequívoco que nenhum operador tenha poder para comportar-se, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores no mercado grossista de terminação de chamadas. É uma realidade, reafirmada ao longo do SPD, em anteriores decisões do ICP-ANACOM, e já nos comentários feitos no presente relatório a considerações de outros respondentes, que os preços de terminação nunca desceram sem ser por pressão regulatória. Para tal terá contribuído a estrutura do mercado, com elevadas barreiras à entrada, em que cada operador tem 100 por cento de quota, e em que o contrapoder negocial dos compradores não é suficiente para constranger a capacidade dos operadores de rede móvel exercerem o seu poder de mercado.

A respeito do contrapoder negocial dos compradores remete-se também para os comentários do ICP-ANACOM às respostas do GRUPO PT e da SONAECOM nesta secção.

Adicionalmente, a VODAFONE refere que o ICP-ANACOM não pode ignorar os desenvolvimentos no mercado relativos às possibilidades que a tecnologia e a disponibilização de novos equipamentos têm vindo a permitir, nomeadamente através da realização de tráfego VoIP sobre rede móvel, à actividade dos MVNOS e à disponibilização de espectro BWA, que demonstra a possibilidade de existirem operadores concorrentes na oferta de serviços de voz móvel.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

É um facto que há possibilidade de outros operadores poderem eventualmente vir a entrar no mercado móvel de retalho; aliás o ICP-ANACOM, perante a existência de elevadas barreiras à entrada, tem procurado por diversas vias criar condições para o aumento da contestabilidade deste mercado. No entanto, também é um facto que entre 2005 e 2010 as únicas entidades que entraram no mercado de retalho foram os dois MVNOS que se suportam na rede da

VODAFONE e da TMN, os quais têm tido uma expressão muito reduzida. Acresce que o seu surgimento não tem impacte nos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz, atendendo a que não prestam o serviço de terminação de chamadas.

d) Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM considera que procedeu a uma análise de concorrência em conformidade com as Linhas de Orientação da Comissão, realçando que a Comissão Europeia não suscitou reservas, nem sequer emitiu quaisquer comentários sobre as conclusões alcançadas. É de relevar que a conclusão de notificar a TMN, a VODAFONE e a SONAECOM, como operadores com poder de mercado significativo também não suscitou dúvidas à AdC.

Nota-se que os respondentes, com excepção dos operadores que têm PMS nestes mercados, não se pronunciaram especificamente sobre a avaliação de PMS - embora se tenham pronunciado favoravelmente a este SPD - o que o ICP-ANACOM entende como uma aceitação implícita das conclusões referidas nesta secção.

Já o posicionamento dos operadores identificados com PMS é muito diferente, dado que a TMN e a VODAFONE consideram que existindo concorrência no mercado retalhista, não estará provado que os operadores móveis tenham capacidade para se comportarem de forma independente dos seus concorrentes, clientes e consumidores, enquanto a SONAECOM entende que, dadas as características do mercado retalhista onde persiste um problema de concorrência na adopção de estratégias por parte dos operadores de maior dimensão que se traduzem no *foreclosure* do mercado em prejuízo do operador de menor dimensão, ela própria não deveria ser considerada como detendo PMS no mercado grossista de terminação de chamadas vocais em redes móveis essenciais.

Sem prejuízo do ICP-ANACOM não ter avançado com uma análise explícita dos três critérios cumulativos identificados pela Comissão Europeia como essenciais para que os mercados sejam susceptíveis de regulação *ex-ante*, atendendo a que a Comissão Europeia considera que tal análise é desnecessária quando estão em

causa mercados identificados na Recomendação da Comissão relativa aos mercados relevantes, esta Autoridade não deixou de ter em consideração o seu cumprimento na aferição da necessidade de intervenção regulamentar *ex-ante*.

Assim, relativamente ao primeiro dos três critérios – obstáculos à concorrência – são relevantes as conclusões referidas no capítulo 4.2.2. do SPD; quanto ao segundo critério – aspectos dinâmicos do mercado – assinala-se a análise constante dos capítulos 4.2.1. sobre quotas de mercado, 4.2.3. sobre a evolução dos preços de terminação e 4.2.4. sobre o contrapoder negocial dos compradores; por último, sobre o terceiro critério – insuficiência do direito da concorrência e necessidade de regulação *ex-ante* – destaca-se a análise dos problemas de concorrência constantes do capítulo 5. do SPD.

A respeito das alegações apresentadas pelos três operadores móveis com PMS nestes mercados, releva-se o facto deste procedimento de análise de mercados ter privilegiado a aferição dos factores que, considerados em conjunto, são entendidos como determinantes na avaliação de concorrência, o que foi efectuado no respeito pela metodologia aprovada pela Comissão Europeia e em conformidade com o direito da concorrência. Os factores em causa são os relativos às quotas de mercados, barreiras à entrada, comportamento dos preços e evidência de anteriores comportamentos anti-concorrenciais, *benchmarking* internacional e contrapoder negocial dos compradores.

Nota-se uma vez mais que os factores em causa não foram considerados isoladamente, embora cada um por si só já indiciasse a existência de entidades com PMS nestes mercados. É a análise conjunta dos referidos factores que permitiu chegar à conclusão inequívoca de que os operadores com operações móveis em actividade em Portugal – TMN, VODAFONE e SONAECOM – mantêm o PMS que já tinham na sequência da anterior análise de mercado, concluída em Fevereiro de 2005.

Para concluir, importa reafirmar que a análise do critério relativo ao contrapoder negocial dos compradores, amplamente contestado pelo GRUPO PT e pela VODAFONE, como acima referido, não permite tirar outra conclusão que não seja a de que o exercício deste contrapoder negocial não é suficiente para obrigar à descida dos preços de terminação nas redes móveis. Trata-se de uma conclusão

que não é meramente teórica, uma vez que a informação que o regulador tem quanto ao histórico das relações de interligação permite confirmar que, na ausência de pressão regulatória, os preços de terminação nas redes móveis nunca desceram.

Atendendo ao exposto, o ICP-ANACOM confirma o seu entendimento de que a TMN, a VODAFONE e a SONAECOM têm PMS nestes mercados.

3.3. Caracterização dos problemas de concorrência e imposição de obrigações nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais

a) Sentido provável de decisão

“A identificação dos diversos tipos de problemas de concorrência que ocorrem, e que afectam os consumidores finais, mas também os diversos operadores no mercado e em mercados adjacentes, (...) justificam a necessidade de intervenção nestes mercados (...).

Os operadores de rede móvel com poder de mercado significativo nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, continuarão sujeitos às seguintes obrigações já estabelecidas na deliberação de 25.02.2005, com as especificações referidas nos parágrafos anteriores:

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

b) Parecer da Autoridade da Concorrência

A AdC considera adequada a manutenção de todas as obrigações regulamentares impostas em resultado da Decisão de Análise de Mercados de 2005.

Adicionalmente, esta Autoridade considera também apropriada a redução dos preços de terminação das chamadas vocais.

c) Respostas recebidas e comentários do ICP-ANACOM

DGC

A DGC considera que a manutenção das imposições definidas desde 2005 reflecte um estado do sector estático e pouco consentâneo com o desenvolvimento tecnológico que lhe é associado.

A este respeito, refere que o mercado apresenta uma dualidade no seu funcionamento: a par de uma evolução tecnológica notável – com uma forte adesão por parte dos consumidores portugueses - não tem demonstrado semelhante desempenho a nível económico ou adequado à dimensão social que o deveria caracterizar.

De acordo com a DGC, as reduções de preços de terminação só têm existido por via da intervenção regulatória, não existindo um comportamento de auto-regulação, que se esperaria por parte dos operadores dum mercado de ambiente tecnológico tão avançado.

• *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM toma nota das observações da DGC, sublinhando a necessidade de intervir de forma a assegurar a descida dos preços de terminação de chamadas vocais nas redes móveis.

GRUPO PT

O GRUPO PT considera que o problema de concorrência referido pelo ICP-ANACOM relativamente à recusa de acesso não existe actualmente. Refere que o caso da Oniway pertence à história, tendo ocorrido quando o processo de liberalização estava a decorrer e ainda estava em vigor o anterior quadro

regulamentar. Sobre as referências à RADIOMÓVEL, refere que o regulador nunca reconheceu a qualidade ou o estatuto desse operador como prestador do serviço móvel terrestre (SMT), nem se pronunciou sobre a existência de um direito de se interligar, de forma irrestrita, com a rede de qualquer outro operador, nomeadamente com a rede dos outros operadores de SMT.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O facto da recusa de acesso à Oniway pertencer à história, conforme alega o GRUPO PT, não justifica a sua desconsideração, como não o justifica por ter acontecido no âmbito do anterior quadro regulamentar. Adicionalmente, não se entende o alcance da referência a ter ocorrido “quando o processo de liberalização estava a decorrer”. A este respeito importa salientar que o mercado móvel, onde se verificou a situação de recusa de acesso, esteve sempre em concorrência.

Quanto ao exemplo da RADIOMÓVEL, também mencionado pelo GRUPO PT, importa referir que o direito daquela empresa à interligação consta do seu Direito de Utilização de Frequências n.º 5/2008, atribuído no âmbito da prestação do serviço móvel com recursos partilhados (SMRP). Esse Direito consagra que esse operador pode “*negociar a interligação e obter o acesso ou a interligação de outras empresas que oferecem redes e serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público, nas condições e nos termos previstos na Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, sem prejuízo das competências da Autoridade Reguladora Nacional previstas na lei, nomeadamente no âmbito das análises de mercado.*” A referência do ICP-ANACOM ao direito de interligação da RADIOMÓVEL não ser irrestrito significa tão-somente a necessidade desse direito “*ser entendido e balizado face à designação do serviço [SMRP] ...*”¹⁰, traduzindo-se tal na obrigação da RADIOMÓVEL garantir que as comunicações para fora dos grupos fechados de utilizadores não excedam 15 por cento do total das comunicações electrónicas efectuadas nos

¹⁰ Vide Relatório da Audiência Prévia relativo à adaptação da licença emitida à RADIOMÓVEL – Telecomunicações, S.A. para a prestação do serviço móvel com recursos partilhados, aprovado a 16.04.2008, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=592427>

mesmos grupos, em cada trimestre. Ou seja, sem prejuízo das restrições impostas, cujo cumprimento deve ser assegurado pela RADIOMÓVEL, o seu direito à interligação é inegável, estando consagrado no respectivo título habilitante e na própria lei, existindo igualmente uma obrigação dos operadores com PMS darem resposta aos pedidos razoáveis de acesso, entendida tal como a obrigação de dar resposta aos pedidos de fornecimento de serviços de terminação de chamadas.

Nota-se adicionalmente que esta matéria está a ser tratada em sede de processo de resolução administrativa de litígios, ao abrigo do artigo 10º da LCE.

Quanto às distorções causadas por preços de terminação excessivos, reitera o GRUPO PT os comentários feitos sobre a dinâmica concorrencial do mercado retalhista e sobre o facto do mercado móvel nacional ser dos mercados móveis mais desenvolvidos da Europa.

Adicionalmente refere que a análise do regulador sobre o efeito “*waterbed*” e sobre os preços de terminação excessivos gerarem perdas de eficiência económica, em termos estáticos e dinâmicos, enferma de alguns preconceitos regulatórios, fruto de leituras descontextualizadas das conclusões obtidas pelos primeiros estudos académicos desenvolvidos a partir de modelos simplistas. Neste âmbito cita Genakos e Valletti (o mesmo artigo citado no SPD) para demonstrar a existência do efeito “*waterbed*”, citando adicionalmente um artigo de Hoernig de 2008 onde se conclui que, numa estrutura tarifária de duas partes, o nível de concorrência é maior se os preços de terminação forem elevados.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Naturalmente, o ICP-ANACOM rejeita que a sua análise resulte de leitura descontextualizada das conclusões obtidas pelos estudos académicos. De facto, a leitura da natureza dos problemas identificados (cuja persistência é evidenciada nas análises que este regulador levou a cabo no âmbito dos presentes SPD), bem como as medidas que são necessárias para a sua

solução, são aceites pela generalidade das análises de mercado das várias ARNs no espaço comunitário, e foram reforçadas pelos desenvolvimentos recentes no âmbito do ERG e da CE, como referido no SPD.

No que diz respeito ao estudo econométrico de Genakos e Valletti, note-se que uma das conclusões deste artigo é que *“clearly, if the demand for mobile subscription was very inelastic, the socially optimal MTR would be the cost of termination (though the regulation of MTR would impact on the distribution of consumer surplus among fixed and mobile subscribers). If, instead, the mobile market was not saturated and still growing there would be the need to calibrate carefully the optimal MTR.”* Atendendo a que, em Portugal, a taxa de penetração do serviço telefónico móvel no quarto trimestre de 2009 era de cerca de 150 por 100 habitantes¹¹, é plausível que a adesão a este serviço seja presentemente muito inelástica, pelo que a conclusão do estudo indica que, ainda que pudesse existir um efeito *“waterbed”* em Portugal (o que o ICP-ANACOM não concede), o preço de terminação que maximiza o bem-estar total é o custo desse serviço. Adicionalmente, e sobre as considerações relativas ao efeito *“waterbed”*, atente-se ao parecer da AdC que refere que o caso português contraria essa teoria (*vide* resumo do parecer da AdC na secção 3.4.2. e entendimento do ICP-ANACOM nessa secção). Em qualquer caso, nota-se que, em teoria, o efeito *“waterbed”*, que se considera não estar demonstrado no mercado móvel em Portugal, não será necessariamente prejudicial em todas as circunstâncias, atendendo a que pode até ser um meio para corrigir ineficiências na alocação de recursos.

O GRUPO PT refere também que o ICP-ANACOM devia actualizar a sua análise às implicações competitivas das tarifas de terminação móveis e das tarifas *on-net/off-net* diferenciadas, e rever o determinismo com que conclui que tais práticas produzem efeitos negativos no bem-estar dos consumidores finais, dado restringirem, a seu ver, a concorrência e contribuir para um aumento dos preços

¹¹ A taxa de penetração registada no 4º trimestre de 2009 foi de 149,9 por 100 habitantes. Dados disponíveis em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1010994>

e diminuição da qualidade de serviço que lhes estão associados no médio e longo prazo.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM recorda que nunca se pronunciou contra a diferenciação tarifária *on-net/off-net* em si mesma. O que é contestado é a alavancagem que os operadores de maior dimensão fazem dessa diferenciação, aliada à prática de preços de terminação acima dos custos, a qual usada em prejuízo dos operadores de menor dimensão e dos potenciais entrantes, traduz-se numa actuação com efeitos negativos para os consumidores finais. Assim, na medida em que os referidos efeitos negativos tenham impacte no nível de concorrencialidade existente no mercado, afectam naturalmente os preços e a qualidade de serviço.

Face ao exposto, o GRUPO PT conclui que, no seu entendimento, não se verificam actualmente quaisquer problemas de concorrência que possam servir para justificar uma intervenção regulamentar forte no mercado.

Relativamente às obrigações regulamentares específicas, discorda da obrigação relativa ao acesso, por considerar que não existe nenhum problema de recusa de negociação e acesso. Questiona a manutenção da obrigação de não discriminação por considerar que comporta um risco de rigidez e é desrazoável e desproporcional num mercado globalmente concorrencial. No que respeita à obrigação de transparência o GRUPO PT concorda que não se justifica a imposição de uma oferta de referência e considera justificada a posição do ICP-ANACOM de que os operadores com PMS devem disponibilizar aos compradores de serviços de terminação todas as informações e especificações necessárias para a interligação. O GRUPO PT refere ainda, relativamente às obrigações, discordar da obrigação de controlo de preços e do modelo de concretização proposto pelo ICP-ANACOM, considerando que ao basear-se em *benchmarking* o ICP-ANACOM continua a menosprezar injustificadamente os aspectos específicos do mercado português.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Sobre a imposição das obrigações regulamentares, o ICP-ANACOM considera que a análise que fez do mercado efectuada no SPD demonstra cabalmente a necessidade da intervenção regulamentar *ex-ante*, (*vide* páginas 43 a 47 do SPD).

No que respeita às referências ao *benchmark*, o ICP-ANACOM esclarece uma vez mais que a realidade nacional e os problemas e distorções concorrenciais prevalentes nos mercados nacionais foram amplamente tidos em conta, como é patente nos SPD, sendo o *benchmark* apenas um entre vários instrumentos utilizados.

RADIOMÓVEL

A RADIOMÓVEL considera que é necessário manter a obrigação *ex-ante* relativa à resposta aos pedidos de acesso aos serviços de terminação de chamadas nas redes móveis dos operadores móveis, instando o ICP-ANACOM a estabelecer um tempo máximo para que essa resposta seja dada.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Caso o ICP-ANACOM, no exercício das suas competências, venha a verificar a necessidade e adequabilidade da imposição de condições específicas no âmbito da implementação da obrigação de dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso, poderá vir a determiná-lo, em decisão autónoma sujeita, naturalmente, ao procedimento de consulta aplicável.

Relativamente ao caso específico da RADIOMÓVEL, subjacente ao seu comentário, nota-se que o mesmo está a ser tratado num processo de resolução administrativa de litígios, ao abrigo do art.º 10º da LCE.

Adicionalmente, a RADIOMÓVEL também refere concordar com a implementação das obrigações de transparência e não discriminação e a manutenção da obrigação de controlo de preços, contabilização de custos e separação de contas.

SONAECOM

Um vez que considera estar errada a conclusão de que a Optimus detém PMS neste mercado, afirma que também não existem razões regulatórias e fundamentos legais para lhe impor obrigações regulamentares *ex-ante*.

Sem conceder, refere no entanto que o ICP-ANACOM deveria clarificar a implementação da obrigação de separação de contas e de reporte de informação financeira. A SONAECOM considera que a separação de contas relativa ao serviço grossista de terminação de chamadas não pode ser dissociada do sistema de contabilização de custos e da metodologia de custeio que está em processo de definição. Consequentemente, entende a SONAECOM que a obrigação de separação de contas só pode ser exigível depois de fixadas as condições do sistema de contabilização de custos e da metodologia de custeio.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

A obrigação de separação de contas é essencial para apoiar as obrigações de não discriminação e de transparência. O ICP-ANACOM considera que só é possível a verificação do cumprimento da obrigação de não discriminação se existir uma separação de contas que permita a identificação clara dos custos afectos aos diversos serviços. Aliás, esta Autoridade recorda que quando aprovou a decisão final relativa à autorização para a transmissão de direitos de utilização de frequências e números atribuídos à OPTIMUS Telecomunicações S.A. para a NOVIS TELECOM, S.A.¹², a 24.20.2007, referiu “*sujeitar a autorização (...) ao cumprimento, pela NOVIS TELECOM, S.A., da obrigação de implementar um sistema de separação de contas e de contabilidade de custos*”

¹² Disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=256643>

organizada para a unidade que, internamente à sociedade incorporante, venha a ser responsável pela oferta de redes e serviços de comunicações móveis, conforme actualmente cometido à OPTIMUS nos termos da Decisão do ICP-ANACOM, de 25.02.2005, relativa à imposição de obrigações nos Mercados Grossistas de Terminação de Chamadas Vocais em Redes Móveis Individuais". Assim, considera-se importante manter esta obrigação, tendo presente que os operadores com PMS são também operadores que se encontram verticalmente integrados, prestando serviços grossistas e retalhistas.

Nota-se contudo que a sua materialização será feita no âmbito do desenvolvimento do modelo de custeio.

UGC

A UGC considera que a manutenção das obrigações impostas aos operadores de rede móvel é essencial para garantir a concorrência no sector das comunicações electrónicas e para assegurar aos utilizadores o máximo benefício em termos de escolha, preço e qualidade.

VODAFONE

Não existindo a seu ver no mercado em análise um problema de dominância ou de PMS, a VODAFONE entende que a imposição de obrigações regulamentares afigura-se infundada e perniciosa para o bom funcionamento do mercado dos serviços móveis. Considera que a abordagem seguida pelo ICP-ANACOM é artificial e constitui uma intervenção excessiva com impacte gravoso na actividade dos operadores e na sua capacidade de investimento. É contrária aos princípios da regulação mínima que preside ao quadro legal e regulamentar vigente e aos objectivos de eficiência económica propugnados pelo próprio regulador, bem como aos objectivos da regulação.

Em todo o caso, considera que as obrigações regulamentares, a existirem devem ser aplicadas de forma não discriminatória, baseando-se única e exclusivamente na

natureza do problema de concorrência identificado, não devendo a intervenção regulamentar abranger os serviços de terminação nas redes UMTS.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM discorda das conclusões referidas pela VODAFONE sobre a necessidade da intervenção regulamentar, conforme já referiu nos comentários a outras respostas e explicitou ao longo dos dois SPD. Concorda, contudo, que essa intervenção regulamentar deve ser aplicada de forma não discriminatória, baseando-se na natureza do problema de concorrência identificado. É aliás esse o racional que justifica as medidas propostas pelo ICP-ANACOM. Nesta conformidade, a intervenção proposta aplica-se ao serviço de terminação de chamadas nas redes móveis dos operadores com PMS, não existindo qualquer justificação, atenta a análise de substituibilidade pelo lado da procura e da oferta,- e tendo em conta o princípio da neutralidade tecnológica prosseguido por esta Autoridade - para uma diferenciação entre redes GSM e UMTS.

Adicionalmente, releva-se que o processo de *refarming* que elimina a obrigatoriedade de utilização do espectro nas faixas dos 900/1800 MHz de acordo com a tecnologia GSM, irá permitir a utilização de ambas as tecnologias indiferenciadamente, retirando sentido a esta solicitação.

d) Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM reafirma que as conclusões relativas à existência de PMS nestes mercados grossistas de terminação, bem como em paralelo a existência de problemas concorrenciais, justificam a imposição de diversas obrigações regulamentares *ex-ante*.

Chama-se a atenção para o apoio generalizado dos respondentes sem PMS a esta decisão do regulador, em particular o apoio à manutenção da obrigação de controlo de preços, considerada essencial para permitir a continuidade das reduções de preços que o ICP-ANACOM tem vindo a impor desde a Decisão de Análise de

Mercados, de 2005. Nota-se também o destaque que foi dado pela RADIOMÓVEL à importância da manutenção da obrigação de dar acesso à rede.

Naturalmente os operadores com PMS nestes mercados contestam de uma forma geral as obrigações que lhes são impostas, nomeadamente alegando que não são justificadas. Assim, se por um lado, o GRUPO PT e a VODAFONE consideram que não há qualquer necessidade de impor obrigações dado o carácter dinâmico e concorrencial do mercado retalhista, a SONAECOM, por outro lado, entende que a existência de distorções competitivas neste mercado, que deterioram as condições de concorrência em seu prejuízo, não justifica que lhe sejam impostas obrigações regulamentares.

A respeito do posicionamento dos operadores referidos no anterior parágrafo, o ICP-ANACOM lembra que identificou diversos problemas concorrenciais importantes nos mercados em análise, nomeadamente os relativos às recusas de acesso, e as distorções que decorrem da prática de elevados preços de terminação, as quais se manifestam nos mercados a jusante, mas também noutros mercados, prejudicando nomeadamente o desempenho dos operadores que não possuem operações móveis. Neste contexto, considera-se que os argumentos apresentados ao longo dos dois SPD justificam plenamente a intervenção regulamentar nestes mercados.

No caso em concreto da SONAECOM, sem prejuízo de se reconhecer que as estratégias de diferenciação tarifária aliadas aos preços elevados de terminação e à existência de desequilíbrios financeiros nas relações de interligação com os outros operadores móveis a prejudicam, o ICP-ANACOM considera que o operador em causa também tem poder de mercado, traduzindo-se nomeadamente na prática de preços de terminação que conduzem a distorções entre os mercados fixos e móveis, pelo que é fundamental a manutenção das obrigações regulamentares identificadas no SPD, e que aliás correspondem às obrigações que os três operadores têm desde a Decisão de Análise de Mercados de 2005.

Por fim, relativamente à sugestão da RADIOMÓVEL relativa à fixação de um prazo máximo para que seja dada resposta a pedidos razoáveis de acesso à rede, caso o ICP-ANACOM, no exercício das suas competências, venha a verificar a necessidade e adequabilidade da imposição deste tipo de condições específicas no

âmbito da implementação da referida obrigação, poderá vir a determiná-lo, em decisão autónoma sujeita, naturalmente, ao procedimento de consulta aplicável.

3.4. Obrigação de controlo de preços

a) Sentido provável de decisão

“O ICP-ANACOM irá implementar um glidepath para vigorar no período entre Fevereiro de 2010 e Junho de 2011, ou seja durante 6 trimestres. A opção pelo período temporal referido tem como razão o facto de se prever que o modelo de custeio das terminações móveis, a desenvolver pelo ICP-ANACOM, esteja concluído e pronto a ser adoptado no final desse período.

Tendo em conta os argumentos expostos no presente documento, nomeadamente os desenvolvimentos ao nível do ERG e da CE e ainda o comportamento dos operadores nos mercados grossista (manutenção de preços de terminação) e retalhista (manutenção ou agravamento dos diferenciais de preços das chamadas on-net em relação às off-net), e considerando por outro lado a importância de se garantir a previsibilidade das condições do mercado, e uma evolução gradual para os preços considerados eficientes, o ICP-ANACOM decide manter o mesmo ritmo de descida trimestral aplicada no período de redução anterior, ou seja, uma redução de 0,5 cêntimos por minuto por trimestre.”

b) Parecer da Autoridade da Concorrência

A AdC declara ser favorável a uma redução significativa dos preços de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.

c) Respostas recebidas e comentários do ICP-ANACOM

AR TELECOM

A AR TELECOM concorda com este SPD, revendo-se em particular na argumentação relativa às distorções concorrenciais entre operadores fixos e móveis, tema para o qual, refere, tem vindo a chamar a atenção do regulador.

DGC

A DGC considera que o SPD é adequado e proporcional. Os documentos e justificações apresentados revelam a seu ver um cuidado da parte do regulador na identificação dos constrangimentos do mercado e na procura de soluções equilibradas.

FENACOOPT

A FENACOOPT refere concordar com este SPD, considerando que a redução dos preços de terminação é positiva para a defesa dos consumidores, se conduzir a uma descida dos preços finais e a uma concorrência mais transparente no sector.

GRUPO PT

O GRUPO PT revela preocupações quanto às alegadas insuficiências do SPD relativo à obrigação de controlo de preços, em especial no que toca ao modelo de Regulação que subjaz à proposta de preços apresentada (avaliação de *benchmark*), ao carácter abrupto e acelerado da descida de preços bem como à proposta de retroactividade.

ONITELECOM

De acordo com a ONITELECOM, o presente SPD mostra que o regulador reconhece a existência de distorções competitivas entre os mercados fixo e móvel. No entanto, considera, que face a esse diagnóstico, o regulador devia ter ido mais longe nas medidas adoptadas, sugerindo maiores descidas nos preços de terminação.

RADIOMÓVEL

A RADIOMÓVEL concorda com o SPD proposto pelo ICP-ANACOM, embora considere que os preços de terminação móvel deveriam descer mais acentuadamente de forma a aproximar-se mais rapidamente dos preços da terminação fixa.

SONAECOM

A SONAECOM considera que o SPD do ICP-ANACOM é inadequadamente conservador, estando tal patente na timidez da descida proposta que, considera, defrauda as expectativas criadas de colocar Portugal no conjunto de países da Europa com preços de terminação nas redes móveis mais baixos, bem como na desconsideração da assimetria. A SONAECOM concorda genericamente com a análise e conclusões do ICP-ANACOM relativamente: i) às distorções causadas pelos elevados preços de terminação; e ii) à manutenção do comportamento dos operadores de maior dimensão (TMN e VODAFONE), no sentido de reforçarem os efeitos de rede, designadamente, através da diferenciação dos tarifários *on-net* e *off-net*.

UGC

A UGC entende que o presente SPD se releva essencial, nomeadamente do ponto de vista dos consumidores atendendo a que os operadores móveis mantêm os preços muito elevados, não tendo efectuado qualquer descida dos preços dos tarifários, o que constitui um factor de distorção da concorrência.

VODAFONE

A VODAFONE manifesta a sua preocupação quanto aquela que considera ser uma excessiva agressividade das medidas propostas, ao curto espaço de tempo previsto para a sua aplicação – que não teria paralelo a nível europeu -, à alegada ausência de sensibilidade do ICP-ANACOM relativamente ao seu impacte nos planos de negócios, projectos de investimento e actividades da VODAFONE e do mercado, bem como na economia nacional, alertando finalmente para os efeitos retroactivos da medida. Estes elementos, em particular a aplicação da primeira descida de preço a 1.02.2010, não são, no entender da VODAFONE, consentâneos com a reflexão cuidadosa sobre os factos e posições expressos nesta fase através da auscultação ao mercado nem contribuem para a criação de um ambiente de previsibilidade regulatória.

ZON

A ZON considera que as alterações introduzidas no SPD são bastante positivas, por virem atenuar uma situação de forte assimetria e desigualdade entre operadores de redes fixas e operadores de redes móveis, que actualmente é injustificada.

d) Entendimento do ICP-ANACOM

Relativamente aos comentários recebidos a este SPD, é de destacar o amplo apoio manifestado à necessidade de promover uma importante descida dos preços de terminação, quer por diversos prestadores/operadores, quer pelas associações de consumidores e pela DGC.

Atente-se aliás que todos os prestadores sem PMS nestes mercados que responderam à presente consulta pública, e ainda a SONAECOM, consideram que a descida proposta pelo ICP-ANACOM é insuficiente, pelo que sugerem maiores reduções e em alguns casos em prazos mais exigentes.

Os únicos comentários que apontam para a necessidade de descidas menos acentuadas são apresentados pelo GRUPO PT, que detém a TMN, e pela VODAFONE, operadores que têm PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.

A Comissão Europeia considera positiva a proposta do ICP-ANACOM de baixar consideravelmente os preços de terminação e a AdC é favorável a uma redução significativa dos referidos preços.

Face ao exposto, e sem prejuízo dos comentários mais específicos dos diversos respondentes e dos comentários e respostas do ICP-ANACOM, que se desenvolvem nas secções seguintes, o regulador considera que a tendência de descida referida no SPD é adequada e proporcional face aos problemas concorrenciais identificados e às características do mercado nacional, sem prejuízo de um ajustamento decorrente da não aplicação de preços retroactivos.

3.4.1. Desenvolvimentos internacionais

a) Respostas recebidas e comentários do ICP-ANACOM

DGC

A DGC considera que as opções regulatórias escolhidas pelo ICP-ANACOM e que têm como referência posições comuns acertadas no seio do ERG, e os desenvolvimentos e recomendações emergentes da Comissão Europeia, são adequadas e proporcionais, esperando que tais soluções encontradas tenham reflexos numa melhor e mais transparente concorrência com benefícios claros para todos os utilizadores e consumidores.

Refere, no entanto, que algumas questões ainda se encontram em aberto, como a conclusão da posição comum do ERG sobre o modelo (BaK).

ONITELECOM

Citando a Recomendação da Comissão Europeia sobre Terminações, a ONITELECOM refere quais são as principais dificuldades geradas pela inconsistência de metodologias entre a fixação dos preços de terminação na rede fixa e na rede móvel, e as soluções apontadas para reduzir a distorção de concorrência motivada pela diferença entre os referidos preços - redução dos preços de terminação para 0,015 a 0,03 euros e a adopção de um modelo de custeio LRIC -, concordando com o diagnóstico e as medidas propostas pela Comissão Europeia, e defendendo a sua adopção pelo regulador português.

Refere ainda que a nova Directiva (2009/140/CE) determina que é necessário incentivar simultaneamente o investimento eficiente e a concorrência, a fim de aumentar o crescimento económico e a possibilidade de escolha dos consumidores; e adicionalmente também reforça a introdução de exigências de neutralidade em relação à tecnologia e serviços. Assim, o ICP-ANACOM deveria ir mais longe na convergência de preços da terminação, não devendo a convergência tecnológica redundar no tratamento discriminatório dos operadores de rede fixa em favor dos operadores de rede móvel.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM lembra que para além dos objectivos fixados na nova Directiva, já as anteriores Directivas instavam à adopção de medidas de regulação que incentivassem a concorrência, atendessem aos níveis de investimento, e promovessem uma maior escolha para os consumidores finais. De igual forma, também a LCE contempla tais objectivos de regulação (artigo 5.º). A neutralidade tecnológica é igualmente um princípio que tem vindo a ser adoptado nas decisões deste Regulador.

Note-se no entanto que, sem prejuízo da prossecução dos objectivos de regulação referidos, e no caso em particular dos princípios da neutralidade tecnológica e de serviços, tal não obriga, nem conduz a que os preços a determinar pelo ICP-ANACOM devam convergir exactamente para os mesmos valores em mercados distintos. O cumprimento das obrigações de orientação para os custos, em vigor nestes mercados, obriga a que, na fixação dos preços, sejam considerados os custos de um operador eficiente. No caso das redes móveis, os preços de terminação agora determinados contribuirão em grande medida no sentido da convergência preconizada pela ONITELECOM. No entanto, descidas de preços superiores seriam desproporcionadas, em particular antes de concluído o modelo de custeio de acordo com a Recomendação sobre Terminações.

GRUPO PT

No que diz respeito à posição do ERG sobre as vantagens do modelo *Bill and Keep* (BaK), o GRUPO PT alerta para o facto de esta não ser ainda uma posição comum final, pelo que o ICP-ANACOM deve rodear-se das maiores cautelas ao tomar decisões inspiradas em matérias que estão ainda numa fase embrionária de discussão e têm gerado questões e dúvidas de diversa ordem. Citando alguns problemas que podem advir da introdução do modelo BaK, esta empresa não considera estar comprovado que a introdução deste modelo traga mais benefícios que prejuízos ao desenvolvimento do mercado, não encontrando base legal dentro do quadro regulamentar vigente, considerando-o mesmo contrário aos seus

princípios, pelo que o GRUPO PT não pode concordar com a sua eventual imposição no futuro.

Relativamente à Recomendação sobre Terminações, o GRUPO PT considera positiva a oposição aos preços assimétricos, apresentando no entanto diversas questões metodológicas sobre o modelo LRIC de abordagem “*bottom-up*”, as quais podem ser lidas na pronúncia deste operador à audiência prévia.

Por fim, e em termos genéricos, este operador considera que a importância das características específicas de cada mercado e país têm vindo a ser subestimadas pelas autoridades centrais, entendendo que quanto maior for a adequação do modelo regulatório às especificidades de cada país maior e melhor será a concorrência a nível internacional. Neste sentido, refere não considerar adequado que o ICP-ANACOM defenda posições que não levem em linha de conta as particularidades do mercado português, entendendo o GRUPO PT que o Regulador revela menor capacidade em assumir uma abordagem autónoma e em atender ao interesse nacional.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Conforme é do conhecimento do GRUPO PT, o ICP-ANACOM não está a tomar qualquer decisão inspirada no modelo BaK. Tão-somente considerou oportuno referir tal modelo no SPD, na medida em que um debate sobre o mesmo está a decorrer em *fora* internacionais, e a nível de algumas Autoridades Reguladoras Nacionais tendo referido em particular o documento do ERG. Em qualquer caso, o ICP-ANACOM está consciente do facto de se tratar de uma versão preliminar, e não uma decisão final, já que isso mesmo é referido no próprio SPD.

Sobre as posições defendidas pelo ICP-ANACOM nos *fora* internacionais, estas naturalmente que têm em devida consideração as características e as particularidades do mercado nacional.

Sobre a metodologia associada aos LRIC, esclarece-se que se trata de um assunto que está presentemente a ser desenvolvido pelo ICP-ANACOM e o mercado terá oportunidade de se pronunciar sobre esta matéria.

VODAFONE

A VODAFONE refere que, na ausência de um modelo de custeio, o ICP-ANACOM utiliza como referências 1) afirmações públicas de membros da Comissão Europeia sobre os preços de terminação, 2) o preço médio das chamadas “on-net” em Portugal e 3) um comparativo de seis países europeus (as duas últimas referências são tratadas nas próximas secções do presente Relatório).

Relativamente à primeira referência, a VODAFONE refere não identificar, na Recomendação sobre Terminações, nenhum incentivo às ARNs para que o preço de terminação seja estabelecido no intervalo de preços referido pelo ICP-ANACOM, encontrando-o apenas no documento “*Implications for Industry, Competition and Consumers*”, enquanto nota de pé de página relativa aos impactes para o sector móvel.

A VODAFONE considera adicionalmente que as afirmações proferidas publicamente devem ser devidamente enquadradas enquanto afirmação política não tendo, no seu entender, qualquer fundamentação em termos de modelização de custos especificamente aplicáveis a Portugal. A VODAFONE faz notar que a Comissão expressou preocupações em relação às diferenças de preços entre Estados-Membros mas não afirmou que deveriam ter o mesmo preço, tendo especificado uma metodologia para apuramento do custo de uma terminação, não tendo referido que deve necessariamente corresponder aos valores mencionados em “discursos políticos”.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM não subscreve a leitura que a VODAFONE faz da natureza das afirmações proferidas por membros da Comissão. De facto, toda a Recomendação sobre Terminações, incluindo a Exposição de Motivos e o documento “*Implications for Industry, Competition and Consumers*”, apontam para reduções muito significativas dos preços de terminação móveis. As declarações públicas referidas no SPD traduzem este objectivo em termos

quantificados, salientando-se que foram proferidas, a 7.05.2009, pela Comissária responsável pela Sociedade da Informação precisamente na conferência de imprensa da Comissão Europeia onde se anunciou a adopção da Recomendações sobre Terminações¹³. Acresce que os valores de custos obtidos pelas ARNs que já completaram os seus modelos de custeio apontam para valores, em alguns casos, inclusivamente inferiores àqueles apresentados nas referidas declarações. A este título, refiram-se os exemplos da França e do Reino Unido, que apontam para valores entre 0,01 a 0,02 euros, e 0,006 euros, respectivamente.

Em qualquer caso, e como resulta evidente do documento colocado em consulta pública, a descida dos preços de terminação visa essencialmente ultrapassar os problemas detectados no mercado. Acresce que não é apresentada, pelo GRUPO PT ou pela VODAFONE, qualquer evidência no sentido de se concluir que os níveis de preços apresentados no SPD estivessem abaixo dos custos associados à terminação de chamadas por parte daqueles operadores.

Quanto à posição do ERG relativamente ao modelo BaK, a VODAFONE, além de rejeitar, conforme referido em secção posterior do presente relatório, que o nível do preço de terminação móvel contribua para uma qualquer alegada distorção de mercado entre operadores fixos e móveis, recorda que a Recomendação da Comissão sobre Terminações estabelece que as terminações móveis deverão estar ao nível dos custos eficientes e basear-se em custos correntes obtidos utilizando custos incrementais de longo prazo.

Adicionalmente, a VODAFONE refere que a sua leitura dos estudos teóricos não aponta para que exista uma vantagem clara e evidente na alteração do modelo de interligação em vigor através do qual uma parte dos custos comuns e a totalidade dos custos marginais são recuperados pelos preços de terminação das chamadas. Entende este operador que, além da posição do ERG, o ICP-ANACOM não apresenta outra análise ou estudo que demonstre o impacte de um regime BaK ao

¹³ O comunicado de imprensa pode ser consultado em <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/222&format=PDF&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

nível dos consumidores, nomeadamente quanto à sua valorização da recepção de chamadas a tal ponto que estejam disponíveis a pagar por este serviço, caso um regime BaK viesse a ser imposto. Esta valorização - externalidades de tráfego - é aludida pela Frontier, em estudo anexado à pronúncia da VODAFONE, como uma condição específica que justificaria a existência do regime BaK. Aponta também para que uma descida abrupta dos preços de terminação provocaria, teoricamente, um aumento repentino nos preços de retalho, enquanto uma descida mais lenta e gradual do preço de terminação num mercado altamente competitivo (que permita reflectir a aquisição de ganhos de eficiência e custos em redução) conduziria, em contrapartida a uma redução gradual dos preços de retalho contrariando o efeito “*waterbed*”. Por sua vez, a VODAFONE considera que o estabelecimento de preços de terminação móvel abaixo dos seus custos teria consequências nefastas para a estrutura do mercado móvel portuguesa, reduzindo o nível de competitividade e o bem-estar dos consumidores.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM nota que a existência de um regime BaK não implica, por si mesmo, a passagem para o princípio do *Receiving Party Pays* (RPP), pelo que não se considera evidente a necessidade de estimar uma valorização da recepção de chamadas a tal ponto que os clientes estejam dispostos a pagar pela sua recepção. De qualquer modo reafirma-se que o BaK não está equacionado no presente projecto de decisão.

A VODAFONE acredita ainda que a imposição de um regime BaK não seria proporcional, adequada e justificada para resolver o problema de concorrência identificado pelo ICP-ANACOM. Refere ainda que em países onde há BaK existem ofertas de retalho que diferenciam as chamadas “*on-net*” e “*off-net*”, sendo que esta diferenciação teria sido identificada pelo ICP-ANACOM como causadora de uma distorção competitiva entre operadores móveis.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

A este título, nota-se o exemplo da França, onde a passagem de um regime BaK para outro baseado na facturação de interligação fomentou a acentuação da prática de diferenciação *on-net/off-net*.

Sem prejuízo, esta Autoridade nota novamente que a sua preocupação não está na diferenciação *on-net/off-net*, mas sim na sua alavancagem por parte dos operadores móveis de maior dimensão, com efeitos anti-competitivos, o que só é possível na presença de preços de terminação excessivos.

Finalmente, considera a VODAFONE que este regime traz consigo novas necessidades de intervenção regulamentar, nomeadamente a imposição de interligação entre operadores ou a clarificação dos aspectos técnicos da sua implementação, monitorização de fluxos de tráfego e, ainda, ao impacte extremamente negativo de chamadas indesejadas.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM reafirma o que referiu no comentário à resposta do GRUPO PT nesta secção, sobre não estar a tomar qualquer decisão inspirada no modelo BaK.

b) Entendimento do ICP-ANACOM

A introdução de um capítulo no SPD sobre os desenvolvimentos internacionais ocorridos no âmbito da discussão sobre a determinação dos preços de terminação visou sobretudo proporcionar ao mercado um enquadramento internacional no qual fica claro, não apenas pelas discussões havidas no seio do ERG, mas sobretudo pela publicação da mais recente Recomendação da Comissão (Recomendação sobre Terminações), que existe um consenso generalizado sobre a necessidade da descida dos preços da terminação com vista à eliminação de diversas distorções

concorrenciais, havendo inclusivamente indicações concretas por parte da Comissão Europeia e também de algumas ARNs, sobre o nível de preços de terminação móvel que corresponderá ao custo de um operador eficiente. Note-se a este respeito que, em França, no Reino Unido e na Holanda, o modelo de custeio desenvolvido em conformidade com a Recomendação sobre Terminações, aponta para custos incrementais de longo prazo muito reduzidos.

O ICP-ANACOM considera que este enquadramento internacional tem a maior relevância, em particular porque a análise que é feita dos problemas concorrenciais que estão subjacentes aos elevados preços de terminação corresponde à análise que o próprio regulador tem vindo a fazer da situação concorrencial destes mercados, desde 2005, altura em que foram definidos e analisados pela primeira vez os mercados grossistas de terminação móvel, e foram identificadas as distorções concorrenciais existentes entre mercados fixos e móveis e no âmbito do mercado móvel.

3.4.2. Evolução do comportamento dos operadores no mercado retalhista

a) Parecer da Autoridade da Concorrência

A AdC entende que a prática de preços *on-net* muito inferiores aos *off-net*, associada a preços de terminação muito elevados, é potenciadora dos efeitos de rede que caracterizam este sector, traduzindo-se numa desvantagem competitiva para os operadores de menor dimensão e para os potenciais entrantes.

Adicionalmente, aquela Autoridade remete para o seu Relatório sobre mobilidade dos consumidores no sector das comunicações electrónicas, recentemente publicado. São citados pela AdC os seguintes resultados constantes do referido Relatório como revelando de modo bem patente a existência de fortes efeitos de rede:

- o facto de os familiares e amigos pertencerem à rede do novo operador ou prestador é a razão determinante para a mudança dos clientes de serviços móveis;

- a rede de contactos é a razão mais importante para a manutenção do operador actual;
- os consumidores de serviços de comunicações móveis enfrentam elevados custos de mudança, estimados em mais de 10 euros, ou correspondentes a cerca de metade da despesa média mensal com este serviço;
- as tarefas que exigem maior esforço no processo de mudança de operador ou prestador correspondem à divulgação do número de telefone, seguida das tarefas de comparação de ofertas e selecção da melhor oferta, na medida em que existe uma grande heterogeneidade de preços, desde logo pela existência de grandes diferenciais *on-net* e *off-net*. Adicionalmente, refere que também a imposição de períodos de fidelização, como contrapartida da subsidiação de equipamentos, restringe a mobilidade dos consumidores.

As restrições aludidas explicam assim a reduzida mobilidade dos consumidores deste sector. Em termos médios anuais, regista-se no Relatório que menos de 5 por cento dos clientes mudaram de operador ou prestados nos últimos dois anos (valor que é inferior aos restantes serviços analisados no documento).

A AdC considera que, além da desvantagem competitiva decorrente da existência de diferenciação tarifária e de elevados preços de terminação, a situação do operador de menor dimensão ou de um potencial entrante é agravada pela existência de custos de mudança e pela maturidade do mercado.

Considera a AdC que o investimento necessário (através da redução dos preços de retalho) para que um operador de menor dimensão ou potencial entrante consiga contrariar os custos de mudança é significativo, e a redução dos preços de terminação permite mitigar a desvantagem competitiva identificada, aumentando a contestabilidade do mercado (e, em simultâneo, actuando também sobre as distorções registadas entre as comunicações fixas e móveis, aspecto que se refere na secção 3.4.3. do presente relatório de consulta pública). Nesse sentido, conclui a AdC, é previsível que os preços retalhistas se reduzam e que a concorrência se intensifique, em benefício do consumidor final.

Finalmente, a AdC refere que, relativamente à possibilidade da existência de um efeito “*waterbed*” nos mercados móveis, esta é contrariada pelo caso português, atendendo a que o decréscimo das tarifas de terminação de chamadas em Portugal

nos últimos anos tem sido acompanhado por reduções dos preços retalhistas (medidos, por exemplo, pela receita média por minuto).

b) Respostas recebidas e comentários do ICP-ANACOM

GRUPO PT

O GRUPO PT entende que o ICP-ANACOM fez uma análise dos desenvolvimentos tarifários mais relevantes no mercado móvel de forma a determinar se continua ou não a existir uma situação de diferenciação tarifária entre as chamadas “*on-net*” e “*off-net*”, tendo o Regulador concluído que tanto a TMN como a Vodafone não introduziram tarifários que reduzissem os diferenciais de preços retalhistas.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Cumprir notar que a análise aos desenvolvimentos tarifários feita pelo ICP-ANACOM não teve como único objectivo determinar se existia ou não uma situação de diferenciação tarifária, mas também o de avaliar a dinâmica concorrencial no mercado de retalho numa perspectiva mais global, enquadrada na evolução dos preços de terminação que ocorreu em 2008. Porventura tão relevante como a conclusão de que os operadores de maior dimensão continuam a lançar tarifários que não reduzem o diferencial de preços retalhistas, é a análise aos produtos sub-grupo *on-net*, tendo-se concluído no SPD, aliás, que “*a criação deste tipo de produtos, que potenciam novas condições de concorrencialidade no mercado de retalho, ilustra de forma particularmente clara as vantagens de reduzir os preços de terminação, que se reflecte numa redução do impacte do efeito de rede.*”

A este respeito, o GRUPO PT considera incorporar um vício de raciocínio entender que a diferenciação tarifária é um mal em si mesmo, alegando este operador que a referida diferenciação em nada contraria as regras e princípios jusconcorrenciais, julgando perfeitamente legítimo que cada operador procure manter a sua base de clientes, desenhando tarifários que beneficiem os clientes que optem pelos seus

serviços. Argumenta adicionalmente que o facto de esta ser uma indústria caracterizada por economias de escala e gama leva a que a eficiência económica seja maximizada com estruturas tarifárias que apliquem margens diferenciadas aos diversos produtos numa relação inversa com a elasticidade da procura de cada produto (“*ramsey pricing*”). Contrastando a evolução (decrecente) dos ARPM e dos volumes de minutos quer no tráfego “*off-net*” (relativamente estável) quer no tráfego “*on-net*” (crescente) nos tarifários da TMN que diferenciam as chamadas, ao longo dos últimos três anos, o GRUPO PT conclui que a elasticidade do primeiro é inferior ao do segundo, assim se explicando a discriminação de tarifas aplicáveis a cada tipo de tráfego e a conseqüente optimização do bem-estar dos consumidores.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Em relação a esta matéria, importa salientar novamente que o ICP-ANACOM não considera que a diferenciação tarifária entre preços *on-net* e *off-net* seja “um mal em si mesmo”. De facto, o ICP-ANACOM admite que, num mercado com falhas de mercado e onde se verificam diversas externalidades, a diferenciação tarifária pode facilitar a transição para um “*second best*”, deste modo aumentando o bem-estar total¹⁴.

O problema de concorrência identificado pelo ICP-ANACOM, ao contrário, resulta da conjugação de diferenciação tarifária e de preços de terminação significativamente acima dos custos, que impede os operadores de menor dimensão de lançar ofertas tarifárias que efectivamente concorram com as ofertas dos operadores de maior dimensão.

Este entendimento tem sido várias vezes referido pelo regulador, podendo dar-se, a título de exemplo, o disposto na página 17 do SPD: “*este problema concorrencial consiste na prática, pelos operadores de maior dimensão, de*

¹⁴ Este entendimento pode ser encontrado, por exemplo em Laffont e Tirole (2000): “*we should (...) remember that the industry is in a second best situation, and so adding a distortion to a set of existing distortions may turn out to increase social welfare. This is actually the case here [na ocorrência de diferenciação tarifária] in some circumstances. First, price discrimination intensifies competition (...). Second, when the networks are poor substitutes, price discrimination tends to alleviate the second marginalization generated by an access mark-up. Overall, the welfare implications of termination-based price discrimination are ambiguous*”. Laffont, J.J. e Tirole, J., “*Competition in Telecommunications*”, Munich Lectures in Economics, MIT, 2000, p.202.

preços de retalho on-net muito inferiores aos preços de retalho off-net, associada a preços de terminação excessivamente acima dos custos, ampliando dessa forma os efeitos de rede”, ou no relatório à consulta pública da Decisão de 2008: “... o ICP-ANACOM não considera que a existência diferenciação de preços entre chamadas on-net e off-net constitua em si mesma um problema concorrencial. É o seu aproveitamento, por parte dos operadores de maior dimensão, tendo em como efeito prejudicar o crescimento dos operadores de menor dimensão, através da alavancagem dos efeitos de rede, que deve ser combatido por via da intervenção regulamentar ex-ante”

Rejeita-se adicionalmente a teoria, defendida pelo GRUPO PT, de que seja a diferente elasticidade das chamadas *on-net* e das chamadas *off-net* que determina a prevalência de tarifários que diferenciam os preços das chamadas. Note-se que o GRUPO PT analisa a evolução dos minutos de voz dos tarifários diferenciados da TMN, concluindo que os minutos *off-net* variaram menos do que os minutos *on-net*. Ora tal seria naturalmente de esperar, e resulta de um processo auto-realizado. Num primeiro momento, a existência de tarifários diferenciados, em conjugação com preços de terminação elevados, conduziu a que os clientes do serviço telefónico móvel (STM), ao longo dos últimos anos, tendessem a escolher os operadores de maior dimensão. Assim sendo, a maioria dos contactos mais frequentes de uma parte substancial dos utilizadores do STM é cliente dos operadores de maior dimensão, auto-sustentando a opção destes clientes por estes operadores e pelos tarifários diferenciados dos mesmos. Estes clientes comunicam assim com a maioria dos contactos a preços mais reduzidos, realizando apenas as chamadas para clientes de outras redes que são estritamente necessárias (e que, como tal, o número de chamadas *off-net* não será reduzido se o preço aumentar, nem significativamente aumentado se o preço baixar).

Deste modo, os tarifários diferenciados geram um processo auto-realizado, a partir do qual os clientes que tenderão a seleccionar estes tarifários já têm uma parte substancial dos seus contactos na mesma rede e, como tal, é expectável que a sua elasticidade de chamadas *off-net* seja muito reduzida. Ou seja, é a existência de tarifários diferenciados que gerou a reduzida elasticidade das chamadas *off-net* nestes clientes, e não (pelo menos estritamente) a reduzida

elasticidade das chamadas *off-net* que gerou a necessidade de criar tarifários diferenciados.

Por outro lado, o GRUPO PT refere que um mercado eficiente não é um mercado onde as quotas dos operadores sejam iguais, sendo que o objectivo não deve (nem pode, no seu entender) ser o de aproximar as quotas de todos os operadores, pelo que as referências do Regulador à questão do desbalanceamento de tráfego deverão ser devidamente contextualizadas. Este desbalanceamento, no entender do operador, não está relacionado apenas com a dimensão relativa dos diversos operadores, nem com alegadas estratégias de “*foreclosure*”, mas sobretudo com as estratégias comerciais adoptadas pela Optimus (nomeadamente estratégias tarifárias) e com o perfil dos seus clientes.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Como referido no relatório da consulta pública de 2008, “*na presença de importantes efeitos de rede, potenciadas pelas estratégias de diferenciação tarifária on-net/off-net, as opções de política comercial do operador de menor dimensão ficam muito limitadas, centrando-se na promoção de tarifários com preços das chamadas off-net mais baixos que possam concorrer com os preços das chamadas on-net praticados pelos operadores de maior dimensão. Trata-se de uma política que visa atenuar os efeitos de rede, tendo como consequência um agravamento do desbalanceamento tarifário*”. Por outras palavras, o ICP-ANACOM entende que quer as estratégias comerciais dos operadores, quer os perfis de tráfego dos seus clientes, não são exógenos à dinâmica da concorrência baseada numa indústria com fortes efeitos de rede.

Esta conclusão é reforçada pelos dados dos inquéritos, onde invariavelmente o preço e a rede de contactos são apontados como as razões primordiais para a escolha/manutenção de uma rede, o que demonstra que os perfis dos consumidores são essencialmente função do efeito de rede.

No que respeita às referências às alegadas intenções do regulador em aproximar ou igualar as quotas de mercado dos três operadores, o ICP-ANACOM rejeita que seja esse o objectivo da sua intervenção regulatória, ou que alguma vez o tenha sido no passado. O que o ICP-ANACOM não pode deixar de fazer, no âmbito das suas obrigações, é contribuir para a promoção da concorrência, objectivo esse que se pretende atingir com o presente SPD, que visa proporcionar melhores condições competitivas para todos os intervenientes no mercado.

Ademais, e segundo o GRUPO PT, o mercado móvel demonstraria de forma consistente a existência de uma concorrência efectiva e aguerrida, facto que seria visível quando considerados vários factores, como a taxa de penetração, a forte migração tarifária, os preços abaixo da média europeia e as sucessivas campanhas e lançamentos de novas ofertas tarifárias, que se teria intensificado com o aparecimento dos MVNO. Deste modo, não resultaria demonstrado que a diferenciação tarifária fosse um verdadeiro problema ou uma falha que afectasse a competitividade do mercado.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM reconhece a posição favorável de Portugal em algumas das variáveis apontadas pelo GRUPO PT. Sem prejuízo, o facto de Portugal comparar favoravelmente em algumas das variáveis, não deve servir para serem descuradas outras. Antes pelo contrário, este posicionamento favorável deve servir de incentivo para que se proporcionem níveis de concorrência superiores. O lançamento dos produtos sub-grupo *on-net*, fortemente facilitado pela Decisão de Controlo de Preços de 2008, é um exemplo prático dos benefícios para os consumidores que advêm de níveis de concorrência superiores. Importa pois continuar a proporcionar níveis acrescidos de concorrência, o que será certamente conseguido com a redução adicional nos preços de terminação agora imposta.

Acresce a este respeito, que a interligação não é um circuito fechado entre operadores móveis, antes tendo impacte nos operadores de comunicações electrónicas fixas e nos seus clientes, sendo importante eliminar (ainda que progressivamente) a subsidiação que uns e outros estão a suportar, face aos operadores de comunicações electrónicas móveis.

Ainda no que diz respeito à relação entre os preços de terminação e os preços de retalho, o GRUPO PT considera que os tarifários analisados pelo ICP-ANACOM demonstrariam de certa forma um efeito “*waterbed*”, na medida em que as reduções de tarifas de terminação nem sempre se traduziram em preços de retalho mais benéficos para os consumidores, havendo indícios claros da presença deste efeito no mercado português, como sejam o aumento generalizado de preços que os operadores móveis fizeram em Março de 2009 ou a forte quebra que se registou na subsidiação dos equipamentos terminais telefónicos.

Por fim, o GRUPO PT refere não se poder excluir a hipótese de os operadores não voltarem a recorrer novamente a essas compensações, considerando assim contraproducente a proposta de decisão do regulador, e desajustadas da realidade as suas estimativas de transferências de poupanças para os consumidores.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Os tarifários analisados pelo ICP-ANACOM, no seu entender, não demonstram, no todo ou em parte, a presença de qualquer efeito “*waterbed*”. Em particular, os produtos sub-grupo *on-net* são altamente competitivos, permitindo reduções significativas nas despesas médias mensais para um conjunto alargado de perfis de tráfego. Efectivamente, é conclusão do ICP-ANACOM que estes tarifários representam a rejeição do efeito “*waterbed*”, verificando-se que a queda dos preços de terminação (em conjugação com a assimetria provisória) permitiu a redução (e não o aumento) dos preços de retalho.

Quanto ao aumento de preços em Março de 2009, é bom recordar as conclusões do estudo da AdC relativa a essa temática, em particular que a

análise da AdC admite ainda que os aumentos de preços verificados nos tarifários dos serviços móveis podem eventualmente ser explicados (embora com menor probabilidade do que a explicação da ocorrência do referido aumento de preços através da aplicação de um modelo de líder-seguidor) por um choque exógeno comum a todas as empresas, relacionado com a inflação prevista para o ano de 2009, que se situava precisamente em 2,5 por cento¹⁵.

A necessidade de acompanhar a inflação foi, aliás, um motivo recorrentemente apontado pelos operadores para justificar o aumento dos preços de retalho – ainda que também tenha sido apontada a redução das receitas de terminação. Já no que diz respeito ao aumento dos preços de retalho por parte dos três operadores móveis anunciado para este ano, o ICP-ANACOM tem informação de que o teor da mensagem escrita enviada pelos operadores aos clientes, anunciando aos mesmos o aumento dos preços de 1 por cento, referia que as tarifas seriam actualizadas de acordo com a inflação prevista.

Por fim, quanto à alegada redução na subsidiação dos equipamentos terminais por parte do GRUPO PT, o ICP-ANACOM entende que esta terá que ser devidamente enquadrada na realidade de um sector que já apresenta uma taxa de penetração de cerca de 150 acessos por 100 habitantes. Adicionalmente, a diminuição da subsidiação dos equipamentos terminais móveis pode representar um aumento do bem-estar total do sector das comunicações electrónicas, em particular se esta subsidiação deixar de ser feita a expensas dos operadores e dos clientes do serviço telefónico fixo e dos operadores móveis de menor dimensão.

O entendimento genérico do ICP-ANACOM relativo à presença de um efeito “*waterbed*”, bem como dos efeitos mais genéricos da descida dos preços de terminação sobre as tarifas de retalho no mercado móvel, pode ser encontrado na secção 3.4.5. do presente Relatório.

¹⁵ Vide Relatório sobre comunicações móvel em Portugal, e respectivo comunicado, disponíveis em <http://www.concorrenca.pt/Conteudo.asp?ID=1834&news=true>

RADIOMÓVEL

A RADIOMÓVEL refere reiterar posições anteriormente expressas, referindo nesse contexto a existência de uma barreira concorrencial resultante do efeito de rede gerado pelo desbalanceamento dos preços *on-net* e *off-net*.

SONAECOM

A SONAECOM refere que o mercado das comunicações caracteriza-se por economias de escala e de gama, bem como por externalidades de rede. Refere que é unanimemente reconhecido que os operadores de maior dimensão (TMN e VODAFONE) têm explorado essas características para reforçar a sua posição no mercado em prejuízo dos operadores de menor dimensão, tendo entrado no mercado mais cedo e alicerçado o seu crescimento numa base de clientes angariada num enquadramento concorrencial e regulatório mais favorável.

Segundo a SONAECOM, os operadores de maior dimensão adoptam estratégias comerciais que passam pela diferenciação dos preços de retalho *on-net* e *off-net*. Ao onerarem injustificadamente as chamadas *off-net*, promovem as chamadas *on-net* e tornam artificialmente mais atractiva a adesão às respectivas redes (estratégia de *foreclosure* do mercado), dificultando ao mesmo tempo o crescimento das redes de menor dimensão. A SONAECOM acrescenta que a estratégia de diferenciação *on-net/off-net* também pode ser seguida pelo operador de menor dimensão, mas a sua eficácia depende dos preços das chamadas *off-net* do operador de menor dimensão poderem ser fixados ao nível dos preços das chamadas *on-net* dos operadores de maior dimensão. Segundo a SONAECOM, trata-se de uma dinâmica da concorrência reconhecida pela Comissão Europeia e pelos reguladores sectoriais.

Neste contexto, a SONAECOM apresenta exemplos dessa diferenciação tarifária em Portugal, considerando que se trata da estratégia comercial mais significativa usada pelos operadores para o aprofundamento dos efeitos de rede. Para além desta estratégia, refere que também devem ser consideradas as preferências dos consumidores relativamente à escolha da rede, salientando o factor “rede de contacto” como aquele que tem o maior peso na escolha do operador móvel, logo seguido pelo factor “preço”. Assim, num cenário em que os utilizadores são muito

sensíveis aos preços e à rede de contacto, os operadores de menor dimensão têm mais dificuldade em combaterem de forma sustentável a falha decorrente das estratégias de *foreclosure* do mercado seguidas pelos operadores de maior dimensão.

Nestas circunstâncias, existe um desequilíbrio de tráfego entre operadores que resulta de proporcionalmente os clientes do operador de menor dimensão realizarem mais chamadas *off-net* do que chamadas *on-net*. O desbalanceamento do tráfego e as conseqüentes transferências financeiras da Optimus para os outros operadores móveis têm sido assim uma realidade ao longo do tempo. Esta subsídição é tanto mais significativa quanto mais elevado é o preço unitário da terminação de chamadas. Adicionalmente, o saldo é mais penalizador para o operador de menor dimensão se os preços forem simétricos.

A SONAECOM refere que, com preços de terminação acima dos custos de produção, os operadores de maior dimensão auferem receitas suplementares que podem usar para financiar a sua actividade, reduzindo por exemplo os preços das chamadas *on-net* para os seus clientes, ou subsidiando equipamentos terminais. A SONAECOM considera que estes efeitos estão documentados em vários estudos académicos e da Comissão Europeia.

Este operador considera que a descida dos preços de terminação, no limite para zero, atenua o alcance das distorções de mercado provocadas pelos elevados preços de terminação, atendendo a que desse modo os operadores recuperam os seus custos através do retalho e não dos seus concorrentes, o que conduz ao maior equilíbrio concorrencial. Entende a SONAECOM que os efeitos dessa descida são potenciados pela fixação de preços de terminação assimétricos.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM reconhece que existe uma distorção concorrencial que se traduz no aproveitamento dos efeitos de rede através da diferenciação tarifária *on-net/off-net* aliada à prática de preços de terminação elevados, conforme referiu no SPD. No entanto, conforme a própria SONAECOM refere, os desequilíbrios financeiros derivados do desbalanceamento tendem naturalmente

a reduzir-se com a descida dos preços de terminação, pelo que se antecipa que com a trajectória de descida de preços proposta para 2010 e 2011 os referidos desequilíbrios se possam reduzir consideravelmente.

No que diz respeito à fixação de preços assimétricos, remete-se para o comentário do ICP-ANACOM à resposta da SONAECOM na secção 3.4.5.

UGC

A UGC nota que os operadores móveis não eliminaram as práticas de discriminação de preços *on-net/off-net*.

VODAFONE

A VODAFONE entende que na análise ao comportamento dos operadores móveis no mercado de retalho o ICP-ANACOM considerou apenas as opções tarifárias que considera “novas” (“subgrupo *on-net*” e “novos produtos pós-pagos”), ignorando outras que existem há diversos anos e a sua importância na oferta dos operadores, referindo que os tarifários indiferenciados representavam, em Dezembro de 2009,

«Início da Informação Confidencial (IIC)»

«Fim da Informação Confidencial (FIC)», em resultado das escolhas livres dos consumidores, que têm em linha de conta os seus perfis de tráfego.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM não aceita a afirmação de que teria ignorado os vários tarifários existentes no mercado. A escolha dos dois produtos referidos deve-se ao facto de o ICP-ANACOM os considerar como relevantes na sequência da anterior decisão de controlo de preços. Esta análise procurou estudar a dinâmica concorrencial entre os operadores móveis na sequência da última Decisão.

Quanto à importância dos restantes tarifários e à evolução da proporção de clientes em tarifários diferenciados e indiferenciados, estão espelhadas na análise efectuada no SPD relativo à análise de mercado, onde se nota que *“no período de 2005 a 2009, o número absoluto de assinantes em tarifários diferenciados se tem mantido praticamente estável em todos os operadores de rede móvel, indiciando que estes clientes (que no 1º trimestre de 2009 representavam 58% do total de clientes) estão “cativos” de cada operador (tendo em conta a rede de contactos), o que é consentâneo com a taxa de churn próxima de 1%, que se verificou em 2008.”*

A VODAFONE entende que a diferenciação *“on-net”* e *“off-net”* não constituiu uma estratégia de *“estrangulamento”* da concorrência (como teria sido sugerido por alguns operadores) mas de políticas comerciais que visariam potenciar o melhor aproveitamento dos custos incorridos pelos operadores no desenvolvimento, manutenção e interligação das suas redes de comunicações móveis, que são de capital intensivo e beneficiam de economias de escala, sendo assim legítimo que um operador procure maximizar a sua base de clientes e as comunicações *“on-net”* dessa mesma base para recuperar eficientemente os custos incorridos.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM concorda parcialmente com a visão da VODAFONE. Num mercado com economias de escala e gama significativas, em que o primeiro óptimo – no qual os preço de retalho reflectissem os custos marginais de cada tipo de chamada – não é atingível, a existência de tarifários que diferenciem as chamadas *on-net* e *off-net* pode facilitar a transição para um segundo óptimo. O que o ICP-ANACOM entende ser estratégia de estrangulamento é a existência simultânea destes tarifários e de preços de terminação elevados e significativamente superiores aos custos, o que consubstancia, na prática, uma distorção da concorrência em prejuízo dos operadores com quotas de mercado inferiores. Se é legítimo que um operador procure maximizar a sua base de clientes e as comunicações *on-net* dessa mesma base, como refere a

VODAFONE, o que também é legítimo é que todos os operadores o possam fazer em igualdade de circunstâncias, e é exactamente isso que o regulador procura promover.

A evidência referida pela VODAFONE seria, no seu entender, ainda mais forte atendendo ao facto de, mesmo nos países onde não há lugar a pagamentos entre os operadores pela terminação de chamadas na sua rede oriundas de outra, existirem planos tarifários que distinguem comunicações de voz “*on-net*” e “*off-net*”.

Relativamente à possibilidade de o ICP-ANACOM considerar o preço médio das chamadas “*on-net*” como referência para aferição do preço das terminações móveis em Portugal, a VODAFONE julga esta medida desadequada. Este entendimento resulta, para além dos argumentos apresentados na presente secção, pela dificuldade em apurar o preço médio deste tipo de chamadas, considerando, por exemplo, a valorização das mensalidades, e, por outro lado, por entender que esse valor é função do perfil de tráfego dos clientes e tipo de tarifários escolhidos, não tendo qualquer relação com o custo deste tráfego.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Sem prejuízo de se considerar válida a visão da VODAFONE de que o preço médio *on-net* não resulta de uma decisão específica dos operadores (concordando-se parcialmente também com a dificuldade decorrente da inclusão dos valores relativos às mensalidades), dependendo adicionalmente dos perfis de tráfego e dos tarifários escolhidos pelos seus clientes, os preços *on-net* de cada tarifário são definidos pela VODAFONE, pelo que este operador tem controlo absoluto sobre o intervalo dentro de qual se situa o preço médio em cada momento.

Quanto à alegada desadequação da utilização dos preços das chamadas *on-net* como *proxy* dos custos de terminação, o ICP-ANACOM recorda os argumentos apresentados no âmbito da Decisão de Controlo de Preços de 2008, onde se justificava o racional para utilização do preço de retalho destas chamadas como

proxy do custo do serviço de terminação, tendo referido que “(...) parece razoável considerar que os preços em vigor para essas chamadas [on-net] serão determinados de modo a cobrir os custos com a sua originação e terminação (ambos na rede de um mesmo operador), e ainda os restantes custos operacionais por ele suportados (facturação, apoio ao cliente, custos com aquisição de clientes, entre outros) “. Acrescente-se ainda que a própria Comissão Europeia, no documento “*Implications for Industry, Competition and Consumers*” que acompanha a Recomendação sobre Terminações cita o ICP-ANACOM ao ter considerado esta *proxy* para os custos¹⁶.

ZON

A ZON considera claramente infundadas as preocupações manifestadas por alguns operadores móveis, quanto aos impactes que as reduções nos preços de terminação grossistas teriam nos preços de retalho, nomeadamente quanto à possível subida destes últimos. A ZON refere que os preços das chamadas móvel-móvel deverão baixar, atendendo a que os custos de entrega de chamadas aos restantes operadores móveis serão reduzidos, aumentando assim a margem para reduzir os preços de retalho.

Refere a ZON que a preocupação dos operadores móveis, acima aludidas, somente poderia resultar da existência de uma subsídição cruzada dos preços grossistas para os preços de retalho, o que seria um comportamento muito estranho por parte dos operadores móveis e que levantaria vários problemas adicionais.

c) Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM tem consistentemente identificado, desde 2005, uma distorção de concorrência no sector móvel que tem origem na diferenciação de preços das chamadas *on-net* e *off-net*, em conjugação com preços de terminação elevados.

¹⁶ “*The Portuguese regulator (ANACOM) also considered in a 2007 consultation that on the basis of on-net prices, termination costs may be closer to 3.6 eurocents/minute, compared to the regulated rate of 11 eurocents for 2007.*”, conforme nota de pé-de-página n.º35, na página 19 do documento *Implications for Industry, Competition and Consumers*” disponível em

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/implementation_enforcement/article_7/working_doc.pdf

Esta Autoridade entende que a referida diferenciação tem sido utilizada pelos operadores de maior dimensão a fim de potenciar os efeitos de rede, o que se traduz na imposição de barreiras à entrada de novos operadores e na restrição à expansão dos operadores de menor dimensão. Este entendimento tem sido substanciado em análises empíricas à evolução do desbalanceamento de tráfego, do volume de transferências financeiras entre operadores e da diferença entre os preços médios *on-net* e *off-net* praticados pelos operadores de maior dimensão, bem como em análises aos tarifários que genericamente têm sido lançados no mercado e que não permitem refutar tal entendimento.

A avaliação destes elementos, realizada no âmbito do SPD relativo à análise de mercado, permite concluir que a distorção identificada ainda se mantém actualmente.

Por outro lado, a AdC considera que, além desta desvantagem competitiva, a situação do operador de menor dimensão ou de um potencial entrante é agravada pela existência de custos de mudança – identificados num recente estudo publicado por essa Autoridade - e pela maturidade do mercado. Neste contexto, a AdC considera que o investimento necessário (através da redução dos preços de retalho) para que um operador de menor dimensão ou potencial entrante consiga contrariar os custos de mudança é significativo. A AdC considera que a redução dos preços de terminação permite mitigar a desvantagem competitiva identificada, aumentando a contestabilidade do mercado.

No SPD relativo à obrigação de controlo de preços, o ICP-ANACOM salienta um outro elemento empírico que ilustra de modo particularmente claro a bondade da redução dos preços de terminação no que diz respeito à diminuição do impacto do efeito de rede e das barreiras à expansão dos operadores de menor dimensão. Este elemento empírico consiste na análise aos produtos tarifários lançados na sequência da Decisão de 2008. Em particular, a referida Decisão, ao reduzir significativamente os preços de terminação, facilitou fortemente o lançamento, por parte do operador de menor dimensão, de um produto tarifário cuja tipologia o ICP-ANACOM designou como “sub-grupo *on-net*”, e que, pela sua natureza (ou seja, ao criar um novo *on-net* dentro do qual as chamadas são gratuitas), permite não só contornar parcialmente a existência de um efeito de rede, como pode mesmo contribuir para o reduzir.

De facto, se um determinado cliente de um dos operadores de maior dimensão tiver uma proporção suficientemente elevada dos elementos da sua rede de contactos a migrar para o produto em causa (TAG), e se o preço *off-net* deste for suficientemente baixo, a poupança que este cliente obterá em mudar-se também para esse produto pode superar o custo de deixar um operador onde ainda tem muitos contactos. Neste sentido, este produto permite que o operador de menor dimensão consiga cativar clientes *apesar* da existência de um forte efeito de rede.

Adicionalmente, tendo em conta que quanto maior for a proporção da rede de contactos que migra para este produto, maior é a poupança obtida com a mudança, este produto pode, a partir de certa massa crítica, criar um incentivo para a mudança mesmo para aqueles clientes que tinham uma maior proporção de contactos nas redes de maior dimensão, dado que praticamente todos os elementos da sua rede de contactos mudou de operador. Neste sentido, não só estes produtos podem *contornar* o efeito de rede, como poderão mesmo contribuir fortemente para a sua redução – ao potenciar a passagem em bloco para um outro operador, aumentando a quota de mercado do operador pequeno.

Os dois operadores de maior dimensão, conforme explicado no SPD relativo ao controlo de preços, reagiram criando produtos praticamente idênticos (consistindo a grande diferença em exigirem uma mensalidade de cerca de 10 euros): a TMN criou o Moche, e a Vodafone criou o 91 Extreme / Yorn Power Extravaganza. Este facto terá contribuído para reduzir o forte impacto inicial que o produto TAG conheceu, e que foi analisado no SPD relativo à obrigação de controlo de preços. Já recentemente, em Abril de 2010, a TMN e a Vodafone lançaram versões destes produtos sem mensalidade, aumentando substancialmente os preços das chamadas *off-net* e reduzindo os preços das chamadas *on-net* (para fora do sub-grupo) em relação às versões originais (que se mantêm também disponíveis). Em paralelo, estes operadores, desde 2008, têm vindo a fixar prazos sucessivamente prorrogados para a passagem do valor da mensalidade de cerca de 10 para cerca de 15 euros nas versões originais destes produtos, tendo recentemente abandonado esta intenção. Quer o lançamento das novas versões, quer a opção por manter inalterado o valor da mensalidade nas ofertas originais, terão resultado da necessidade que os operadores de maior dimensão sentiram de

responder à oferta da SONAECOM, reforçando a dinâmica concorrencial que se estabeleceu com a introdução destes produtos.

Em termos genéricos, o lançamento destes produtos por parte dos três operadores móveis potencia um aumento de bem-estar da globalidade dos consumidores, atendendo nomeadamente a que os preços das chamadas destes tarifários são muito competitivos.

Assim sendo, conclui-se que a Decisão de 2008 contribuiu para uma redução simultânea do impacto do efeito de rede e dos preços de retalho, com benefícios para os consumidores. Nestas condições, é importante continuar a aplicar uma descida gradual dos preços de terminação de 0,5 cêntimos por trimestre que conduzirá a um valor de 0,035 euros durante o ano de 2011, valor que é compatível com o objectivo de aplicação de preços baseados num modelo de custeio construído em conformidade com a metodologia definida na Recomendação sobre Terminações e com o respectivo calendário de implementação.

3.4.3. Distorções competitivas entre os mercados fixo e móvel

a) Parecer da Autoridade da Concorrência

A AdC considera que a redução dos preços de terminação em redes móveis permite mitigar as distorções registadas entre as comunicações fixas e as comunicações móveis de voz.

b) Respostas recebidas e comentários do ICP-ANACOM

AR TELECOM

A AR TELECOM, enquanto operador fixo, sem qualquer operação móvel integrada, releva em particular as distorções concorrenciais entre operadores fixos e móveis. Assinala a este respeito que um dos objectivos que preside à existência da entidade reguladora sectorial, é e será “*garantir o acesso dos operadores de comunicações às redes, com condições de transparência e igualdade*”, citando a argumentação apresentada no SPD sobre as distorções competitivas entre os mercados referidos.

Adicionalmente, refere as práticas restritivas que existem no mercado empresarial, e que surgem quando os operadores integrados (com operações móveis) – GRUPO PT, VODAFONE e SOANECOM - apresentam aos clientes propostas com preços de tráfego fixo-móvel para a sua rede móvel integrada, muito inferiores aos respectivos preços grossistas de terminação móvel. Segundo a AR TELECOM, os operadores em causa utilizam um conceito alargado de preço *on-net*, em que tratam o tráfego fixo-móvel como se fosse tráfego móvel-móvel dentro da mesma rede. Atendendo ao peso do tráfego fixo-móvel no total do consumo de comunicações electrónicas dos clientes empresariais, esta situação cria uma distorção que coloca os operadores sem operações móveis integradas em clara desvantagem concorrencial, dado que não conseguem replicar o modelo de negócio e acabam por perder a totalidade dos serviços.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM reconhece a importância das distorções referidas pela AR TELECOM, enquadrando-as devidamente nas distorções competitivas que motivam a descida dos preços de terminação preconizada. Sem prejuízo, o regulador irá manter-se atento à evolução da dinâmica de concorrência no mercado.

Adicionalmente, a AR TELECOM refere que a solução técnica implementada nos clientes pelos operadores integrados (acessos primários ligados a VPN do operador móvel) implica, na maior parte dos casos, a inibição do número chamador, para que não seja visível o número móvel associado ao acesso, o qual, tipicamente não recebe chamadas. Ou seja, a qualidade e robustez do serviço prestado é muito inferior às soluções dos operadores fixos.

Por último, a AR TELECOM cita o ICP-ANACOM quanto a não existirem justificações técnicas para uma diferenciação tão significativa dos preços da terminação móvel e fixa.

GRUPO PT

O GRUPO PT remete genericamente para a sua pronúncia ao SPD da análise de mercado, referindo que no essencial o ICP-ANACOM retoma os argumentos relativos às distorções entre os mercados fixo e móvel já apresentados no âmbito da referida análise de mercado. Relativamente aos valores estimados de benefícios para os consumidores finais, o GRUPO PT lembra que a PT Comunicações é o único operador fixo que está obrigado a repercutir as reduções nos preços de terminação nas redes móveis nos seus tarifários retalhistas estando por isso, no seu entender, sobreavaliadas as estimativas dos benefícios passados para os consumidores.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Embora o GRUPO PT remeta para a sua pronúncia relativa ao SPD da análise de mercado, não foi possível identificar na mesma elementos que correspondam especificamente às distorções entre o mercado fixo em móvel, em virtude da diferença significativa de preços de terminação, referidas pelo ICP-ANACOM no SPD.

Relativamente à questão dos benefícios para os consumidores finais, o ICP-ANACOM remete, por um lado, para a ainda significativa quota de mercado da PTC no que diz respeito ao tráfego fixo-móvel **(IIC)**

(FIC) e, por outro, para o teor das respostas de alguns operadores que disponibilizam ofertas de serviço telefónico fixo, deixando antever por parte destes um acompanhamento próximo da descida dos preços de retalho da PTC neste tipo de tráfego, o que aliás seria expectável face ao nível de quota de mercado da PTC.

ONITELECOM

A ONITELECOM concorda na generalidade com a caracterização do mercado de terminações e em especial com a caracterização da concorrência, que

demonstram, segundo o prestador, o reconhecimento pelo regulador das distorções competitivas entre os mercados fixo e móvel. No entanto considera que o regulador mostra uma preocupação extrema com o saldo de interligação dos operadores móveis, relegando para segundo plano o impacto da subsidiação cruzada na saúde financeira dos operadores de rede fixa. A este respeito refere que tem sido penalizada pelos sucessivos atrasos nas decisões de descida dos preços de terminação móvel.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM considera preocupantes as distorções que actualmente se verificam entre o sector fixo e o sector móvel, não as relegando de modo algum para segundo plano. Esse entendimento encontra-se plasmado no SPD relativo à obrigação de controlo de preços, onde se dedica um capítulo autónomo a essas distorções, e onde se conclui que *“ao reduzir o preço das terminações móveis, aproximando-o do nível dos custos eficientes, os preços dos dois tipos de terminação convergem gradualmente (...) contribuindo para eliminar as distorções competitivas que se têm verificado e intensificado entre os dois mercados.”*

A ONITELECOM refere que, em Portugal, o preço de terminação nas redes móveis é cerca de 10 vezes superior ao preço da terminação nas redes fixas. Atendendo a que o regulador reconhece que esta diferença é responsável por uma transferência líquida de receita dos operadores com posição competitiva mais fraca para os operadores com uma posição mais sólida no mercado, a ONITELECOM refere não entender porque é que o regulador não elimina esta injustiça. Apesar dos operadores móveis se oporem a estas descidas pelo alegado impacto nos seus investimentos, no seu entender não é admissível que o regulador ceda a esses argumentos impedindo os operadores fixos de se financiarem porque esgotam os seus recursos a contribuir para o financiamento dos operadores móveis. Acresce que os operadores móveis usam as margens geradas pela interligação para financiar as suas operações fixas, assegurando assim a competitividade das suas

ofertas. Adicionalmente, a ONITELECOM refere que o argumento usado pelos operadores móveis sobre o eventual impacto da descida dos preços de terminação na Balança de Pagamentos, não pode ser usado em prejuízo dos consumidores finais.

A ONITELECOM conclui assim que a manutenção dos preços de terminação móvel elevados conduzem a uma forte distorção da concorrência entre as redes fixas e móveis e conduz à manutenção de preços artificialmente elevados cobrados aos consumidores finais nos mercados residenciais e das PME.

Quanto aos mercados *corporate*, a ONITELECOM refere que existem diversos exemplos que mostram que os operadores móveis se aproveitam dos preços elevados da terminação móvel e do facto de terem operações integradas (fixas e móveis), praticando preços de retalho inferiores aos preços de terminação, para afastarem a concorrência. Estas práticas constituem um claro exemplo de que os preços de terminação não estão orientados para os custos, pois se estivessem todos os operadores poderiam praticar os mesmos preços ao cliente final. Refere ainda a ONITELECOM que os exemplos mencionados demonstram a existência de práticas de esmagamento de margem, preço predatório e esmagamento de preço.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM, à semelhança do que referiu relativamente aos problemas de concorrência apresentados pela AR TELECOM nesta secção, considera que estas distorções competitivas se enquadram num conjunto de práticas que são facilitadas pela presença de preços de terminação móveis muito acima dos custos, dando ainda maior acuidade à necessidade da presente intervenção de controlo de preços. Espera-se que tais práticas sejam desencorajadas com a progressiva descida dos preços de terminação móvel para o que a presente decisão contribui.

Segundo a ONITELECOM, a existir alguma assimetria, deveria ser entre redes móveis e fixas, o que seria plenamente justificável, dadas as economias de escala

que caracterizam o sector móvel (o qual tem uma quota de mercado em termos de minutos muito superior à do fixo), e tendo presente que os operadores móveis beneficiam de um quadro de flexibilidade regulatória.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Uma eventual assimetria entre as redes fixas e móveis, conforme sugerido pelo ONITELECOM só poderia ser colocada em prática de duas formas: i) se para o mesmo serviço de terminação de chamadas na rede móvel os operadores com rede fixa pagassem um determinado preço enquanto os operadores com rede móvel pagariam um preço distinto, em princípio mais elevado; ou ii) se os operadores de rede fixa cobrassem um preço de terminação nas suas redes mais elevado do que o preço do serviço de terminação móvel.

Em qualquer dos casos, trata-se de uma solução impraticável – no primeiro caso porque desrespeitaria o princípio da não discriminação, já que se estaria a conceder um tratamento diferenciado aos operadores de rede fixa e móvel na aquisição dos mesmos serviços de terminação móvel, e no segundo caso porque tal implicaria ou 1) aumentar os preços de terminação na rede fixa actualmente praticados, os quais se encontram regulados, o que se considera igualmente inaceitável, ou 2) proceder a uma redução maior dos preços de terminação móvel, o que, conforme referido ao longo deste documento, considera-se desproporcionado no momento actual.

RADIOMÓVEL

A RADIOMÓVEL nota que os custos unitários das chamadas vocais terminadas em redes móveis são tendencialmente iguais aos das redes fixas, o que segundo o operador se trata de uma posição que já anteriormente expressou.

VODAFONE

A VODAFONE entende que o rácio de 10 vezes entre os preços de terminação do serviço móvel e fixo não corresponde ao que se verifica na prática, variando entre

as 10 vezes para o tráfego terminado na PT e 5,7 vezes no tráfego terminado na SONAECOM.

Adicionalmente, a VODAFONE considera que a diferenciação entre preços de terminação fixa e móvel não confere vantagens aos operadores móveis, dado que a mesma se deve à implementação de tecnologias diferentes, com estruturas de custos específicas e destinadas a implementar e suportar serviços de natureza distinta. Não sendo estes serviços substitutos entre si, não aceita a afirmação que o preço de terminação de uma rede móvel promova uma distorção competitiva entre os dois mercados.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM entende que as estruturas de custos de ambas as redes, fixa e móvel, não apresentam diferenças que justifiquem a discrepância que actualmente se verifica entre os preços dos dois tipos de terminação. Adicionalmente, em relação ao entendimento da VODAFONE de que os serviços não são substitutos entre si, tal afirmação terá validade no que concerne à capacidade do serviço fixo substituir o serviço móvel. No entanto, o serviço móvel pode, em várias circunstâncias, substituir o serviço fixo, especialmente se as chamadas *on-net* forem subsidiadas através das receitas grossistas do serviço de terminação móvel, criando distorções importantes entre os dois mercados, como referido no SPD. É esta distorção que importa endereçar, por forma a corrigir um uso ineficiente dos serviços prestados em local fixo, e de modo a reduzir os impedimentos à inovação e ao investimento neste sector.

A comparação entre os preços de terminação e o alegado efeito de distorção ignoraria, segundo a VODAFONE, um conjunto de aspectos que considera essenciais, listando-os na sua pronúncia à consulta pública, e que procura colmatar com alguns argumentos que se descrevem abaixo.

Utilizando dados do ICP-ANACOM, a VODAFONE contrasta a proporção entre tráfego nacional originado em redes móveis e aquele originado em redes fixas, que duplicou entre 2003 e 2009, e a redução em 3 vezes do preço de terminação móvel. Adicionalmente, nota que seriam nos períodos onde a redução do preço de terminação móvel foi maior que mais teria aumentado a relação entre o tráfego nacional com origem móvel e aquele com rede fixa. Aponta também para que, embora o tráfego com origem no serviço fixo tenha decrescido durante este período, a componente do tráfego fixo-móvel ter-se-ia mantido sensivelmente constante, sendo que no período em que não se verificaram descidas no preço de terminação móvel se teria verificado um ligeiramente incremento do peso do tráfego fixo-móvel no total.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Não se concorda com a VODAFONE relativamente à relevância e adequabilidade de analisar a evolução do rácio do tráfego originado nas redes móvel e nas redes fixas. Em primeiro lugar, nota-se que o aumento substancial do tráfego com origem móvel está associado fortemente ao aumento de penetração do SMT (nomeadamente através do efeito de externalidade de rede). Neste contexto, o que se considera adequado é analisar a evolução do tráfego fixo-móvel isoladamente.

Sem prejuízo de se conceder que este tráfego tem-se mantido relativamente estável nos últimos cinco anos, releva-se que este dado não contraria a bondade da medida de redução dos preços de terminação. Mesmo que a procura-preço deste tipo de tráfego fosse totalmente inelástica, a redução dos preços de terminação móvel traduzir-se-ia sempre numa transferência para os consumidores que realizam essas chamadas no montante total da redução do preço de retalho.

Finalmente, comparando os preços de retalho do tráfego fixo-móvel de dois operadores (PT Comunicações e ZON), a VODAFONE constata que, apesar do diferencial significativo destes preços (0,3 euros por minuto na ZON e 0,1332 euros

por minuto na PTC), e apesar da redução do preço de terminação móvel verificada entre o terceiro trimestre de 2008 e Setembro de 2009, a quota de mercado da ZON, em minutos com origem fixa, subiu de 2,9 por cento para 8,1 por cento, enquanto o da PT decresceu de 66,5 por cento para 62,7 por cento.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM considera que a natureza das ofertas comerciais dos operadores que disponibilizam serviços telefónicos em local fixo determina que, em boa parte, a decisão de aderir a determinado oferta não está relacionada com o preço de um tipo específico de chamadas, mas sim com o preço do conjunto do acesso e dos vários tipos de chamadas, e, de modo crescente, com o preço do *bundle* associado ao serviço telefónico (que pode incluir serviço de televisão, serviço de telefone móvel e internet em banda larga, móvel e fixa). Como tal, este regulador não estranha que a evolução do tráfego fixo-móvel não reflecta, no exemplo dado pela VODAFONE, o diferencial de preços apresentado.

Relativamente à possibilidade de os outros operadores acompanharem a redução de preços, remete-se para a resposta ao GRUPO PT na presente secção.

Com base nos dados apresentados, a VODAFONE refere não se poder concluir sobre a existência de qualquer relação entre o nível de preços de terminação móvel e um alegado efeito negativo na utilização dos serviços fixos, nem que a competitividade destes serviços seja condicionada pelo nível de preços praticado no tráfego fixo-móvel. O preço retalhista do tráfego fixo-móvel não pareceria assim ser um facto relevante de incremento de competitividade entre operadores fixos e entres estes e os operadores móveis, pelo que a invocação da necessidade de redução do preço das terminações móveis para que os consumidores de serviços dos operadores fixos possam beneficiar de ofertas competitivas pareceria desligada das motivações reais destes consumidores na selecção de prestadores e de serviços que usam.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Contesta-se a alegada inexistência de relação entre o nível elevado de preços de terminação móvel e um efeito negativo na utilização dos serviços fixos. A este título, releva-se a *Explanatory Note* que acompanha a Recomendação sobre Terminações, onde se refere que “*it may be claimed that high termination rates charged on a per-minute price basis create pressure on operators to adopt per-minute retail tariffs, thereby limiting the possible emergence of more innovative offers such as those based on flat-rate tariff structures which could in turn promote greater retail consumption*”.

De facto, nota-se a ausência deste tipo de ofertas comerciais no mercado fixo em Portugal, com potencial prejuízo dos consumidores.

Aponta também para a liberdade que os operadores fixos teriam em oferecer pacotes tarifários competitivos para o tráfego fixo-móvel, dado que as margens deste tráfego se mantiveram globalmente inalteradas, em valor absoluto desde Outubro de 2006, apesar da descida do preço de terminação, pelo que os operadores fixos teriam vindo a beneficiar de um aumento percentual significativo da sua margem. A este título, a VODAFONE considera útil a revisão da retenção do tráfego fixo-móvel.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

A alegada manutenção das margens absolutas no tráfego fixo-móvel não invalida que existam distorções concorrenciais importantes entre os mercados fixos e móveis. Aliás, situações como as descritas pela AR TELECOM e pela ONITELECOM, em que os operadores integrados – com operações móveis – colocam ao dispor dos seus clientes empresariais preços de tráfego fixo-móvel para as suas redes móveis muito inferiores aos respectivos preços grossistas de terminação, constituem um exemplo das distorções referidas, e que colocam em

clara desvantagem todos os prestadores que não possuem uma operação móvel integrada.

Quanto à revisão da retenção do tráfego fixo-móvel, o ICP-ANACOM terá em consideração os comentários apresentados, devendo essa questão ser tratada oportunamente em sede própria.

Finalmente, a VODAFONE reitera o argumento que anteriormente utilizou, de que as redes fixas recuperam os custos sensíveis a elementos não relacionados com o tráfego através da cobrança, aos seus clientes, de serviços que não pertencem ao regime de interligação nem à formação dos preços de interligação do serviço. Estes serviços, constituídos pela instalação da linha e ou da assinatura mensal, são, no entender da VODAFONE, independentes da utilização que é feita do elemento de acesso à rede (em termos de frequência ou volume de tráfego) que corresponde ao lacete local de cobre. Numa rede móvel, pelo contrário, todos os custos seriam sensíveis ao tráfego pelo que só podem ser recuperados através dos preços de terminação originados, ou causados, por aqueles que estabelecem ou recebem chamadas usando esta rede móvel. Logo, considera a VODAFONE que os preços de terminação dos dois serviços terão que ser necessariamente diferentes, e não deverão ser comparados nem deve ser atribuída à diferença que se verifica alegados efeitos de distorção do mercado cuja explicação é mais complexa do que aquela apresentada.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Tal como referido pelo ICP-ANACOM em sede do relatório da consulta pública de 2008, muitos dos investimentos efectuadas nas redes móveis destinam-se a assegurar a cobertura de rede, não sendo assim sensíveis ao tráfego, não se justificando que sejam reflectidos nos preços de terminação. Mesmo considerando que as redes móveis são mais sensíveis ao tráfego do que as redes fixas, a recuperação dos custos pode ser feita através da terminação e da originação, o que implica que os custos possam e devam ser também

recuperados através dos preços das chamadas realizadas pelos clientes próprios, como acontece nas redes fixas, e não pelos preços das chamadas realizadas pelos clientes dos outros operadores, criando distorções concorrenciais. Esta argumentação foi também assumida pela Comissão Europeia na Recomendação sobre Terminações.

ZON

A ZON considera que os elevados preços de terminações móveis se traduzem numa clara protecção regulatória aos operadores móveis e uma clara subsidiação destes operadores pelos operadores de redes fixas, sendo prejudiciais a nível da eficiência económica.

Considera também este operador que a diferença de preços das terminações fixas e móveis deturpa o correcto funcionamento do mercado e inibe o potencial de realização de investimentos. Num contexto onde os operadores de rede fixa estão a realizar investimentos significativos nas RNG, considera a ZON que, a haver assimetria, esta deveria ser favorável a estes operadores.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Em relação à questão da eventual assimetria entre as redes fixas e móveis, remete-se para o comentário do ICP-ANACOM à resposta da ONITELECOM nesta secção. O ICP-ANACOM está consciente dos problemas concorrenciais apontados pela ZON, e considera ter endereçado correctamente a questão no SPD.

A ZON entende não existirem diferenças significativas ao nível dos custos de operação das redes fixas e móveis (sendo que as redes móveis terão visto reduzir de forma muito significativa os seus custos, nomeadamente aqueles relacionados com regulação/espectro). Além disso, chama a atenção para o facto de os preços de retalho das chamadas móvel-fixo e fixo-móvel serem semelhantes, sendo que

simultaneamente se verificam custos médios de terminação muito distantes. Este operador recorda também a tendência verificada nos últimos anos de substituição do telefone fixo pelo telefone móvel, de onde decorre aquilo que considera ser um “*duplo desbalanceamento*”, onde 1) os preços de terminação móvel são mais elevados do que os preços de terminação fixa e 2) o tráfego de saída das redes fixas (para as redes móveis) é muito superior ao tráfego em sentido inverso.

Assim sendo, considera este operador ser importante corrigir a diferença entre os preços de terminação do serviço fixo e do serviço móvel, como forma de promover uma concorrência efectiva no mercado entre todas as plataformas, em especial na actual fase de operacionalização e implementação de ofertas reais de convergência fixo-móvel.

Finalmente, lembra que a presente decisão de controlo de preços não elimina ainda a assimetria existente entre os preços de terminação dos dois serviços, vindo apenas reduzi-la. Citando também a Comissão Europeia, em particular a indicação, dada em Junho de 2008, para que, em finais de 2011, os preços de terminação móveis deveriam rondar os 0,01 a 0,02 euros por minuto, este operador conclui que, embora receba com agrado a proposta do ICP-ANACOM, a mesma peca por falta de ambição.

A ZON refere que o operador histórico irá também baixar os preços de retalho das chamadas fixo-móvel, atendendo a que estes são regulados, obrigando todos os outros operadores a seguir-lhe o caminho, sob pena de perderem quota de mercado.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM regista o entendimento da ZON relativo ao grau de concorrencialidade do mercado de serviços telefónicos prestados em local fixo, em particular no que diz respeito à antecipação de que os concorrentes da PTC irão baixar os preços de retalho das chamadas fixo-móvel. Sem prejuízo do referido, nota-se que os prestadores do serviço telefónico em local fixo têm a liberdade de reduzir os seus valores de retenção (nos preços de retalho), melhorando a sua competitividade.

Assim, o ICP-ANACOM considera que uma redução que coloque os preços de terminação em 0,035 euros durante o ano de 2011, é adequada e proporcional, face à análise dos problemas identificados, assegurando por outro lado a necessário gradualidade das descidas e a sua compatibilidade com os valores expectáveis decorrentes da aplicação da Recomendação sobre Terminações, a aplicar até ao final de 2012..

c) Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM considera que a diferença significativa entre os preços de terminação nas redes fixas e nas redes móveis que actualmente se verifica – em que os últimos são cerca de 10 vezes superiores aos primeiros –, e que não reflecte uma diferença real entre os custos de ambos os serviços, gera uma ineficiência estática que se traduz numa perda para a indústria e para os consumidores. Por outro lado, esta diferença também tem gerado uma distorção competitiva entre os dois sectores, facto particularmente visível quando considerada a evolução da taxa de penetração e dos índices de utilização de ambos os serviços, gerando aquilo que a ZON, na sua resposta à presente consulta pública, considerou ser um “*duplo desbalanceamento*”.

Nota-se que, de acordo com estimativas do ICP-ANACOM¹⁷, as transferências líquidas anuais dos operadores de rede fixa para os operadores móveis são na ordem dos 67 milhões de euros.

Em adição aos problemas identificados pelo ICP-ANACOM, alguns operadores que disponibilizam ofertas comerciais prestadas em local fixo salientaram na presente consulta pública exemplos específicos onde esta distorção se tem manifestado de modo particularmente pernicioso para a sua capacidade competitiva. Em particular, releva-se a preocupação manifestada pela AR TELECOM e pela ONITELECOM em relação às ofertas comerciais disponibilizadas nos mercados *corporate* pelos operadores integrados (no mercado fixo e móvel).

¹⁷ Com base nos preços de terminação actualmente em vigor e em valores de tráfego de 2008.

As distorções competitivas são particularmente gravosas numa altura em que se levam a cabo avultados investimentos em Redes de Nova Geração. Os operadores sem rede móvel instalada, e que têm ofertas comerciais em local fixo, manifestaram aliás nas suas respostas à presente consulta pública preocupação relativamente a este problema.

A necessidade de endereçar estas distorções através da redução do preço de terminação móvel, aproximando-a dos seus custos, reúne o consenso dos operadores sem rede móvel instalada que responderam à presente consulta pública, bem como da Comissão Europeia, que refere profusamente este problema na sua Recomendação sobre Terminações e documentos conexos. O parecer da Autoridade da Concorrência refere que também que a descida dos preços de terminação móvel contribuirá para a redução das distorções verificadas entre os dois sectores.

Acresce que, para além dos benefícios que resultam da redução das distorções entre mercados fixos e móveis, a descida dos preços de terminação móvel tem um impacte directo nos consumidores, atendendo a que o maior operador de rede fixa, a PTC, é um operador com PMS e como tal está sujeito à obrigação de reflectir todas as descidas de preços de terminação nos preços de retalho praticados nas chamadas destinadas às redes móveis.

Estes impactes directos nos consumidores adquirem maior relevância quando consideradas as características socio-económicas das famílias que têm apenas serviço telefónico fixo. Neste âmbito, o ICP-ANACOM levou a cabo uma análise das características dos utilizadores do serviço telefónico móvel e fixo, com base no Inquérito ao Consumo de Comunicações Electrónicas de Dezembro de 2009¹⁸,

¹⁸ O universo deste inquérito é constituído pelos indivíduos com 15 ou mais anos e que residem em unidades de alojamento privadas localizadas em Portugal Continental ou nas Regiões Autónomas (Açores e Madeira). A amostra é representativa ao nível NUTS II (com erros amostrais não superiores a 5,5 pontos percentuais para as regiões mais pequenas - Alentejo, Algarve, R.A. Açores e R.A. Madeira e não superiores a 4,5 para as restantes) tendo sido constituída por 3106 entrevistas. Seleccionaram-se os agregados familiares através de uma amostragem aleatória estratificada proporcional segundo o cruzamento das variáveis região NUTS II e dimensão do agregado familiar. Dentro de cada agregado familiar seleccionou-se um indivíduo através de uma amostragem por quotas garantindo os cruzamentos região NUTSII, sexo e escalão etário e um número mínimo de quotas pelos cruzamentos região NUTSII, sexo e nível de instrução / condição perante o trabalho, de acordo com o Recenseamento Geral da População (2001) do Instituto Nacional de Estatística (INE). A recolha da informação foi efectuada por entrevista pessoal assistida por computador (CAPI - Computer Assisted Personal Interviewing) que decorreu entre 6 de Novembro e 20 de Dezembro de 2009. O trabalho de campo e o tratamento da informação foi da responsabilidade da empresa GFK Metris Os resultados relativos ao serviço telefónico móvel têm por base o universo dos indivíduos e apresentam uma margem de erro

tendo concluído que a maioria dos agregados familiares que utilizam o serviço telefónico exclusivamente por acesso fixo são de classes sociais mais baixas (cerca de 80 por cento enquadram-se na classe D) e aproximadamente 64 por cento destes agregados integram indivíduos com 65 ou mais anos.

3.4.4. Avaliação com recurso a *benchmark*

a) Parecer da Autoridade da Concorrência

A AdC refere que o desenvolvimento de modelos de custeio, tal como previsto pelo ICP-ANACOM, poderá constituir um instrumento de análise crítica dos preços de terminação praticados, entendendo-se que o decréscimo agora proposto seria superior num contexto de preços de terminados com base num “LRIC puro”.

Na ausência de tais modelos, refere a AdC que as melhores práticas europeias devem constituir referência na determinação dos preços máximos de terminação, tendo também em atenção que, com base na metodologia adoptada na anterior Decisão de Controlo de Preços, o preço aplicável seria de 0,0261 euros por minuto e não de 0,035 euros, tal como fixado para o segundo trimestre de 2011.

b) Respostas recebidas e comentários do ICP-ANACOM

DGC

A DGC refere que a intenção, consubstanciada no SPD, de colocar o sector num nível de excelência de entre as melhores práticas europeias (1.º quartel do *benchmark*) é um desafio que gostaria de ver alcançado com sucesso.

máxima inferior a 2 p.p. (com um nível de confiança de 95 por cento). Os resultados relativos ao serviço telefónico fixo, serviço de acesso à Internet e serviço de TV por subscrição têm por base o universo dos agregados familiares e apresentam uma margem de erro máxima inferior a 2,6 p.p. (com um nível de confiança de 95 por cento), para os resultados de primeiro nível. Os resultados concretos apresentados neste parágrafo são fiáveis (com um nível de confiança de 95 por cento), tendo uma margem de erro máxima de cerca de 5 p.p. e 6 p.p, respectivamente.

GRUPO PT

À luz do que dispõe o artigo 13.º, n.º 2 da Directiva 2002/19/CE, o GRUPO PT refere que pode interpretar a o artigo 74.º, n.º 2, al. b) da LCE da seguinte forma: 1) a obrigação de controlo de preços, quando determinada, deve sempre assentar uma metodologia que promova a eficiência e a concorrência sustentável; 2) o recurso a métodos comparativos deve ser sempre acessório e complementar da metodologia de fixação de preços com base num modelo de custeio, o *benchmarking* não pode (à luz da LCE) ser erigido como o método de fixação de preços por excelência, sendo apenas uma ferramenta de análise complementar e auxiliar; 3) o recurso ao *benchmarking*, ainda que admissível à luz da LCE, deve sempre cumprir determinados critérios, só podendo ter em consideração os mercados com condições comparáveis às de Portugal.

O GRUPO PT entende que o ICP-ANACOM tem vindo a seguir uma posição que não reflecte inteiramente as exigências da LCE, dado que a) em diversas vezes recorre ao *benchmarking* de forma recorrente e excessiva, não respeitando a sua posição de mera ferramenta auxiliar na determinação da obrigação de controlo de preços, e b) alegadamente não respeita o princípio de que o recurso ao *benchmark* só seja admissível se este tiver em atenção os preços praticados em mercados comparáveis. Citando o parecer do Prof. Dr. Luís Campos e Cunha, publicado no sítio Internet do ICP-ANACOM, considera fundamental que a selecção de países tenha em conta os custos de contexto e outros custos que deverão qualitativamente relativizar a comparação nominal país a país. O GRUPO PT considera existirem custos de contexto acrescidos em Portugal, como seja o *Rating* da República (com reflexos nos custos de acesso a fontes de financiamento), a lentidão da justiça, preços de energia mais elevados, um nível de fiscalidade mais alto, entre outros. Adicionalmente, e dado que as comunicações electrónicas são uma indústria de rede, a dimensão de mercado é um facto importante que deve ser tido em consideração.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM considera que o recurso ao *benchmark* é legítimo, e tem sido usado por diversos reguladores sectoriais, sendo aceite pela Comissão Europeia. O ICP-ANACOM entende que o *benchmark* seleccionado é o mais adequado face aos objectivos de regulação dos mercados em análise. Adicionalmente, existindo uma Recomendação da Comissão (Recomendação sobre Terminações) bastante recente e que define a metodologia de custeio que é a mais adequada para determinar os preços de terminação, a própria Comissão Europeia considera que, na ausência desse modelo de custeio, nomeadamente por razões de “*timing*” para a sua implementação, o mais apropriado para estabelecer os preços em causa é usar como *benchmark* os países que aplicam um modelo de custeio em conformidade com o estabelecido nessa Recomendação.

No momento presente, atendendo a que ainda não existem países que estejam a aplicar preços de terminação baseados no referido modelo de custeio, entendeu-se adequado considerar a selecção de países que a Comissária da Sociedade da Informação designou como estando no “caminho certo”. A Comissão acolheu favoravelmente as decisões tomadas por esses países, que representam um compromisso de alinhar a regulação dos preços de terminação com a legislação Europeia e com as melhores práticas a nível europeu, bem como a sua firme intenção de desenvolver um modelo de acordo com a Recomendação sobre Terminações¹⁹. Neste contexto, é natural que se considerem estes países como os adequados para efectuar o *benchmarking* previsto nessa mesma Recomendação.

Por outro lado, recorda-se que a AdC refere que na ausência de modelos de custeio, as melhores práticas devem constituir uma referência na determinação dos preços máximos de terminação. Nota-se ainda que o ICP-ANACOM, para além do *benchmark*, também usou outras informações, incluindo *proxies* de custos, para chegar a um valor para os preços de terminação, e lembra que optou por não impor uma descida imediata para os 0,035 euros, nomeadamente

¹⁹ Vide lista de FAQ relativas à Recomendação sobre Terminações, disponível em <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/222>

para permitir aos operadores a necessária adaptação e evitar situações de natureza injustificadamente disruptiva. Acresce que, na fixação do valor da terminação, o ICP-ANACOM, contrariamente ao alegado pelo GRUPO PT, teve em consideração a especificidade nacional, particularmente o sucesso do sector móvel e, naturalmente as fortes distorções concorrenciais existentes.

Quanto às referências ao estudo do Prof. Dr. Luís Campos e Cunha, é de notar que o contexto das suas observações relativas ao *benchmark* é muito particular, já que compara preços retalhistas, em mercado concorrenciais. No caso concreto dos presentes mercados, nota-se que os preços a aplicar devem resultar de uma metodologia de custeio comum a todos os países europeus, assente nos custos evitáveis de um operador eficiente. Não estando ainda implementada essa metodologia de custeio para a maior parte dos países europeus, a Comissão avançou com um intervalo entre 0,015 e 0,03 euros para os resultados que os modelos devem vir a obter, sendo que a referência a um intervalo de preços, e não a um valor único, é feita precisamente atendendo à necessidade de contemplar as especificidades de cada um dos países europeus. Assim, o ICP-ANACOM considerou que o *benchmark* mais adequado seria o que se baseia nos países que já se encontram a adoptar as medidas mais correctas, em conformidade com a Recomendação sobre Terminações, salientando-se que os valores médios obtidos com os preços de terminação aplicados por esses países em Novembro de 2011, ainda assim, são superiores ao intervalo de preços mencionado pela Comissão Europeia.

O GRUPO PT refere adicionalmente que, no seu entendimento, as análises de *benchmark* devem ser coerentes ao longo do tempo, pelo que seria importante que o conjunto de países com os quais Portugal é comparado se mantenha, na medida do possível, estável.

Entende o GRUPO PT que o recurso ao *benchmark* deve ter subjacente o respeito por diversos princípios, entre os quais o da acessoriedade, comparabilidade e estabilidade, e, salvo melhor entendimento, entende este operador que nenhum destes princípios foi devidamente ponderado pelo ICP-ANACOM.

No que diz respeito à comparabilidade, o GRUPO PT considera que extrair de um discurso de um dos membros da Comissão uma lista de países relevantes para efeitos de construção de uma análise de *benchmark*, para posterior definição de preços de terminação em redes móveis, não constitui necessariamente uma boa prática regulatória, dado que os países em causa, apesar de serem considerados pela Comissão como exemplo de uma boa prática na imposição de preços de terminação, podem não ser comparáveis com o caso português, conforme exigido especificadamente pela LCE. Refere este operador que o único critério que parece estar subjacente ao *benchmark* utilizado pelo ICP-ANACOM é o de incluir os países com preços de terminação mais baixos, não sendo considerados os custos de contexto. Adicionalmente, refere que como os países com preços de terminação mais baixos variaram entre a Deliberação de 2008 e o presente SPD, variam também os países seleccionados para integrar o *benchmark* de uma outra e de outra Deliberação. Considera que à luz da exigência de fundamentação plena, do artigo 55.º n.º 2 da LCE, impunha-se que o ICP-ANACOM apresentasse uma explicação detalhada quanto aos motivos que justificam a sua escolha e sobretudo quais os factores de comparabilidade dos seis países escolhidos, não aceitando o GRUPO PT que o facto de serem os países com os preços de terminação mais baixos seja factor de comparação suficiente (e menos ainda factor único).

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM considera que o *benchmark* que tem usado na determinação dos preços de terminação é o mais adequado para a fixação dos preços em questão.

De uma maneira geral, o ICP-ANACOM sempre tem considerado que o actual estágio de grande desenvolvimento das comunicações electrónicas móveis em Portugal (facto reconhecido por todos os intervenientes na consulta pública) justificava que o objectivo de *benchmarking* não passasse por um mero alinhamento com a média, mas sim com as melhores práticas.

Na actual formulação, o ICP-ANACOM levou em consideração a posição da Comissão Europeia, que aconselha a que, na ausência de uma metodologia de

custeio desenvolvida de acordo com os parâmetros estabelecidos na Recomendação sobre Terminações, se utilize um *benchmark* dos países que já têm um sistema de custeio desenvolvido em conformidade com a referida Recomendação. Note-se que presentemente ainda nenhum país se encontra nessa situação, pelo que atendendo às declarações da Comissária da Sociedade da Informação proferidas na conferência de imprensa onde foi anunciada a publicação da Recomendação, sobre os países que se encontram no “*caminho certo*”, o ICP-ANACOM considera que deve usar os preços de terminação determinados pelos referidos países como *benchmark* para a fixação dos preços da terminação. Assinale-se, no entanto, que alguns países, como é o caso da Lituânia, da Turquia e do Chipre, já praticam presentemente preços de terminação inferiores à média dos preços praticados pelos países que constam do referido *benchmark*.

Quanto à questão da acessoriedade, o *benchmark* só será usado enquanto não for desenvolvida uma metodologia de custeio conforme o estabelecido na Recomendação sobre Terminações, o que se prevê venha a ocorrer subsequentemente.

O ICP-ANACOM considera ainda que o *benchmark* a que recorre para a fixação dos preços de terminação não é o único mecanismo usado na determinação desses preços, conforme já referido. Note-se a este respeito os mecanismos referidos na página 25 do SPD.

O *benchmark* é também um mecanismo adequado, proporcional e permite a estabilidade da intervenção regulatória, tendo presente que os objectivos de regulação prosseguidos têm-se mantido constantes ao longo dos últimos anos, consubstanciando-se na aproximação às melhores práticas europeias.

Adicionalmente, conforme já referido, nota-se que, além do *benchmark*, foi considerado no presente SPD o preço médio das chamadas *on-net* como “*proxy*” para os custos de terminação. Segundo esta metodologia, os custos de terminação seriam estimados em 2,61 cêntimos por minuto.

Refere adicionalmente o GRUPO PT um conjunto de factores pelos quais o mercado móvel português não pode ser comparado com grande parte dos mercados de outros países da União Europeia, sobretudo com aqueles seleccionados pelo ICP-ANACOM, e que não foram considerados pelo ICP-ANACOM, nomeadamente: 1) Portugal ter um PIB *per capita* dos mais baixos da UE e um ritmo de crescimento estruturalmente inferior, 2) um mercado de comunicações com um dos níveis de consumo mais baixos da Europa (medido em ARPU e MOU) e 3) um dos mercados com taxas de penetração mais elevadas. A estas características, intrínsecas ao mercado nacional, acrescenta o impacto fortemente negativo da constante redução das tarifas grossistas e retalhistas de *roaming*, circunstância que afecta particularmente os operadores portugueses, referindo que mais uma vez o ICP-ANACOM não dedica qualquer atenção a este assunto no SPD.

Finalmente realça outro aspecto do mercado português que o regulador terá a seu ver ignorado neste SPD, nomeadamente os custos de utilização do espectro que, segundo este operador, são dos mais elevados a nível europeu, o que se deveria reflectir em preços de terminação mais elevados. Em particular, refere que o *benchmark* considerado é constituído por países cujos custos de utilização de espectro são, no entender deste operador, muitíssimos inferiores aos praticados em Portugal, nalguns casos três vezes inferiores. O GRUPO PT encomendou uma análise comparativa à McKinsey & Companhia, cujas conclusões são referidas na resposta do operador à presente consulta pública.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

A propósito das especificidades nacionais, o ICP-ANACOM reafirma que tomou em devida consideração as características do sector móvel em Portugal, factor que foi decisivo na fixação de um período alargado de transição face à aplicação de preços de terminação com base nos custos incrementais de longo prazo de um operador eficiente. Nota-se ainda que, segundo a Comissão Europeia, os preços a estabelecer nessa data, já considerando eventuais especificidades nacionais, deverão situar-se num intervalo entre 0,015 e 0,03 euros. Este período de transição permitirá aos dois maiores operadores móveis adaptarem

os seus planos de negócio adequadamente, evitando situações demasiado disruptivas.

Quanto à regulação dos preços do *roaming*, sublinha-se que se trata de uma decisão que não foi imposta pelo regulador nacional, e que, embora incida sobre o mesmo sector, se destina a resolver problemas distintos. Assim, a regulação do *roaming* não pode prejudicar a tomada de decisões sobre os preços de terminação, as quais visam resolver as distorções no mercado identificadas no âmbito da análise dos mercados grossistas de terminação de chamadas nas redes móveis, e consequentemente beneficiar a concorrência e os consumidores nacionais. Adoptar comportamento diferente, para além de formalmente impossível, seria transferir os custos da redução dos preços de *roaming* para os operadores e clientes das comunicações electrónicas fixas e para os operadores móveis de menor dimensão.

Nota-se ainda a respeito dos eventuais custos que decorrem de outras intervenções regulatórias, por iniciativa do regulador ou da Comissão Europeia, que outras medidas também têm sido adoptadas com vista a criar melhores condições para o investimento dos operadores de rede móvel e a reduzir os seus custos, as quais não são mencionadas pelo GRUPO PT. Constitui um exemplo destas medidas a recente adopção do *refarming* na faixa de frequências do 900Mhz no actual Quadro Nacional de Atribuição de Frequências (QNAF).

Sobre o regime de taxação do espectro, recorda-se que se trata de matéria da competência do Governo, nos termos do artigo 105º da Lei das Comunicações Electrónicas. Nota-se que o Governo alterou recentemente a forma de taxação do espectro, assegurando-se que é garantida a utilização óptima do espectro, o que teve como consequência uma redução significativa dos custos dos operadores móveis. Sem prejuízo, a decisão agora a tomar sobre os níveis de preços de terminação não pode ser condicionada pelo nível de taxas definido pelo Governo.

SONAECOM

A SONAECOM considera que o valor de 0,0350 euros deveria ser atingido mais cedo, sugerindo, caso se seguisse o critério do 5º país com preços de terminação mais baixo, a data de Janeiro de 2010 e não Abril de 2011. No primeiro trimestre de 2010, o 4º lugar num conjunto de 23 países do ERG corresponde a um preço de terminação de 0,0357 euros. Face ao exposto, a SONAECOM refere que, na realidade, no início de 2010 Portugal será o 12º país com o preço mais baixo da terminação móvel, pelo que o preço proposto está longe de ser audaz.

A este respeito refere que existem diversos países europeus que prevêem descidas mais acentuadas e para valores mais baixos, considerando que a descida de 46 por cento em 5 trimestres não é singular, nem a mais acentuada das impostas a operadores móveis. Para o efeito, dá como exemplo as descidas nos preços de terminação da França, Bélgica, Áustria, Lituânia e Bulgária. Refere igualmente a existência de preços de terminação muito baixos no Chipre, Suécia, Áustria e Turquia.

Adicionalmente refere que em alguns países, como a Áustria e a Suécia, os preços de terminação estão muito baixos, em resultado de descidas acentuadas, mantendo ainda assim níveis de penetração elevados e encontrando-se bem colocados no que respeita à banda larga móvel na Europa.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM reconhece que existem diversos países cujos preços de terminação praticados são mais reduzidos do que os preços que constam deste SPD, prevendo reduções mais acentuadas e em calendários mais exigentes, reconhecendo igualmente que o carácter dinâmico do *benchmark* poderá conduzir a que o posicionamento de Portugal nesse *benchmark* se degrade. Tudo isso foi antecipado e ponderado na elaboração do SPD.

O regulador entende no entanto que, para além de considerar o impacte das medidas na resolução das distorções competitivas, e conseqüentemente o seu impacte na dinâmica concorrencial e nos benefícios para os consumidores, deve

atender ao impacte das descidas dos preços de terminação nos diversos operadores móveis, que a serem demasiado disruptivas, poderiam tornar-se prejudiciais.

VODAFONE

A VODAFONE alega que o ICP-ANACOM avançara, em 2007, para a necessidade de colocar os preços de terminação entre os 5 mais baixos a nível europeu, sendo que, no presente SPD, o regulador identificou um conjunto de países e de realidades que a VODAFONE entende heterogéneos em termos de comunicações móveis, sobre os quais decide construir um comprovativo através do qual pretende definir o preço de terminação em Portugal. A VODAFONE manifesta a profunda preocupação pela falta de transparência e previsibilidade regulatória que aquilo que considera ser o constante alterar de métodos de apuramentos de preços representaria.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

A respeito das preocupações manifestadas pela VODAFONE, o ICP-ANACOM remete para os comentários apresentados à resposta do GRUPO PT nesta secção.

A VODAFONE refere que, já em 2007, havia alertado para a necessidade de o regulador tomar em consideração a totalidade dos elementos conjunturais e estruturais que traduzissem a realidade portuguesa. Refere também que a comparação das estatísticas disponíveis evidencia que o enquadramento competitivo português, com o nível que se tem observado para os preços de terminação, tem respondido eficazmente e particularmente bem às necessidades dos consumidores portugueses, em particular daqueles de menor rendimento, a maior parte dos quais dependeria do acesso ao serviço telefónico móvel como meio exclusivo de comunicação.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Sobre a necessidade de considerar o contexto da realidade Portuguesa na determinação dos preços de terminação, reconhece-se que o sector móvel em Portugal se encontra muito desenvolvido facto aos seus congéneres europeus. Em particular, destaca-se o elevado nível de penetração do serviço de voz e banda larga móveis. Todas estas características, que espelham o desenvolvimento do sector móvel em Portugal (para o qual o ICP-ANACOM reconhece o contributo dos operadores móveis), não impedem que a regulação seja exigente na fixação de preços de terminação, motivando o ICP-ANACOM a aproximar-se das melhores práticas europeias.

Notam-se os exemplos da Áustria e da Suécia – os quais apresentam índices de desenvolvimento elevados quanto à penetração e inovação, e em simultâneo preços de terminação baixos - que reforçam o entendimento relativo à proporcionalidade da descida de preços avançada no SPD. Considera-se que não existe nenhuma razão para que os consumidores portugueses não possam usufruir de benefícios semelhantes aos que os consumidores desses países auferem. A redução dos preços para 0,0350 euros contribuirá para tal objectivo.

A VODAFONE, na ausência do apuramento comprovado de custos suportados por um operador eficiente no mercado Português, compreende, e aceita, como princípio, o recurso a uma análise comparativa enquanto metodologia para identificação do preço de terminação.

No entanto, tal como havia referido em 2007, a VODAFONE alerta para que, a optar-se por uma análise comparativa, se deve considerar um conjunto de países com características comparáveis com a realidade portuguesa (a nível da dimensão populacional e territorial), e cuja estrutura de custos de rede possa ser mais próxima da do mercado português. Citando o estudo da Frontier, refere que os factores causadores de custos relevantes para Portugal são 1) o nível de

urbanização do país, 2) grau de cobertura, 3) utilização do serviço móvel e 4) custos regulamentares recorrentes.

A VODAFONE, alegando que Portugal é 1) o país menos urbanizado da amostra considerada (com o Reino Unido), 2) tem um elevado grau de cobertura do serviço móvel, 3) é o país com menor volume de tráfego por cliente e por estação de base e 4) apresenta custos pagos pelos direitos de utilização do espectro entre os mais elevados a nível europeu, e acima dos países comparados, considera que o grupo de países escolhidos pelo ICP-ANACOM é desadequado e pode subestimar fortemente os custos do serviço de terminação de chamada em Portugal. Aludindo novamente a dados do estudo da Frontier, refere que com a devida adaptação de parâmetros do modelo de custeio utilizado pela OFCOM, estimam-se custos de terminação em Portugal significativamente superiores (32,6 por cento) àqueles que se obteriam por exemplo para o Reino Unido.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Relativamente aos dados do estudo da Frontier, remete-se para a estimativa do custo de terminação recentemente anunciada pela OFCOM, que se situa nos 0,6 cêntimos por minuto²⁰. Caso se considerassem efectivamente custos de terminação 32,6 por cento superiores aos verificados no Reino Unido (o que não se concede), ainda assim o preço de terminação fixado no SPD para o fim do *glide-path* (3,5 cêntimos) seria substancialmente superior ao respectivo custo.

Refere também a VODAFONE que o ICP-ANACOM apresenta um comparativo prospectivo para os preços médios de terminação que serão aplicados até Junho de 2011, e que, apesar de 74 por cento dos países constantes da análise apresentarem preços de terminação acima dos 3 cêntimos por minuto e 50 por cento acima dos 6 cêntimos, o Regulador, no entender deste operador, teria optado por ignorar esses dados escolhendo um comparativo excessivamente gravoso para o sector.

²⁰ Documento de consulta disponível em <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/wmctr/>

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Conforme já referido anteriormente, nomeadamente no comentário à resposta do GRUPO PT, o recurso a um *benchmark* limitado a alguns países resulta da publicação da Recomendação sobre Terminações, e das orientações que têm sido transmitidas a esse respeito por membros da Comissão Europeia. Nesse contexto, importa recorrer a um mecanismo que assegure que o valor estabelecido para os preços de terminação nas redes móveis se equipare ao que resultaria da aplicação da metodologia de custeio preconizada na referida Recomendação, ou seja um valor que reflecta tanto quanto possível os custos incrementais de longo prazo de um operador eficiente.

Nota-se no entanto, também conforme já referido, que a utilização do *benchmark* é coerente com a metodologia usada em decisões anteriores no âmbito da determinação dos preços de terminação em redes móveis, sendo complementada com o recurso a outros mecanismos de fixação de preços, entre os quais uma *proxy* relativa aos preços das chamadas *on-net*, e a sua aplicação não ignora as especificidades dos mercados nacionais.

ZON

A ZON alerta para a necessidade de não se entender a comparação com os demais países europeus de um modo estático, dado que estes países também irão efectuar reduções dos preços de terminações móveis, pelo que o *benchmark* deixará a curto prazo de ser interessante para Portugal.

Salienta a necessidade de garantir a manutenção da posição cimeira, agora viabilizada, já que tal traduzir-se-á em benefícios significativos para os consumidores, poderá contribuir para o alavancar de receitas adicionais para os operadores de redes fixas e móveis, como resultado do incremento do consumo pelos utilizadores finais e, reduzirá a já mencionada e injusta assimetria entre terminações em redes fixas e móveis.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM tem consciência das limitações do uso de um *benchmark*, nomeadamente a possibilidade dos restantes países adoptarem novas decisões que apontam para descidas adicionais e nesse sentido haver um distanciamento dos preços de terminação praticados em Portugal e praticados nos outros países. Reconhece-se assim que o desejado bom posicionamento de Portugal no *benchmark*, à semelhança do bom posicionamento do sector móvel retalhista em *benchmarks* europeus, poderá ser de algum modo comprometido. Contudo, atendendo i) ao impacte das medidas a adoptar, sendo necessário permitir aos operadores móveis um período para adaptação às reduções dos preços de terminação e ii) a alguma indeterminação associada aos resultados futuros do modelo de custeio desenvolvido nos termos definidos na Recomendação sobre Terminações, o ICP-ANACOM considera que uma descida gradual de 0,5 cêntimos por trimestre, conducente a um nível de preços de 0,035 euros, em 2011, é compatível com o objectivo de aplicação de preços baseados num modelo de custeio construído em conformidade com a metodologia definida na referida Recomendação e o calendário nela apontado.

c) Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM considera que a obrigação de controlo de preços deve ser operacionalizada através do modelo de custeio que está presentemente em processo de desenvolvimento. Nota-se que o modelo em causa deve seguir a Recomendação sobre as Terminações, nomeadamente permitindo a determinação dos preços de terminação com base nos custos incrementais de longo prazo de um operador eficiente.

Sem prejuízo do referido, não estando ainda desenvolvido o modelo em causa, considera-se que a obrigação de controlo de preços deve ter em consideração um *benchmark* de preços de terminação praticados noutros países europeus.

Neste contexto, esclarece-se que, em decisões anteriores, igualmente na ausência do referido modelo de custeio, o ICP-ANACOM optou por recorrer a um *benchmark* que incluía a totalidade dos países do ERG, apontando sempre para as melhores práticas e não para os valores médios, atendendo à especificidade dos mercados em Portugal e à natureza dos problemas de concorrência identificados nesses mercados.

Note-se que o contexto da decisão que o ICP-ANACOM deve agora adoptar é diferente do contexto das anteriores decisões relativos ao controlo de preços, de 2005 e de 2008. A diferença fundamental reside na publicação da Recomendação mencionada anteriormente, e na expectativa, segundo declarações de altos responsáveis da Comissão Europeia, de que a sua implementação venha a conduzir a valores situados entre os 0,015 e os 0,03 euros por minuto, que as conclusões de alguns reguladores reforçam. Adicionalmente, é também de sublinhar que, face a estes desenvolvimentos, o *benchmark* que deve ser usado deve cingir-se aos países que estão a adoptar as medidas consideradas mais correctas para efeitos do estabelecimento dos preços de terminação. Note-se que, a Recomendação sobre Terminações prevê que, na ausência de um modelo de custeio, é apropriado usar como *benchmark* para determinar os preços de terminação os países que estabelecem esses preços com base numa metodologia desenvolvida em conformidade com o estabelecido nessa Recomendação.

Nesta conformidade, esta Autoridade optou por seleccionar um conjunto de países, para integrar o *benchmark*, que correspondem aos que a própria Comissão identificou como os que já estão “*no caminho certo*” relativamente à aplicação da Recomendação, e que adoptaram as melhores práticas europeias.

A respeito desta nova abordagem, mais coerente com os objectivos da Recomendação sobre Terminações, o ICP-ANACOM considera que da sua aplicação não resultam efeitos manifestamente distintos dos que resultariam da aplicação de um *benchmark* global, atendendo sobretudo a que as decisões do ICP-ANACOM apontaram sempre para a aplicação das melhores práticas europeias.

Importa ainda reafirmar que o *benchmark* não constitui o único instrumento usado pelo ICP-ANACOM na fixação dos preços de terminação. É igualmente relevante a

informação adicional de que esta Autoridade dispõe, nomeadamente sobre os preços médios *on-net* praticados em Portugal (em que 30 por cento desse preço médio representa cerca de 0,0261 euros por minuto), bem como a constatação da existência de fortes distorções concorrenciais no mercado móvel e entre este mercado e o mercado fixo.

Adicionalmente, deve ser referido, o que aliás foi destacado por alguns dos respondentes, que diversos países (não necessariamente os mesmos que integram o *benchmark* usado) têm adoptado medidas que implicam importantes descidas dos preços de terminação. A título de exemplo há a registar as medidas impostas pelo regulador da Polónia (entre Julho de 2008 e Janeiro de 2009), e pelos reguladores da Áustria, da Turquia e da França (entre Janeiro e Junho de 2009), que envolveram reduções superiores a 30 por cento num único semestre. Destacam-se também a decisão do regulador da Turquia, que em Abril de 2010 desceu os preços de terminação em cerca de 50 por cento, para valores na ordem dos 0,015 euros, e o projecto de decisão do Reino Unido que recentemente anunciou preços de terminação para 2011 na ordem dos 0,030 euros²¹, o que representa uma redução superior a 40 por cento no espaço de cerca de um ano e meio²². A Holanda anunciou também preços de terminação de 0,030 euros para Setembro de 2011²³, o que representa uma descida de 40 por cento.

Note-se que o exposto poderia levar a que se impusesse uma maior descida dos preços de terminação. Contudo, há que atender ao impacte da decisão nos dois operadores de maior dimensão, e há que respeitar o princípio da previsibilidade da intervenção regulatória. A este respeito, refira-se que na Decisão de Controlo de Preços de 2008, bem como na Decisão de 2005, os operadores móveis, e em particular a TMN e a VODAFONE, tiveram sempre descidas de preços trimestrais na ordem de 0,5 cêntimos de euro. Assim, entende-se que a imposição de descidas mais pronunciadas não é proporcional, havendo ainda que proceder a um ajustamento decorrente da não aplicação de preços retroactivos.

²¹ Disponível em <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/wmctr/>

²² Atente-se que os preços propostos pela OFCOM correspondem a valores médios que se deverão verificar no decorrer de períodos anuais, como tal é difícil estimar com precisão o momento no qual se verificará exactamente o preço de terminação de 0,03 euros por minuto.

²³ Disponível em <http://www.opta.nl/nl/actueel/alle-publicaties/publicatie/?id=3180>

3.4.5. Preços a vigorar no período desta revisão

a) Parecer da Autoridade da Concorrência

A AdC lembra que, com base na metodologia referida pelo ICP-ANACOM na Decisão de 2008, o preço de terminação móvel aplicável seria de 2,61 cêntimos por minuto para o segundo trimestre de 2011, e não de 3,5 cêntimos.

A AdC considera que, em face à descida dos preços de terminação móvel, é previsível que os preços retalhistas se reduzam e que a concorrência se intensifique, em benefício do consumidor final.

b) Respostas recebidas e comentários do ICP-ANACOM

AR TELECOM

A AR TELECOM considera que as alterações de preços propostas só pecam por tardias, uma vez que o ritmo de reduções deveria dar continuidade ao calendário de reduções anteriormente implementado, cuja última alteração entrou em vigor a 1 de Outubro de 2009.

Em conclusão, a AR TELECOM espera que o calendário de descidas e os respectivos valores se mantenham na decisão final, ou sejam mesmo antecipados para Janeiro de 2010.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Sem prejuízo do SPD ter apontado o início da descida dos preços de terminação para Fevereiro de 2010, o ICP-ANACOM considera que, face aos comentários recebidos na consulta pública e à prevalência da segurança jurídica (aliás invocada pela Comissão Europeia e pela DGC), os objectivos que procura atingir com a aplicação das medidas propostas, e em particular com a aplicação da descida dos preços de terminação, não ficam significativamente

comprometidos com a entrada em vigor dos novos preços em data posterior à anteriormente anunciada, nas condições definidas na conclusão e que estão reflectidas na decisão final. De facto, mantém-se o ritmo de descida que estava previsto no SPD, atingindo-se o valor de 0,035 euros em 2011, valor perfeitamente compatível com o objectivo final de aplicar preços de terminação, em Dezembro de 2012, em conformidade com a Recomendação sobre Terminações.

O ICP-ANACOM regista devidamente o comentário da AdC de que a manutenção do ritmo de intervenção definido na decisão de 2008 conduziria à fixação de um preço final nesta intervenção na ordem dos 2,6 cêntimos por minuto. No entanto, apesar de os operadores móveis não apresentarem qualquer evidência de que este valor poderia estar abaixo dos custos efectivamente suportados com a terminação de chamadas, entende o ICP-ANACOM que deverá modelar a descida tendo em consideração o *benchmarking* disponível, conforme atrás referido. Descidas mais significativas serão avaliadas no contexto do modelo de custeio que se encontra de momento a ser desenvolvido.

DGC

A DGC refere em conclusão que este SPD sublinha duas situações, por um lado a intervenção regulatória tem beneficiado os consumidores, e por outro lado só a intervenção regulatória tem produzido efeitos na baixa de preços, o que demonstra a incapacidade dos operadores de evoluírem, por iniciativa própria, na essência da oferta aos consumidores, pelo que assim parece justificada a intervenção do regulador.

Sem prejuízo, refere também a necessidade desta intervenção regulatória ser melhor avaliada em termos de custos e transferências para o exterior.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM regista devidamente a posição abalizada da DGC, dado ser uma entidade bem colocada para trazer à consulta pública a perspectiva da defesa dos consumidores, sendo particularmente de considerar a sua posição de que sem intervenção regulatória os preços de interligação não sofrem qualquer alteração.

O ICP-ANACOM lembra no entanto que a prossecução dos objectivos de regulação relativos à promoção da concorrência da oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas e à defesa dos interesses dos cidadãos, consagrados na LCE, não pode ser prejudicada devido ao impacte que esta decisão possa ter no que respeita às transferências para o exterior. Em todo o caso, esta Autoridade esclarece que o movimento de descida dos preços de terminação a que se assiste em toda a Europa (e para o qual as decisões do ICP-ANACOM têm também contribuído) tem permitido, e irá certamente continuar a permitir, poupanças consideráveis aos operadores que operam no mercado português, quando recorrem aos serviços de terminação prestados pelos operadores móveis em actividade noutros países.

Adicionalmente discorda a DGC da data de entrada em vigor da primeira descida de preços de terminação ter efeitos retroactivos a Fevereiro de 2010, por razões de incerteza jurídica.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

A respeito da retroactividade, remete-se para o comentário anterior.

FENACOOP

A FENACOOP considera que, face ao poder de mercado dos operadores e insistência em manterem os preços de terminação elevados, com prejuízos para os

consumidores e concorrência, a redução dos preços de terminação é essencial, devendo traduzir-se numa descida efectiva e visível dos preços finais suportados pelos consumidores.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM considera que a presente medida irá permitir uma redução efectiva dos preços de retalho, tendo estimado essa redução, atendendo aos preços de terminação constantes do SPD, em cerca de 53 milhões de euros, nas chamadas fixo-móvel e móvel-móvel. Com a nova decisão reavaliam-se estes efeitos, estimando-se agora um impacte de 54 milhões de euros a ocorrer num período distinto.

GRUPO PT

Retroactividade

O GRUPO PT discorda da aplicação do novo tarifário das terminações móveis a 1 de Fevereiro de 2010, atendendo a que:

- Nos termos dos artigos 127.º e 128.º do CPA – que considera aplicável em termos gerais à actuação do ICP-ANACOM -, como regra, os actos administrativos só produzem efeitos desde a data em que foram praticados. A atribuição de eficácia retroactiva só é, no entender do GRUPO PT, admissível em casos muito específicos e verdadeiramente excepcionais. Considera-se que nenhuma das situações referidas nos artigos se aplica ao presente SPD.
- A LCE só prevê a possibilidade de imposição de efeito retroactivo nas ofertas de referência – obrigação de transparência (artigo 68.º n.º 3 al. a) e não na obrigação de controlo de preços (artigo 74.º)
- A retroactividade (a ser imposta) não traria qualquer consequência favorável para os consumidores, uma vez que os preços retalhistas não seriam retroactivamente revistos. Mesmo que tal fosse admissível (o que não se

concede) a retroactividade traria consequências nefastas em termos de segurança jurídica para os operadores móveis.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

A respeito da retroactividade, remete-se para o comentário anterior do ICP-ANACOM a este respeito.

Prazos e preços propostos

O GRUPO PT critica a magnitude da descida proposta, bem como o prazo definido para a mesma.

- **Magnitude da descida:** O GRUPO PT considera que a evolução dos preços de terminação tem vindo a posicionar-se dentro (ou um pouco abaixo) da média dos países que constituem a UE15. Esta conclusão surgiria reforçada se a análise se cingir aos 10 países com maior relação com Portugal (Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Roménia e Reino Unido). Analisando os preços propostos no presente SPD e aqueles que já foram anunciados pelas outras ARN, conclui que os preços em Portugal irão, em Janeiro e Junho de 2011, ficar mais de 20 por cento abaixo da média europeia (cerca de 0,01 euros). A este respeito, refere em particular o caso da Espanha, em que o valor final da terminação foi definido para um nível superior ao do valor proposto para Portugal. Salaria que o próprio gráfico da página 22 do SPD, mostrando uma estimativa dos preços de terminação em Junho de 2011, demonstra que Portugal ficaria muito abaixo da média dos 31 países considerados. O GRUPO PT refere também que os operadores ainda estariam a absorver o impacte da descida de 41 por cento dos preços de terminação num período inferior a 1 ano, em 2008, e das reduções das tarifas grossistas e retalhistas de *roaming* (que afectaria particularmente a TMN, dado que a Vodafone e Optimus, fazendo parte de grandes grupos financeiros, poderiam anular parcialmente este efeito), concluindo que a proposta do ICP-ANACOM não é

proporcional face à realidade do mercado português – lembrando a reacção de surpresa de alguns analistas financeiros - e não se encontra em linha com o histórico de intervenção neste mercado criando (ou reforçando) um ambiente de incerteza regulatória. Todos estes factores depõem inequivocamente, no entendimento do GRUPO PT, no sentido de o SPD não respeitar integralmente os princípios gerais de imposição de obrigações regulamentares consagradas, entre outras disposições, no artigo 55.º da LCE, apelando-se por isso a uma revisão do SPD no sentido de garantir maior aderência à realidade do mercado nacional e uma mais adequada conciliação dos interesses em presença.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM refuta a argumentação apresentada pelo GRUPO PT relativamente à magnitude da descida prevista no SPD. São relevantes, a este propósito, os comentários já efectuados nomeadamente na secção relativa ao recurso à avaliação com recurso a *benchmark*, onde se refere explicitamente que é intenção do ICP-ANACOM apontar para as melhores práticas europeias, intenção que tem vindo a ser reiterada desde 2005, pese embora a sua concretização tenha sido prejudicada pelo carácter dinâmico do *benchmark*. Nem sempre se tem conseguido a equiparação às melhores práticas dado que outros reguladores também têm determinado importantes descidas nos preços de terminação, conforme já foi referido, que em diversos casos são não apenas mais acentuadas, mas também apontam para valores mais baixos.

Note-se que a equiparação às melhores práticas, também conforme já referido, resulta precisamente da necessidade de se garantir que as medidas adoptadas tenham “aderência à realidade nacional”. Ou seja, num país em que o sector móvel tem um peso muito considerável, comparando em vários indicadores muito favoravelmente com outros países europeus, não há justificação para que os preços de terminação também não comparem favoravelmente com esses países. Relativamente à comparação com Espanha, se com as presentes

reduções Portugal irá ficar com preços de terminação inferiores ao daquele país, é de assinalar que durante vários anos (desde 2004 – ano em que existe o primeiro registo do *benchmark* do ERG até à presente data) esses valores têm sido substancialmente superiores. Acresce que a aferição da concorrência em Portugal tem apontado para a existência de diversas distorções competitivas que urge combater através de uma rápida e acentuada descida dos preços de terminação (o que não é necessariamente verdadeiro para os países que o GRUPO PT refere).

Recorda-se igualmente que a Recomendação sobre Terminações prevê que se determinem preços com base nos custos incrementais de longo prazo de um operador eficiente. Para o efeito, o ICP-ANACOM recorre a um *benchmark* dos países que já se encontram no “*caminho certo*”, pelo que não pode simplesmente escolher o *benchmark* dos países que constituem a UE15, muitos dos quais ainda não têm modelos de custeio conformes à Recomendação sobre Terminações e apresentam preços de terminação injustificadamente elevados.

Importa ainda sublinhar uma vez mais que a descida dos preços de terminação referida no SPD segue uma trajectória semelhante à de anteriores descidas, existindo na Decisão de Controlo de Preços de 2008 indicações claras quanto à ocorrência de novas reduções de preços, pelo que, a descida agora estabelecida é completamente previsível, exequível e proporcional.

Finalmente, refira-se que o GRUPO PT ao referir que ainda se encontraria a absorver o impacte da última descida, não considera que entre a sua entrada em vigor e o último preço fixado na decisão que a antecedeu passaram cerca de 21 meses, período durante o qual os operadores móveis beneficiaram de um diferencial muito significativo face aos custos de terminação de chamadas. Por último, importa salientar que a presente decisão é fundamentalmente motivada pela necessidade de corrigir as distorções competitivas que existem nos mercados, pelo que o impacte da descida dos preços da terminação nos operadores móveis tem que ser enquadrado à luz dessa motivação.

- **Prazo da descida:** refere o GRUPO PT que o período de transição proposto pelo ICP-ANACOM, de 14 meses, é dos mais curtos que até à data foram estabelecidos a nível europeu. Em particular, aponta o exemplo da Espanha e Irlanda (países que, no seu entender, são mais comparáveis a Portugal) com períodos de adaptação de 34 ou 36 meses, respectivamente. Conclui que o ICP-ANACOM não demonstra que as características específicas do mercado português, em comparação com mercados similares, justificam a definição de um *timing* de transição tão curto, sendo assim o SPD contrário às exigências do princípio da proporcionalidade consagrado, em termos específicos, no artigo 5.º n.º 5 e artigo 66.º, n.º 2 da LCE pelo que se apela à sua revisão.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Os prazos de descida que os diversos reguladores sectoriais de outros países europeus têm vindo a impor são muito variáveis, já que existem medidas impostas anualmente enquanto noutras situações há medidas que englobam vários anos. A título de exemplo refiram-se as recentes decisões, ou projectos de decisão, do Reino Unido que prevê descidas anuais dos preços de terminação móvel, superiores a 40 por cento, ao longo de 4 anos, da Áustria que prevê descidas de 43 por cento ao longo de um ano e meio, da Bélgica, que prevê descidas de cerca de 50 por cento até Janeiro de 2011, e após essa data, descidas adicionais na ordem dos 75 por cento, até Janeiro de 2013, e da Lituânia que prevê descidas na ordem dos 60 por cento em dois anos.

Face ao exposto, e sobretudo atendendo às características específicas do mercado português, considerando nomeadamente as distorções concorrenciais identificadas, entende-se que a trajectória de descida referida no SPD é adequada e proporcional, permitindo aos operadores móveis a adaptação necessária. Acresce que o período de 14 meses referido pelo GRUPO PT como período de transição, é na realidade substancialmente superior atendendo a que tanto a TMN como a

VODAFONE praticam o preço de terminação de 0,065 euros desde Abril de 2009 e o preço final que consta no SPD - 0,035 euros - só será praticado em Agosto de 2011 (com a alteração que resulta agora da não aplicação de preços retroactivos). Assim, não se trata de um período de adaptação de 14 meses, mas de cerca de 29 meses.

A proposta do GRUPO PT consiste **(IIC)**

(FIC).

Refere ainda que num período de adaptação mais alargado para além de se ajustar à realidade nacional e à média europeia, serviria, igualmente, para o desenvolvimento e calibração do modelo de custeio que se encontra em desenvolvimento pelo Regulador. Atendendo a que este modelo parece ser uma realidade num horizonte temporal relativamente próximo teria sentido atenuar a proposta de redução de preços de terminação e assim evitar intervenções excessivas e potencialmente injustificadas.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

A respeito da proposta apresentada pelo GRUPO PT e da existência de um período de adaptação mais alargado remete-se para os anteriores comentários do ICP-ANACOM a esta resposta do GRUPO PT.

Adicionalmente, importa referir que, caso se adoptasse o valor proposto pelo GRUPO PT, não se atingiram os objectivos de regulação a prosseguir por esta Autoridade de combater as fortes distorções concorrenciais identificadas, nem se traduziria em benefícios relevantes para os consumidores. Acresce que com

esses níveis de preços propostos pelo GRUPO PT, Portugal ficaria colocado acima da média do *benchmark* europeu, situação que o ICP-ANACOM considera indesejável.

Finalmente refira-se que a aproximação de preços definidos com base num modelo de custeio desenvolvido de acordo com a Recomendação da Comissão (que intervenções de outras ARN antecipam poder revelar custos de terminação muito baixos), aconselha precisamente que se adoptem descidas mais pronunciadas, precisamente para evitar situações de disrupção muito vincadas na transição de metodologias.

Efeitos

Afirmando que um dos objectivos da regulação tipificados na LCE é o de encorajar investimentos eficientes em infra-estruturas e promover a inovação (baseando-se no artigo 5.º, n.º 2 al. c), o GRUPO PT considera que o SPD não assegura as condições necessárias para garantir a sustentabilidade do investimento em infra-estruturas, a oferta de serviços inovadores (sendo realçado os investimentos na tecnologia LTE) e um retorno adequado para o capital aplicado, promovendo assim uma inevitável deterioração das condições de acesso às fontes de financiamento, já de si tão difícil face à actual crise económico-financeira. Por outro lado, refere também que os investidores tendem a privilegiar ambientes regulatórios estáveis e tanto quanto possível previsíveis. O GRUPO PT refere que a sua diminuição de capacidade de investimento permite antecipar efeitos negativos sobre o sector das comunicações electrónicas e mesmo sobre a economia nacional, atendendo a que o GRUPO PT é um dos maiores investidores em Portugal – refere que, em 2008, o CAPEX do GRUPO PT representou cerca de 2 por cento do investimento total em Portugal e 54 por cento do investimento total do sector, apontando adicionalmente outros dados onde a evolução recente e o nível do seu nível de investimento compara favoravelmente com outros operadores europeus. Refere também outros exemplos, entre os quais a disponibilização de terminais *smartphone* a preços reduzidos, que revelariam um esforço constante em desenvolver e introduzir no mercado produtos, serviços e aplicações inovadoras.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM considera relevante notar que em vários países com preços de terminação mais reduzidos que os verificados em Portugal, os níveis de inovação tecnológica e de introdução de produtos inovadores apresentam índices tão ou mais elevados do que em Portugal, como são exemplo a Áustria e a Suécia, pelo que não se antecipa uma relação perniciosa entre os preços de terminação móvel e o nível de investimento realizado pelo sector. No que respeita às referências à subsidiação dos *smartphone*, destinados essencialmente a segmentos mais diferenciados do mercado, não se aceita que a intervenção sobre os preços de terminação seja prejudicada pela referida subsidiação, sobretudo atendendo a que pode estar a ser feita a expensas dos utilizadores dos serviços telefónicos prestados em local fixo, que como se referiu anteriormente são maioritariamente de estratos sociais mais baixos e de uma faixa etária mais elevada.

Acresce que os objectivos de promoção do investimento previstos na LCE e citados pela TMN, não podem ser vistos numa perspectiva isolada, sendo que há que considerar o mercado no seu todo, sendo igualmente relevante equacionar a libertação de meios do lado dos operadores fixos (por aumentos de tráfego e de margens) e o impacte positivo junto dos consumidores finais. Ignorar estes aspectos, é sugerir uma abordagem em que estas entidades (operadores fixos e consumidores) subsidiam o investimento dos operadores móveis, o que é, indisputavelmente, contrário aos mais elementares princípios de eficiência económica.

O GRUPO PT alega ainda que não poderá compensar o impacte nas margens (provocado pela descida nos preços de terminação) com o crescimento do mercado, dado o seu estado de maturidade, o que colocaria em risco não apenas a manutenção dos investimentos que se têm vindo a efectuar no sector mas,

igualmente a aposta que o País assumiu no que diz respeito à sociedade da informação.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Conforme foi já referido pelo ICP-ANACOM no relatório da consulta pública relativa à Decisão de 2008, não se considera aceitável que o nível de investimento dos operadores móveis seja alcançado através de subsidiação suportada pelos consumidores e operadores presentes no mercado das comunicações fixas, o que se traduziria numa ineficiente alocação de recursos que pode condicionar fortemente o desenvolvimento integrado do mercado português das comunicações electrónicas. A aposta que o país assumiu no que diz respeito à sociedade da informação pressupõe também o desenvolvimento equilibrado de todo o sector, e não apenas de uma parte.

Adicionalmente, o ICP-ANACOM estima, com base nos valores referidos no SPD, um impacte da redução dos preços de terminação nas receitas líquidas do GRUPO PT de cerca de **(IIC)** **(FIC)**, valores que não parecem comprometer os actuais níveis de investimento. Atente-se que a supramencionada redução nas receitas líquidas representa apenas, relativamente ao volume de investimento (capex) realizado pela TMN em 2009, **(IIC)** **(FIC)**, em 2010 e no primeiro semestre de 2011, respectivamente. Saliente-se ainda a posição, adiante referida, da SONAECOM sobre a descida nos preços de terminação ter um papel disciplinador relativamente à possibilidade dos operadores móveis de maior dimensão diminuírem o investimento como forma de compensar a descida de receitas grossistas, dado poderem perder clientes.

É também referido que a descida alegadamente abrupta dos preços de terminação, não alinhada com o previsto nos outros países da EU, conduzirá a que Portugal passe a pagar relativamente mais pelo tráfego internacional de saída do que aquilo que recebe pelo tráfego internacional de entrada, estimando em consequência uma deterioração de 12 milhões de euros na Balança de Pagamentos, para 2010. Este

decréscimo surgira agravado pela redução de 2008, que terá conduzido a uma perda estimada em 26 milhões de euros por ano, em termos do saldo de tráfego internacional, ao qual acresceu o impacte resultante da aprovação do Regulamento do *roaming* de 2007. O SPD do ICP-ANACOM contribui assim, no entender do GRUPO PT, para reforçar a pressão sobre o *rating* da República e conduzir à transferência efectiva de fundos para fora de Portugal.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Conforme foi já referido pelo ICP-ANACOM em outras sedes, nomeadamente no relatório à consulta pública relativa à Decisão de 2008, os objectivos de regulação que estão fixados a esta Autoridade pelo artigo 5.º da Lei das Comunicações Electrónicas traduzem-se i) na promoção da concorrência na oferta de redes e serviços de comunicações electrónicas, ii) na contribuição para o desenvolvimento do mercado interno e iii) na defesa dos interesses dos cidadãos, nos termos daquela Lei. O argumento apresentado pelo GRUPO PT, relacionado com a Balança de Pagamentos portuguesa, não pode naturalmente prejudicar a aplicação dos princípios i) e iii), sendo que prejudicaria por si só a prossecução do objectivo ii).

Além disso, também conforme referido no âmbito do referido relatório, os operadores móveis presentes no mercado nacional beneficiam também das reduções de preços impostas pelas ARNs de outros países.

Relativamente ao efeito sobre os preços de retalho das comunicações móveis, o GRUPO PT alega que a definição de preços grossistas que não permitam recuperar os custos incorridos nem manter níveis de investimento adequados pode obrigar os operadores a recorrerem a subidas de preços. Para este efeito, o GRUPO PT refere que a generalidade dos analistas internacionais foi surpreendida pela agressividade da descida de preços de terminação proposta, tendo igualmente sido peremptória a relacioná-la com a limitação da capacidade de investimento dos operadores móveis e a prever um aumento de preços dos consumidores.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM não dispõe de qualquer evidência de que o efeito “*waterbed*”, implícito na argumentação do GRUPO PT, se encontre presente no caso Português, conforme referido no SPD, e nas secções 3.3., 3.4.2. e 3.4.5. deste relatório. Adicionalmente, atente-se ao parecer da AdC que refere que o caso português contraria a teoria do efeito “*waterbed*”.

De facto, o ICP-ANACOM considera que, ao criar condições acrescidas de concorrência, a redução nos preços de terminação permite que os preços de retalho desçam. Este efeito tem sido, aliás, genericamente verificado no mercado Português, onde se tem vindo a assistir a reduções paralelas dos preços de terminação e dos preços médios de retalho dos operadores móveis. Como tal, o ICP-ANACOM espera que a redução nos preços de terminação contribua significativamente para o contínuo lançamento de novos e melhores produtos, que tragam benefícios para os consumidores, como de resto já aconteceu na sequência da Decisão de 2008.

Quanto à alegada descida abrupta dos preços de terminação, remete-se para os comentários já efectuados pelo ICP-ANACOM nesta secção na parte relativa aos preços e prazos propostos.

Quanto à redução dos custos incorridos pelos operadores fixos e o reforço da sua capacidade de investimento, o GRUPO PT observa que é duvidoso que entre os objectivos da regulação, consagrados no artigo 5.º, n.º 1 da LCE se encontre o de promover as receitas e a capacidade de investimento dos operadores de um mercado (o fixo) em detrimento das receitas e da capacidade de investimento dos operadores de outro mercado (o móvel). Atendendo a que o reforço da capacidade de investimento dos operadores fixos redundará, segundo o GRUPO PT, num afrouxamento da capacidade de investimento e de inovação dos operadores móveis, esta empresa considera que os efeitos se anulam mutuamente, não sendo assim líquido que este aspecto se traduza num verdadeiro benefício para o mercado.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM nota que a posição do GRUPO PT é no sentido de defender a manutenção de preços de terminação elevados para apoiar a manutenção de investimento por parte dos operadores móveis e de criticar uma (alegada) defesa de preços de terminação baixos com vista à criação de condições para os operadores fixos poderem investir. Ora o objectivo do ICP-ANACOM não é o de promover as receitas e capacidade de investimento dos operadores de um mercado em detrimento de outro, mas sim o de *corrigir* uma distorção que se verifica entre os dois sectores, e que não é sustentada em diferenças entre as estruturas de custos de ambos os serviços.

O GRUPO PT refere adicionalmente que as diferenças entre os montantes das transferências entre operadores móveis são uma característica de qualquer mercado em que os operadores tenham dimensões diferentes, pois só se os perfis de chamada dos clientes dos vários operadores fossem uniformes é que seria possível garantir a inexistência de diferenças entre as transferências. Em todo o caso, acrescenta o GRUPO PT, o mercado móvel tem demonstrado uma concorrência efectiva, com todos os operadores a disputar agressivamente entre si a base de clientes, não se compreendendo assim como se coaduna a medida agora proposta com o carácter transitório que a regulação económica deve ter e com a necessidade de impor obrigações destinadas a endereçar apenas problemas concorrenciais específicos.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Quanto ao argumento da existência de perfis de tráfego diferentes, o ICP-ANACOM considera que estes não são puramente exógenos, mas antes fomentados pelas práticas de diferenciação *on-net/off-net*, que desincentivam a realização de chamadas *off-net* por parte dos clientes dos operadores de maior dimensão, levando a que o operador de menor dimensão tenha que efectuar descidas nos seus preços *off-net*, para incentivar os seus clientes (futuros e actuais) a realizarem este tipo de chamadas. Se os perfis de tráfego fossem meramente exógenos, e não consequência das práticas comerciais dos operadores de maior dimensão, não haveria razões *a priori* para considerar que a relação biunívoca em termos de desbalanceamento entre dois operadores de quotas de mercado diferentes fosse sempre prejudicial para o operador de menor dimensão. Nota-se no caso português que, historicamente, o desbalanceamento é sempre favorável ao operador de maior dimensão, tendo também o preço médio *off-net* uma relação directa com a dimensão relativa de cada operador.

O facto de se reconhecer que, em algumas variáveis específicas, o mercado Português apresenta índices positivos, não significa que não exista um problema de concorrência que impede o operador de menor dimensão de concorrer num *level playing field* com os operadores de maior dimensão, e que inibe o surgimento de novos entrantes no mercado móvel, além de prejudicar o mercado das comunicações fixas, ao nível dos operadores e dos consumidores.

Em suma, o GRUPO PT não entende que a agressividade do SPD possa ser justificada com base num suposto (e inexistente, na sua opinião) impacte positivo para o mercado e para os consumidores.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM não compreende como é que a redução dos preços de terminação fixo-móvel, de impacte imediato no mercado, por via da obrigação cometida à PTC de fazer reflectir nos preços de retalho essas variações,

traduzida em benefícios para os consumidores de cerca de 29 milhões de euros (face aos preços de terminação constantes no SPD) possa ser considerada pelo GRUPO PT como um “*suposto (...) e inexistente (...) impacte positivo para o mercado e para os consumidores.*” Ignora também o GRUPO PT nesta declaração o efeito das reduções de preços impostas em 2008 na dinâmica concorrencial do mercado, nomeadamente na criação de condições para o aparecimento de novos produtos, com impacte positivo para os consumidores.

Assimetria e impacte na concorrência entre operadores móveis

O GRUPO PT manifesta a sua concordância genérica com a imposição de preços simétricos, já que esta está em linha com o que sempre defendeu, e acrescenta que actualmente não restava qualquer alternativa ao Regulador quanto a esta matéria, atendendo nomeadamente à Recomendação sobre Terminações, que limita a aplicação de preços assimétricos aos primeiros 5 anos após a entrada de um novo entrante. Tal como apontado na pronúncia do GRUPO PT ao SPD relativo à análise de mercado, a imposição da assimetria rendeu, segundo o GRUPO PT, cerca de 12 milhões de euros à Optimus e permitiu que este operador apresentasse um resultado líquido positivo nos primeiros 9 meses de 2009.

Ainda assim, o GRUPO PT considera que subjacente ao SPD continua a existir um favorecimento implícito e injustificado da Optimus, dado não encontrar qualquer fundamentação objectiva para esta proposta de decisão do Regulador. Em particular, aponta para a descida abrupta dos preços de terminação e para o período de adaptação, afirmando que várias entidades externas, e independentes, como o Millennium BCP vieram notar a propósito do SPD que “*no caso da Sonaecom, a decisão de não reintrodução da assimetria é negativa, **mas é compensada por uma descida mais acelerada nas tarifas.** A Optimus paga mais terminação do que recebe dos outros operadores, e por isso a descida das tarifas tem um impacte positivo no EBIDTA*” (bold do GRUPO PT).

Refere adicionalmente o GRUPO PT que a queda abrupta dos preços e o prazo para a sua implementação não defende o interesse público, nem é seguro que seja vantajosa para os consumidores, ou que se traduza num aumento de

competitividade no mercado, e que esta queda tão acentuada e em tão curto espaço de tempo não encontra grande paralelo na actuação das outras ARN e não tem em consideração as especificidades características do mercado nacional.

Por fim, é ainda referido que o ICP-ANACOM deveria refazer o exercício de imposição de preços de terminação depurado de qualquer tendência (ainda que implícita) de favorecimento da Optimus, a qual é contrária ao princípio da não discriminação que vincula toda a actividade do Regulador e que encontra a sua sede no artigo 55.º n.º 3 al. c) da LCE.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM refuta mais uma vez que as suas intervenções sejam no sentido de beneficiar ou prejudicar operadores, sendo sim de prossecução dos objectivos de regulação definidos por lei. As descidas de preços preconizadas pelo regulador estão amplamente justificadas no SPD, respeitam todos os princípios a que a actividade do regulador está sujeito, incluindo o princípio da não discriminação, estão em linha com as melhores práticas recomendadas pela Comissão Europeia e defendem o interesse público.

Adicionalmente, refira-se que quer a Autoridade da Concorrência, quer as organizações que defendem os interesses dos consumidores, concordaram que os preços propostos promovem a concorrência e beneficiam os consumidores. Também não é verdade que a descida prevista não encontre paralelo na actuação das outras ARNs, como já se referiu anteriormente.

Em conclusão, as medidas propostas visam resolver os graves problemas concorrenciais identificados no mercado, e como tal destinam-se a beneficiar o mercado como um todo, compreendendo-se no entanto que a perspectiva com que um operador analisa o mercado em que actua e o impacte das decisões do regulador na sua própria economia, não seja idêntica, em termos de preocupações, àquela que o ICP-ANACOM, por imposição legal, adopta.

ONITELECOM

A ONITELECOM considera que se deveria ir mais longe nas medidas adoptadas, devendo ser corrigida a situação de subsidiação dos operadores móveis, pelo que sugere o seguinte:

- A descida de preços deveria ter efeitos retroactivos a Janeiro de 2010, conforme o compromisso que foi assumido na deliberação de 2.07.2008 deixava antever;
- A descida de preços prevista no SPD deveria ser mais rápida, sendo atingido o patamar de 0,035 euros ainda em 2010;
- O *glide-path* deveria ter uma continuidade até final de 2012, atingindo então o valor de 0,015 euros, conforme indicação da Comissão Europeia.

A ONITELECOM conclui que só assim se conseguirá manter uma concorrência sustentável no mercado em benefício dos consumidores e do desenvolvimento sustentado do sector.

• *Comentário do ICP-ANACOM*

A respeito da retroactividade, remete-se para o comentário anterior do ICP-ANACOM.

Sobre o alegado compromisso referido pela ONITELECOM, o ICP-ANACOM esclarece que aquilo a que se comprometeu foi a rever a decisão anterior no segundo semestre de 2009, tendo em conta os desenvolvimentos que se viessem a verificar na matéria em causa a nível internacional e atendendo igualmente à evolução do problema estrutural identificado, ao nível do desbalanceamento do tráfego e da diferenciação tarifária *on-net/off-net*. Nota-se ainda que a Recomendação sobre Terminações apenas foi publicada a 7.05.2009, o que condicionou o início do desenvolvimento do modelo de custeio para determinação dos preços da terminação móvel.

Em relação à necessidade de uma descida mais rápida, o ICP-ANACOM considera que o valor referido no SPD constitui de momento o valor de descida dos preços de terminação móvel adequado, tendo em consideração a necessidade de garantir a previsibilidade da intervenção regulatória e o respeito pelo princípio da proporcionalidade. A sua eventual extensão para 2012 não foi equacionada, tendo em atenção que o ICP-ANACOM se encontra a desenvolver o modelo de custeio que servirá de base à determinação dos preços de terminação móvel.

RADIOMÓVEL

Este operador concorda com a descida dos preços de terminação móvel, mas insta o regulador a uma maior aceleração nessa descida, durante os 6 trimestres referidos, de forma a aproximar esses preços mais rapidamente dos preços de terminação fixa.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Sobre a maior intensidade na descida dos preços de terminação remete-se para os comentários do ICP-ANACOM à resposta da ONITELECOM nesta secção.

SONAECOM

Preços e prazos propostos

Segundo a SONAECOM, na Decisão de 2008 foi definido um *glide-path* para os preços de terminação, tendo ficado expresso que 30 por cento do preço médio dos preços de retalho *on-net* constituiria uma boa referência para o preço da terminação, e que a colocação de Portugal no conjunto dos 5 países com os preços mais baixos da Europa constituiria uma orientação. Qualquer dos critérios em causa fazia prever descidas mais acentuadas e mais rápidas dos preços de terminação do que as propostas.

A SONAECOM conclui assim que o ICP-ANACOM deve ser mais ambicioso na sua intervenção, prevendo uma descida dos preços de terminação mais rápida e acentuada, devendo em Abril de 2011 o valor da terminação ser inferior a 0,0350 euros, e incluir igualmente preços assimétricos. Sugere ainda que sejam desenvolvidas todas as acções para que antes do final do trimestre no qual será aplicada a última descida dos preços de terminação, estejam já definidos os termos de uma nova descida, devendo também ser analisada a implementação a prazo de um modelo de *Bill and Keep*.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM, com base na informação que dispõe de outras ARN, estima que o 5º melhor preço de terminação, de acordo com o *benchmark* prospectivo, onde estão incluídos todos os países do ERG, apontaria para um valor de cerca de 0,030 euros por minuto, o que não é muito distante do valor referido pelo ICP-ANACOM no SPD. Considera-se no entanto que uma redução que conduza a um preço final igual ao referido no SPD nos parece mais proporcional, considerando as diversas variáveis presentes na análise.

Adicionalmente, remete-se para os comentários do ICP-ANACOM à resposta da ONITELECOM nesta secção.

Sobre a eventual aplicação do modelo BaK ou de modelos similares, o ICP-ANACOM continuará a acompanhar a discussão internacional sobre esta matéria, que em todo o caso não é explicitamente objecto de discussão nesta sede. Nota-se, em qualquer caso, o entendimento expresso pela SONAECOM no âmbito da consulta pública de 2007, relativa ao SPD sobre a obrigação de controlo de preços, onde este operador referiu que “o ICP – ANACOM não apresenta razões objectivas que lhe permitem concluir que para o caso do mercado móvel a actuação seja orientada pelas melhores práticas e não o possa ser no caso do mercado fixo”.

Efeitos

A SONAECOM refere que uma descida mais acentuada do que a proposta pelo ICP-ANACOM não implicaria a diminuição do investimento e da inovação - como afirmam os operadores móveis de maior dimensão -, nem implicaria o aumento automático dos preços de retalho devido à necessidade de compensação da perda de receitas grossistas por parte desses operadores, contestando assim o efeito “*waterbed*” como automático e preponderante na evolução das características do mercado por efeito de uma descida acentuada dos preços de terminação.

De acordo com a SONAECOM, o efeito é parcial por três ordens de razões: os preços estão claramente acima dos custos, a diminuição dos preços de terminação nas redes móveis contribuirá para atenuar as falhas de mercado existentes no mercado (as receitas dos operadores maiores descem, mas outros operadores deixam de ter tantos custos), e dada a situação financeira muito confortável dos maiores operadores, estes operadores irão internalizar a diminuição das receitas de interligação sem descurar o investimento e a inovação. Alega este operador que a descida nos preços de terminação terá um papel disciplinador relativamente a qualquer “tentação” dos operadores móveis de maior dimensão diminuir o investimento, a inovação ou avançarem para um aumento de preços de retalho como forma de compensar a descida de receitas grossistas, sob pena de perderem clientes.

Adicionalmente refere que no sector móvel português, que aponta como um caso de sucesso e de excelência de investimento e inovação, a descida dos preços de terminação não constitui uma ameaça. Salaria também que essa descida tem potenciado o aparecimento de ofertas inovadoras que estimulam o tráfego e diminuem o preço médio por minuto, referindo em particular o surgimento dos tarifários TAG, Moche e Extravaganza.

Acrescenta ainda que, quanto mais baixos forem os preços de terminação menor será o espaço para as distorções concorrenciais e portanto, melhores serão as condições para um desenvolvimento equilibrado e sustentado do mercado dos serviços de comunicações, com benefícios para os utilizadores.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Sobre a maior intensidade na descida dos preços de terminação remete-se para os comentários do ICP-ANACOM à resposta da ONITELECOM nesta secção.

Reconhece-se também a existência de incentivos para a internalização da perda de receitas grossistas através, nomeadamente, do aumento da eficiência dos operadores móveis.

Preços assimétricos

A SONAECOM considera que a fixação de preços simétricos não deve ser perseguida como um objectivo em si mesmo. Os preços simétricos implicam necessariamente uma vantagem competitiva para os operadores de maior dimensão.

Adicionalmente, defende que a determinação da assimetria complementaria o efeito da descida de preços da terminação, tornando-se tanto mais premente quanto menos acentuadas forem essas descidas. Segundo o SONAECOM, a descida assimétrica de preços apresenta-se como a medida regulatória mais adequada para repor com maior rapidez o *level playing field* no mercado.

Segundo a SONAECOM, a assimetria imputa as externalidades de rede aos seus responsáveis directos, ou seja ao possibilitar um pagamento de interligação mais elevado ao operador de menor dimensão, o operador de maior dimensão “compensa” o operador de menor dimensão pelo esforço de angariação de novos clientes, os quais devido às externalidades de rede, beneficiam sobretudo os operadores de maior dimensão.

De acordo com a SONAECOM, a assimetria deve manter-se enquanto as distorções do mercado se mantiverem. Os efeitos negativos normalmente apontados à assimetria pelos seus detractores – desincentivo à eficiência do operador de menor dimensão e promoção da maior diferenciação dos preços de retalho – não se verificam. No primeiro caso, porque a assimetria é uma medida de grande flexibilidade, se não promover os efeitos desejados pelo regulador, há

sempre a possibilidade de ser retirada. No segundo caso, porque os preços de retalho não estão correlacionados com os preços grossistas, e adicionalmente porque o operador de menor dimensão pode sempre reduzir os seus preços de terminação se considerar que a prática de preços assimétricos o prejudica.

A SONAECOM refere que o ICP-ANACOM na sua Decisão de 2008 fundamentou a assimetria com base na verificação de três condições: a existência de elevados desbalanceamentos de tráfego em resultado das estratégias de diferenciação *on-net/off-net*, os preços de terminação estarem acima dos custos e a existência de benefícios na fixação transitória dos preços de terminação assimétricos que superem eventuais desvantagens.

De acordo com a SONAECOM, o ICP-ANACOM, em 2008, apresentou argumentos que apontavam para a verificação das três condições. Considera o referido operador que o ICP-ANACOM reconhece no presente SPD que se continuam a verificar as circunstâncias que justificaram a introdução da assimetria entre as redes móveis em 2008. Para o efeito, cita algumas passagens do referido SPD, nas quais se refere que o problema concorrencial de desbalanceamento de tráfego associado à diferenciação tarifária *on-net/off-net* continua a existir, e que a descida de preços (associada a uma assimetria limitada e transitória) teve os efeitos desejados em termos de acrescida concorrencialidade e benefícios para o consumidor final. Adicionalmente, refere que em virtude do desbalanceamento do tráfego, as transferências financeiras que tem feito para a TMN e VODAFONE ascendem até ao momento a **(IIC)** **(FIC)**, pelo que considera que tem vindo a subsidiar esses operadores desde o início da sua actividade. Quanto à assimetria temporária que vigorou em 2008 e 2009, refere não ter alterado essa realidade, tendo as suas transferências para a TMN e VODAFONE ultrapassado os **(IIC)** **(FIC)** nesses anos.

A SONAECOM considera que a assimetria revitalizou o mercado e reintroduziu um nível de concorrencialidade comparável à que se verificou aquando da entrada da OPTIMUS no mercado em 1998, o que não teria acontecido pela simples redução dos preços de terminação. Acrescenta ainda que devem ser considerados os riscos de os benefícios alcançados em 2008 e 2009 com essa medida serem revertidos por terem resultado da introdução tardia e de curta duração da assimetria. Assim, a SONAECOM conclui que a proposta do ICP-ANACOM carece de fundamentação

quando considera que os benefícios que resultariam da reintrodução da assimetria deixaram de superar as respectivas vantagens, sendo desnecessária a assimetria.

Refere ainda a propósito da assimetria que se trata de uma prática que perdura na Europa há longos anos, a qual continua a ser aplicada independentemente da data de entrada do terceiro operador. Destaca em particular as recentes decisões (ou projectos de decisão) dos reguladores da Turquia, Bélgica, França, Eslovénia e Roménia, as quais para além de contemplarem descidas acentuadas nos preços de terminação, mantêm a prática de preços assimétricos.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Na Decisão de 2008, o ICP-ANACOM considerou permitir à SONAECOM a prática de preços de terminação móvel diferenciados dos preços praticados pela TMN e pela VODAFONE. Recorda-se que a justificação para essa diferenciação se baseava na Posição Comum do ERG sobre *“Symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates”*, publicada em 28.02.2008, a qual referia o seguinte:

“Depending on national specificities such as the relative size of different networks’ customer base, the structure of retail prices, the factors that customers take into account when selecting a network, a transitory asymmetry in favour of the smaller operator(s) may be applied under the following cumulative circumstances:

- *There are high traffic imbalances and thus important interconnection financial imbalances, as a result of operators’ strategies (high differentials between on-net price and off-net price)*

- *MTRs tariffs are significantly above MTR costs*

- *Where the NRA considers that there are benefits of setting transitory asymmetric termination rates (such as potential increases in retail competition) and that these outweigh any short term disadvantages of doing so”.*

Alega a SONAECOM que, mantendo-se inalterados os factores que conduziram à determinação da assimetria, deveria o ICP-ANACOM reintroduzir novamente essa medida. Alega igualmente que, dado o período em que esteve em vigor ter sido muito curto, os seus benefícios serão revertidos caso o ICP-ANACOM não imponha novamente a assimetria.

O ICP-ANACOM contesta a interpretação que a SONAECOM faz das situações de excepção à introdução de preços assimétricos. Assim, sem prejuízo desta Autoridade afirmar que continuam a existir distorções concorrenciais importantes, que no entanto não se esgotam nas relações entre operadores móveis, mas são igualmente muito importantes ao nível das relações entre os mercados fixo e móvel, considera-se que a situação actual é substancialmente diferente da que existia em 2008, quando foi permitida a assimetria. Assim, os desequilíbrios financeiros actualmente existentes são menos significativos do que os que se verificavam antes da última descida dos preços de terminação. Acresce que, apesar dos preços de terminação continuarem actualmente distantes dos custos, o valor que presentemente se pretende atingir - 0,035 euros – estará necessariamente muito mais próximo dos custos do que o valor que vigorava no início da trajectória de descida dos preços de terminação - 0,11 euros - quando o ICP-ANACOM permitiu à SONAECOM a prática de preços assimétricos, e do valor praticado no final da decisão de 2008 - 0,065 euros – actualmente em vigor. Face ao exposto, entende-se que as eventuais vantagens que poderiam advir da reintrodução da assimetria são presentemente menos significativas e não superam as desvantagens dessa medida, que incluem nomeadamente o maior afastamento das melhores práticas e também a redução dos efeitos pretendidos sobre a competitividade do mercado fixo. Considera-se assim que no momento presente, e tendo em conta o valor de 0,0350 euros no final do *glide-path*, não seria justificável nem proporcional a adopção de preços assimétricos.

Relativamente ao argumento de que a imposição de preços assimétricos combate a falha de mercado identificada, o ICP-ANACOM considera que a presente decisão, pela intensidade da descida e pelo valor que será alcançado no final da trajectória, constitui a medida mais adequada para atenuar essa falha de mercado neste momento.

Adicionalmente, embora não menos importante, é de assinalar que a Recomendação sobre Terminações refere explicitamente que *”as ARN devem fixar tarifas de terminação baseadas nos custos suportados por um operador eficiente. Isto implica que também sejam simétricas”*.

UGC

Segundo a UGC, a intervenção do regulador, no sentido de impor um novo movimento de descida dos preços de terminação, é essencial para benefício de todos, muito especialmente dos consumidores.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM regista o comentário da UGC, com o qual esta Autoridade está de acordo, particularmente atendendo ao impacte financeiro estimado na redução dos preços das chamadas fixo-móvel e móvel-móvel.

VODAFONE

Retroactividade

A VODAFONE considera que nos termos da lei e da jurisprudência constante e pacífica do ordenamento jurídico português, a produção da eficácia dos actos administrativos inicia-se no momento em que o acto final é praticado, apenas se admitindo algumas excepções a esta regra geral, nas quais não se insere o SPD do ICP-ANACOM. Refere-se que o próprio ICP-ANACOM já se pronunciou sobrejamente sobre o assunto, sublinhando precisamente a excepcionalidade desta medida, dando-se como exemplos a fundamentação do Regulador na sua pronúncia sobre o litígio entre a SONAECOM e a PTC sobre qualidade de serviço no âmbito da ORALL e da ORCA de 08.04.2009²⁴ e os comentários à consulta

²⁴ <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=910259>

pública e audiência prévia sobre o SPD relativo à especificação da obrigação de controlo de preços de Junho de 2008²⁵, onde se afirma que “o ICP-ANACOM entende que a retroactividade deve ser considerada apenas em situações excepcionais, quando haja fundamentos que justifiquem a aplicação retroactiva dos preços, o que não ocorre no caso presente”.

Adianta ainda que o princípio geral da não retroactividade dos actos administrativos nem sequer é um princípio que esteja sujeito à apreciação, interpretação ou análise discricionária dos respectivos decisores, mas, pelo contrário, trata-se de um princípio cujas excepções são legalmente delimitadas, vinculativas e totalmente objectivas.

Analisa por fim aquelas que refere serem as várias excepções que são permitidas à regra em questão e, naturalmente no seu entender, a sua não aplicabilidade ao presente caso. Estas alegações podem ser encontradas na pronúncia da VODAFONE à audiência prévia.

Ainda sobre o tema da retroactividade, a VODAFONE refere que a proposta do ICP-ANACOM, que considera, além de ilegal, não representar uma falta de transparência e previsibilidade, retira transparência ao processo de redução dos tarifários de retalho e de transferência para os consumidores do benefício da descida do preço da terminação. A opção de uma descida retroactiva do preço grossista num mês com a consequente adaptação do tarifário de retalho a serem seguidos por novas reduções e alterações dois meses depois é, no entender da VODAFONE, incompreensível e deverá ser revista pelo Regulador.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

A respeito da retroactividade, remete-se para comentário anterior do ICP-ANACOM sobre este assunto.

²⁵ http://www.anacom.pt/streaming/rel16_04072008.pdf?contentId=600887&field=ATTACHED_FILE

Preços e prazos propostos

A VODAFONE refere o entendimento da OFCOM e CMT, mencionados no estudo da Frontier anexo à pronúncia da VODAFONE à consulta pública, destacando a importância dos *glide-path* enquanto meios de acautelar o investimento dos operadores e enquanto incentivo à redução de custos. Também se refere o entendimento do ICP-ANACOM, relativo à importância da evolução progressiva dos preços de terminação de modo a permitir a adaptação dos operadores e evitar abordagens que pudessem ser consideradas injustificadamente disruptivas.

A VODAFONE destaca dois pontos que considera essenciais no calendário específico de reduções proposto, para além do já mencionado problema da retroactividade:

1. **Magnitude da descida:** Considera, por motivos já apresentados ao longo do presente relatório, que o valor proposto de 0,035 euros é excessivo e inadequado ao alegado problema que o ICP-ANACOM pretende resolver. Baseando-se no estudo da Frontier, a VODAFONE refere que os países com preços de terminação semelhantes ou superiores ao caso português (Dinamarca, Holanda, Grécia, Luxemburgo, Roménia, Irlanda, Espanha, Itália, Estónia e Reino Unido) viram ser-lhes impostas reduções inferiores àquela que o regulador apresenta no SPD.
2. **Prazo da descida:** a manter-se a definição de preços para vigorarem no prazo de um ano, a VODAFONE considera que o ICP-ANACOM deverá ter em linha de conta uma análise comparativa que respeite os princípios apresentados pela VODAFONE relativamente ao *benchmark* utilizado. A manter-se o objectivo de estabelecer o preço da terminação móvel no valor de 0,035 euros por minuto, este deverá ser estabelecido através de um calendário de reduções de duração significativamente superior à proposta. Baseando-se no estudo da Frontier, a VODAFONE refere que enquanto a descida proposta pelo ICP-ANACOM se prevê vigorar por um período de 17 meses (assumindo que a última descida vigorará até Julho de 2011) o valor médio do calendário de descidas nas restantes ARN europeias é de 28 meses, isto é, quase um ano mais. Por outro lado, o mesmo estudo mostraria que nos países onde se observaram reduções

do preço da terminação de magnitude semelhante à portuguesa, esta redução teria sido obtida através de uma duração temporal significativamente superior.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM remete para os comentários efectuados à resposta do GRUPO PT nesta secção, relativos à magnitude e ao prazo de descida dos preços de terminação móvel.

Adicionalmente, e em relação ao prazo médio previsto, atente-se à resposta à ONITELECOM na presente secção, onde se refere que um prazo mais alargado não foi equacionado, tendo em atenção que o ICP-ANACOM se encontra a desenvolver o modelo de custeio que servirá de base à determinação dos preços de terminação móvel.

A VODAFONE reitera também a sua oposição às descidas trimestrais, atendendo a que, no seu entender, esta prática não é aquela seguida pelas outras ARN, não beneficia os consumidores e agrava o impacto negativo que a redução tem sobre os operadores uma vez que não contribui para uma adequada apreensão da redução pelo mercado nem para a criação de uma resposta da procura que compense, ainda que parcialmente, o efeito da descida de preços. A VODAFONE menciona também que os operadores se vêem envolvidos desnecessariamente num processo trimestral de alteração e implementação de alteração de preços grossistas e retalhistas que devem ser comunicados em vários suportes com o consequente impacto em termos de sistemas e custos para o sector.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

A prática dos outros reguladores sectoriais é muito variável, no que respeita à periodicidade das descidas. Alguns têm impostos descidas anuais ou

semestrais, mas também existem exemplos de situações em que são impostas descidas com periodicidade distinta.

O ICP-ANACOM naturalmente discorda que a prática de descidas trimestrais não beneficie o consumidor e prejudique o operador, atendendo a que os benefícios e prejuízos dependem do nível de preços fixado e da trajectória de descida e não necessariamente por serem descidas trimestrais por oposição por exemplo a descidas semestrais. Quanto ao impacte da descida dos preços de terminação no mercado, nomeadamente a criação de uma resposta da procura, o ICP-ANACOM considera que, sem prejuízo das descidas serem trimestrais, nada obsta a que os operadores, nas suas opções comerciais ao nível do retalho, promovam alterações de preços com outras periodicidades, atendendo a que conhecem exactamente a trajectória de descida. Adicionalmente, nota-se que a trajectória de descida com variações trimestrais permite um melhor alinhamento com uma lógica de *glide-path* e uma transição mais gradual face aos custos de um operador eficiente, para além de constituir uma prática regulatória nos preços de terminação móvel, aplicada já desde 2005. Por último, atente-se que se trata de uma questão que apenas foi levantada pela VODAFONE, pelo que não constituirá uma preocupação para os outros operadores/prestadores. Em todo o caso, em futuras decisões, o ICP-ANACOM poderá ponderar essa possibilidade nomeadamente em situações em que se considere um *glide-path* de duração mais alargada.

Por fim, a proposta da VODAFONE é que a primeira redução tenha lugar a 1.05.2010, com um calendário de reduções semestrais que, até Dezembro de 2012, conduza ao preço de 0,035 euros por minuto.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Remete-se para os comentários à resposta do GRUPO PT nesta secção sobre a magnitude e o prazo de descida dos preços de terminação móvel, sendo que

pelas razões adiante expressas se aceita o início da descida a 24.05.2010, para o valor previsto para essa data no *glide-path* do SPD.

Efeitos

A VODAFONE considera que as análises do ICP-ANACOM deixam transparecer uma preocupação focada exclusivamente no efeito das terminações móveis nas ofertas retalhista e no seu alegado efeito no mercado, parecendo recear-se que o nível (ou até a facturação do serviço grossista) das terminações móveis condicione de tal forma as tarifas de retalho que iniba a sua redução mantendo-as artificialmente altas. Utilizando a base de dados das despesas mínimas mensais disponibilizada pela Teligen, a VODAFONE considera que os preços de retalho de Portugal comparam favoravelmente com os países da OCDE. Adicionalmente, alude à universalização do acesso ao serviço telefónico móvel através de opções diversas, concluindo assim que a preocupação manifestada pelo ICP-ANACOM não teria razão de ser.

A VODAFONE considera, adicionalmente, que as opções e nível de preços dos tarifários de retalho não podem constituir a principal preocupação do ICP-ANACOM, considerando imprescindível que a capacidade de investir, inovar e criar emprego sejam incorporadas no seu processo de análise e objectivos.

- ***Comentário do ICP-ANACOM***

O ICP-ANACOM reconhece que os preços de retalho praticados em Portugal (no que diz nomeadamente respeito aos clientes pré-pagos com níveis de consumo pouco intensivo) parecem comparar favoravelmente com os preços de retalho de outros países europeus, reconhecendo igualmente que a sua descida tem acompanhado as descidas dos preços de terminação. Nota-se, no entanto, que a preocupação fundamental desta Autoridade na intervenção sobre os preços de terminação centra-se na eliminação das distorções concorrenciais identificadas nestes mercados, de forma a promover melhores condições de

concorrência, a aumentar a contestabilidade do mercado e a defender os interesses dos consumidores.

Sobre os efeitos na capacidade de investimento, remete-se para os comentários anteriormente efectuados a este propósito.

Refere ainda a VODAFONE que a necessidade de assegurar níveis específicos de rentabilidade e de retorno dos investimentos poderá afectar negativamente os clientes de menores rendimentos, especialmente os clientes pré-pagos com condições económicas mais desfavorecidas, que procuram controlo sobre os seus níveis de gastos, em resultado do designado efeito “*waterbed*”. A VODAFONE considera surpreendente que o ICP-ANACOM minimize este efeito, duvidando da sua existência em Portugal. Refere a VODAFONE que a apreciação do ICP-ANACOM resulta de uma análise das descidas do preço de terminação móvel ao longo de 7 anos em vez do efeito de uma descida significativa no espaço de tempo curto, tendo ignorado estudos económicos sobre esta matéria, à excepção do estudo empírico de Genakos e Valetti onde o ICP-ANACOM refere que o efeito não é total, ignorando as restantes conclusões da análise. A VODAFONE acredita que a realidade concorrencial do mercado português com os preços de terminação praticados tem servido de forma extremamente eficaz as necessidades dos consumidores portugueses, em particular atendendo ao baixo poder de compra e ao PIB *per capita* quando comparado com os restantes países europeus, os EUA e o Canadá.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Relativamente à existência de um efeito “*waterbed*”, remete-se para a resposta ao GRUPO PT, quer no capítulo 3.3, quer na presente secção, bem como ao entendimento do ICP-ANACOM que se pode encontrar no fim desta última. Adicionalmente, e sobre as considerações relativas ao efeito “*waterbed*”, atente-se ao parecer da AdC que refere que o caso português contraria essa teoria (*vide* resumo do parecer da AdC na secção 3.4.2).

Adicionalmente, o facto de Portugal comparar favoravelmente com a média europeia no que diz respeito aos preços de retalho, nomeadamente para clientes com níveis de consumo relativamente pouco intensivos e em tarifários pré-pagos, não significa que não exista uma distorção competitiva no mercado.

Dão-se aqui como reproduzidos os comentários relativos à ineficiência económica associada à subsidiação de preços das comunicações móveis por parte dos operadores e consumidores das comunicações fixas.

A VODAFONE refere ainda que o seu entendimento quanto à evolução disruptiva dos preços de terminação é também corroborado pela análise de diversos analistas financeiros, que afirmaram não esperar descidas tão drásticas, apesar de terem incorporado descidas do nível de terminação nos seus *price targets*. Estas reacções devem ser tidas em linha de conta pelo ICP-ANACOM, dado o contexto em que a decisão de controlo de preços se insere (tal como, no entender da VODAFONE, é reconhecido pelo próprio regulador no SPD relativo à revogação dos direitos de utilização de frequências associados aos Multiplexers B e F aquando da referência à ponderação cuidada da canalização de financiamentos para projectos sustentáveis). Estas reacções também condicionariam fortemente a capacidade de captação de novos fundos e recursos necessários à execução dos planos de investimento por parte dos operadores, vindo comprometer a capacidade de inovação das actuais redes de comunicações quer na sua evolução para o LTE e para novos serviços com exigências de débito mais elevados, quer no investimento e generalização das RNG. Estas consequências, bem como o impacte na balança de pagamentos portuguesa, traduzir-se-iam em pressões negativas adicionais desnecessárias na situação económica portuguesa actual.

Em particular, a VODAFONE refere que a agressividade das medidas e a sua aplicação no curto espaço de 14 meses, que se seguem a outras medidas semelhantes tomadas no passado bem como a medidas sobre as tarifas de *roaming*, não permitiriam à VODAFONE cumprir os seus planos plurianuais de negócios, o que se reflectirá negativamente na capacidade de investimento da empresa com um impacte gravoso no sector das comunicações electrónicas em Portugal, no investimento, no emprego e na inovação. Finalmente, a VODAFONE

estima que a perda líquida de receitas de interligação para o período considerado seja **(IIC)**

(FIC) de receita bruta correspondem à redução de fluxos entrados com origem internacional com impacte negativo na economia nacional, via aumento do défice da balança de pagamentos, em 17,2 milhões de euros.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Relativamente à questão do *roaming*, é de notar que esta medida não foi imposta pelo ICP-ANACOM. Quanto ao impacte sobre o investimento, emprego e inovação, este regulador considera que a medida agora proposta visa precisamente a sua promoção, através de condições mais favoráveis à concorrência no sector móvel, e a um desenvolvimento harmónico de todo o sector das comunicações electrónicas. Relativamente à referência à análise efectuada pelos analistas financeiros, o ICP-ANACOM nota que a actividade regulatória não pode ser condicionada por *price targets*.

Quanto ao argumento dado pela VODAFONE relativamente ao saldo da balança de pagamentos, remete-se para a resposta ao GRUPO PT a esse tema, colocada na presente secção.

Quanto à alegada agressividade da descida dos preços de terminação, remete-se para os comentários efectuados pelo ICP-ANACOM à resposta do GRUPO PT nesta secção na parte relativa aos preços e prazos propostos.

Relativamente ao facto de a decisão a adoptar poder permitir reforçar a capacidade de investimento dos operadores fixos, a VODAFONE estranha que uma medida tomada alegadamente em nome do bem-estar dos consumidores e capacidade de concorrência entre operadores fixos e móveis não considere a necessidade de rever a margem bruta dos operadores fixos no tráfego fixo-móvel, dado que esta já se encontraria ao nível do preço da terminação móvel. A posição do ICP-ANACOM sobre o investimento deixaria assim transparecer implicitamente que os

consumidores poderiam não obter qualquer benefício (ou somente parcial) das descidas das terminações. Adicionalmente, a VODAFONE refere não conseguir compreender em que medida o aumento da margem que os operadores fixos poderão obter contribuirá para o investimento destes operadores, nomeadamente em RNG. Esta apreciação do ICP-ANACOM seria, aliás, desmentida pela inelasticidade da procura preço das chamadas fixo-móvel (conforme ficaria demonstrado pela evolução do rácio de tráfego nacional com origem no móvel e no fixo e na evolução da proporção do tráfego fixo-móvel), e pelo maior grupo português de comunicações electrónicas (GRUPO PT) e maior investidor em RNG – a VODAFONE cita um comunicado do GRUPO PT em que se alerta para o impacte negativo na inovação e investimento, em particular nas RNG móvel, decorrente da descida dos preços de terminação móvel.

Em conclusão, a VODAFONE refere lamentar os gravíssimos prejuízos que resultarão da adopção dos preços e calendário de implementação propostos, não apenas para a VODAFONE como para o interesse público.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

A respeito das margens dos operadores fixos no tráfego fixo-móvel, remete-se para os comentários do ICP-ANACOM à resposta da VODAFONE na secção relativa às distorções competitivas entre mercados fixos e móveis.

Sobre o impacte das medidas, nomeadamente a alegação da VODAFONE relativa aos “gravíssimos prejuízos”, remete-se para os comentários do ICP-ANACOM à resposta do GRUPO PT nesta secção, reiterando-se que a presente decisão é fundamentalmente motivada pela necessidade de corrigir as distorções competitivas que existem nos mercados, pelo que o impacte da descida dos preços da terminação nos operadores móveis tem que ser enquadrado à luz dessa motivação, perfeitamente enquadrada nos objectivos de regulação definidos por Lei.

ZON

Recordando que em Junho de 2008 a Comissão Europeia indicara que, em finais de 2011, os preços de terminação de chamadas de voz nas redes móveis deveriam rondar os 0,01 a 0,02 euros por minuto, considera a ZON que esta indicação deve ser tomada em consideração quando os operadores móveis se inquietam com a falta de previsibilidade. Neste contexto, não seria considerado um facto imprevisível que as descidas dos preços de terminação móveis no corrente SPD se estendessem pelo menos até finais de 2011.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

O ICP-ANACOM concorda com as considerações da ZON a respeito da previsibilidade, contudo entende que estando a ser desenvolvido um modelo de custeio de acordo com os princípios estabelecidos na Recomendação sobre Terminações, o qual produzirá resultados que deverão ser oportunamente usados para a determinação dos preços de terminação.

Refere este operador que o SPD do ICP-ANACOM peca pelo prazo previsto para a primeira redução. Apontando que o último *glide-path* terminou em 1.10.2009, considera a ZON que seria de esperar que a primeira redução ocorresse a 1.01.2010, sem prejuízo de reconhecer o esforço que o ICP-ANACOM encetou no sentido de corrigir este aspecto na segunda redução, garantido que a mesma ocorresse em linha com *glide-path* anterior.

- *Comentário do ICP-ANACOM*

A respeito da retroactividade, remete-se para o comentário anterior do ICP-ANACOM a este respeito.

Caso essa primeira descida não ocorra a 1.01.2010, até porque tal redução viria a ocorrer após a decisão final do ICP-ANACOM, propõe este operador que o fim do *glide-path* seja antecipado o mesmo número de meses que passarem entre o início do *glide-path* e Janeiro de 2010 – ou seja, se o *glide-path* só começar a 1 de Fevereiro, então deveria terminar em 1.03.2011 e não a 1.04.2010 como proposto.

Nota finalmente o operador que o valor proposto para o preço de terminação final do *glide-path* - 0,035 euros por minuto -, continuará ainda a ser cerca de 400 por cento mais alto que o preço de terminação nos operadores de redes fixas, lembrando os argumentos que se mencionam no presente documento, na secção relativa às distorções entre o sector fixo e móvel.

Em conclusão, a ZON inclui uma proposta para o *glide-path*, onde em meados de 2011 se atinge um preço de terminação móvel de 0,02 euros por minuto e no final desse mesmo ano atingindo os 0,01 euros por minuto:

Cenário 1		Cenário 2	
01.01.2010	0,0590 €/min	01.02.2010	0,0590 €/min
01.04.2010	0,0530 €/min	01.04.2010	0,0530 €/min
01.07.2010	0,0470 €/min	01.07.2010	0,0470 €/min
01.10.2010	0,0410 €/min	01.10.2010	0,0410 €/min
01.01.2011	0,0350 €/min	01.01.2011	0,0350 €/min
01.04.2011	0,0290 €/min	01.03.2011	0,0290 €/min
01.07.2011	0,0230 €/min	01.06.2011	0,0230 €/min
01.10.2011	0,0170 €/min	01.09.2011	0,0170 €/min
31.12.2011	0,0100 €/min	01.12.2011	0,0100 €/min

- *Comentário do ICP-ANACOM*

Sobre a maior intensidade na descida dos preços de terminação remete-se para os comentários do ICP-ANACOM à resposta da ONITELECOM nesta secção.

c) Entendimento do ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM considera que a tendência de descida referida no SPD é genericamente adequada e proporcional (sem prejuízo do ajustamento decorrente do momento da entrada em vigor da decisão), respeitando o princípio da previsibilidade da intervenção regulatória, tendo presente que era já do conhecimento dos operadores móveis, desde a Decisão de 2008, que o ICP-ANACOM iria rever subsequentemente os preços de terminação.

O ICP-ANACOM sublinha a importância da descida dos preços de terminação ocorrer com a maior brevidade possível, atendendo a que continuam a existir importantes distorções concorrenciais que prejudicam os operadores de rede fixa, sobretudo os que não têm uma operação móvel integrada, prejudicando igualmente a capacidade concorrencial do operador móvel de menor dimensão e potenciais entrantes, e em última análise prejudicando os consumidores finais de chamadas móvel-móvel e fixo-móvel. Nota-se a este respeito as posições manifestadas pelas associações de consumidores, pela DGC e pela AdC sobre a importância da descida dos preços de terminação e o respectivo benefício para os consumidores finais. Salienta-se ainda o parecer da Comissão Europeia, que considerou positiva a descida de preços de terminação prevista no SPD.

O nível e a trajetória definida para a redução dos preços de terminação, na ausência de um modelo de custeio desenvolvido de acordo com a Recomendação sobre Terminações, foi determinado com base em *benchmarking* internacional, atentos os países que já se encontram no “*caminho certo*” segundo a Comissão Europeia. Note-se que, à semelhança de anteriores decisões sobre esta matéria, procurou-se alinhar com as melhores práticas europeias, tendo no entanto em atenção os impactes dos níveis de preços fixados nos diversos *players* do mercado. O ICP-ANACOM teve também em conta o preço médio das chamadas *on-net*, como *proxy* dos custos, bem como o intervalo de 0,015 a 0,03 euros aludido pela Comissão Europeia para os preços de terminação praticados por um operador eficiente. Os valores a que o ICP-ANACOM chegou traduzem o melhor equilíbrio possível e irão permitir uma adequada transição para os valores que vierem a ser fixados em 2011, já com base nos resultados do modelo de custeio em desenvolvimento.

Os novos valores da terminação e a trajectória de descida, ambos contestados pelo GRUPO PT e pela VODAFONE, encontram-se perfeitamente alinhados com a prática europeia. Conforme se explicitou ao longo dos comentários efectuados às respostas integradas nesta secção e também no SPD, são diversos os reguladores que prevêm descidas mais acentuadas ou com um grau semelhante ao que se prevê no SPD, sendo vários os países que apontam já para valores muito inferiores aos 0,035 euros, durante o ano de 2011. Atendendo ao carácter dinâmico do *benchmark*, o ICP-ANACOM antecipa que possam ainda surgir decisões de reguladores de outros países que promovam descidas igualmente significativas e para valores ainda mais baixos, pelo que o risco que existe presentemente é o do afastamento das melhores práticas. Assim, não se concede que os preços a praticar possam ser mais elevados do que os referidos no SPD, rejeitando-se as propostas avançadas pelo GRUPO PT e pela VODAFONE.

De igual forma, o ICP-ANACOM não pode aceitar as propostas relativas a descidas dos preços de terminação mais acentuadas, apresentadas por diversos operadores (AR TELECOM, ONITELECOM, RADIOMÓVEL, SONAECOM e ZON). Sem prejuízo de reconhecer a validade dos argumentos que apontam para a necessidade da redução dos preços em causa, que visa a eliminação das distorções concorrenciais existentes, o ICP-ANACOM considera que, atento o *benchmark* utilizado, o qual já corresponde às melhores práticas europeias e tendo em consideração o impacte da redução nos operadores móveis de maior dimensão (TMN e VODAFONE), não seria proporcionada a imposição de descidas mais acentuadas.

Relativamente à eventual imposição de preços assimétricos, conforme defendido pela SONAECOM, o ICP-ANACOM considera que face à redução dos desequilíbrios financeiros existentes nas relações de interligação entre os operadores móveis, decorrentes das reduções dos preços de terminação efectuadas ao longo de 2008 e 2009, os benefícios de uma eventual assimetria já não seriam significativos, e não superariam as suas desvantagens. Note-se que, na sequência das descidas dos preços de terminação que agora se irão impor, os desequilíbrios ainda existentes serão expectavelmente muito minimizados. Por outro lado, uma assimetria implicaria uma menor redução dos preços de terminação

a praticar pela SONAECOM, o que teria um impacte necessariamente negativo nos operadores de rede fixa.

No que respeita à questão da retroactividade, o ICP-ANACOM, analisadas as respostas à consulta pública (em particular as da Comissão Europeia, DGC e os dois operadores móveis de maior dimensão), entende que os objectivos que procura atingir com a descida dos preços de terminação, não ficam significativamente comprometidos com a entrada em vigor dos novos preços em data posterior à anteriormente anunciada, ou seja sem contemplar a retroactividade. Esta consideração é reforçada pelo aumento da segurança jurídica inerente à não adopção da retroactividade.

Entende ainda o ICP-ANACOM que deve adoptar como primeiro preço desta intervenção regulatória o correspondente ao previsto no *glide-path* indicado no SPD, mantendo cada patamar de descida no valor de 0,005 euros por minuto e ajustando as descidas seguintes em consequência da não aplicação de preços retroactivos.

Quanto aos efeitos que a presente medida de controlo de preços terá sobre o mercado das comunicações electrónicas, realce-se o seu contributo para o aumento da eficiência económica, permitindo diminuir subsidiaçãoes entre mercados. Em particular detalham-se os impactes desta medida no mercado fixo e no mercado móvel.

Efeitos sobre o mercado fixo

O ICP-ANACOM apresentou no SPD, uma estimativa para a transferência entre os operadores fixos e móveis, que reverterá a favor dos consumidores finais, atendendo a que os preços de retalho da PT Comunicações (que ainda detém uma quota de mercado significativa) são regulados por esta Autoridade.

Esta estimativa foi disputada pelo GRUPO PT e pela VODAFONE. A este título, note-se por um lado a elevada quota de mercado que a PTC ainda detém no mercado de serviços prestados em local fixo, e, por outro, releva-se o teor dos comentários de alguns operadores com ofertas comerciais em local fixo no âmbito

da presente consulta pública, que consideram o mercado como muito competitivo, prevendo que os operadores alternativos terão que acompanhar as descidas da PTC, sob pena de perderem quota de mercado.

O ICP-ANACOM reitera assim a metodologia que serviu de base à estimativa de benefícios para os consumidores dos serviços fixos que consta do SPD.

Efeitos sobre o mercado móvel

Quanto ao impacto da descida dos preços de terminação no mercado móvel português, os dois operadores móveis de maior dimensão alegam a possibilidade de existência de um efeito “*waterbed*”. A este título, o ICP-ANACOM, sem prejuízo de reconhecer a extrema dificuldade de estimar a presença de um efeito “*waterbed*” no mercado português – para esse fim, ter-se-ia que estimar um modelo econométrico onde fosse possível manter constantes todas as variáveis relevantes que não apenas os preços de retalho e os preços de terminação, exercício que é muito dificultado pela reduzida variabilidade da amostra no mercado Português, e pela dificuldade na escolha e na qualidade dos dados a utilizar (a este respeito, ver Genakos e Valletti, 2008) –, considera que a observação da evolução dos preços de retalho, quer medidos através dos cabazes de despesa mínima mensal da Teligen, quer através da receita média por minuto, evidenciam descidas consistentes dos preços, não permitindo observar quebras significativas nesta evolução e não evidenciando nenhum efeito perverso relativo à descida nos preços de terminação.

A este respeito, note-se o entendimento da Autoridade da Concorrência, que refere que “*o caso português contraria (...) esta teoria (da existência de um efeito “waterbed”, forte mas não completo). Com efeito, o decréscimo das tarifas de terminação de chamadas em Portugal nos últimos tempos tem sido acompanhado por reduções dos preços retalhistas (medidos, por exemplo, pela receita média por minuto)*”.

Por outro lado, e como referido no entendimento do ICP-ANACOM na secção relativa ao mercado de retalho, a evidência que se obtém após a Decisão de 2008 é que a redução dos preços de terminação permitiu a criação de tarifários que

representam, na prática, uma redução significativa dos preços de retalho. Ainda que se atente à dificuldade em estimar a redução de preços inerente ao lançamento de um novo tarifário, dado que tal depende do perfil de tráfego que seja considerado, o ICP-ANACOM acredita que a introdução dos tarifários de sub-grupo *on-net* demonstra que a estimativa da Comissão Europeia, utilizada pelo ICP-ANACOM, que considera que 1/3 da descida dos preços de terminação seja passada para os preços de retalho, é conservadora para o caso português e no período temporal em análise. Ainda assim, e atendendo à evolução dos preços de retalho e dos preços de terminação dos últimos anos, o ICP-ANACOM confirma a metodologia que serviu de base à estimativa constante no SPD relativamente aos benefícios para os consumidores do serviço telefónico móvel, em virtude da descida dos preços de terminação para os valores constantes do SPD.

4. CONCLUSÃO

Como resultado dos entendimentos atrás expressos o ICP-ANACOM considera que, sem prejuízo de correcções editoriais e de algumas actualizações de dados, apenas deve ser introduzida na decisão final uma modificação no *glide-path* traduzida na alteração no primeiro ponto de descida, o qual vigorará agora a partir de 24 de Maio, determinando que, a partir desta data, os preços máximos de terminação das chamadas vocais em redes móveis a aplicar pelos três operadores móveis notificados com PMS sejam:

- 0,0600 euros por minuto em 24.05.2010
- 0,0550 euros por minuto em 24.08.2010
- 0,0500 euros por minuto em 24.11.2010
- 0,0450 euros por minuto em 24.02.2011
- 0,0400 euros por minuto em 24.05.2011
- 0,0350 euros por minuto em 24.08.2011

A decisão de alteração do *glide-path* resulta do ICP-ANACOM entender que não deve aplicar retroactivamente os novos preços máximos de terminação, com vista ao aumento da segurança jurídica da sua decisão, face aos comentários recebidos.

Foi ainda introduzida uma duração uniforme de três meses para cada um dos patamares do *glide path*, os quais se mantêm inalterados a nível dos preços estabelecidos.

Face a esta alteração, o ICP-ANACOM reavalia os benefícios para o consumidor, que calcula em cerca de 54 milhões de euros para o período que tem início a 24 de Maio de 2010 e que termina em 23 de Novembro de 2011, assim repartidos:

- cerca de 24 milhões de euros para os clientes do serviço telefónico móvel, decorrentes de uma concorrência mais agressiva entre os operadores móveis, e de acordo com os pressupostos metodológicos referidos no SPD;
- cerca de 30 milhões de euros para os clientes do serviço telefónico fixo, decorrentes da redução nos preços de retalho.

Verifica-se deste modo que o impacte desta medida não difere, a nível dos benefícios para o mercado, substancialmente da opção que consta do SPD, que envolvia a

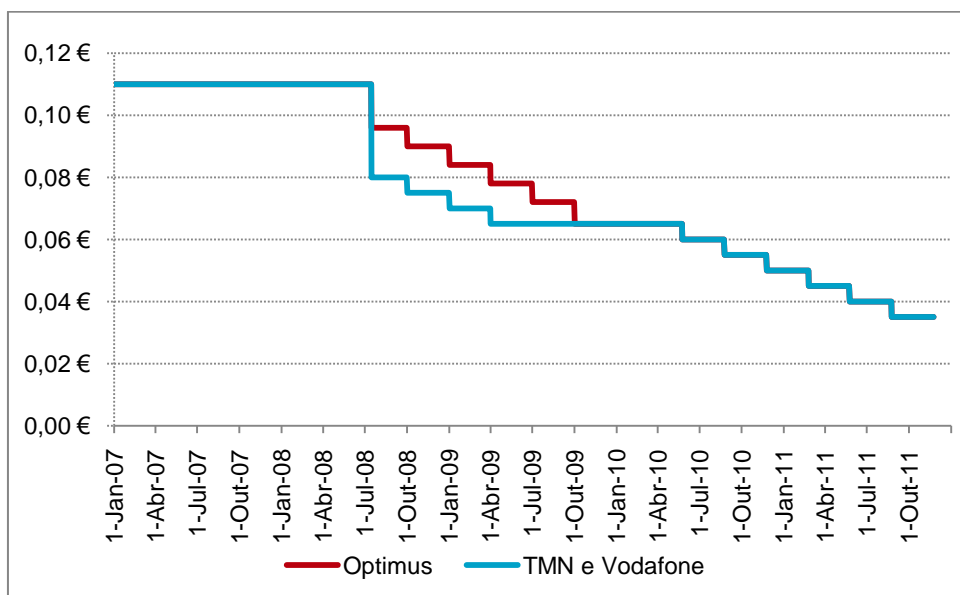
aplicação do *glide-path* desde Fevereiro de 2010, embora tenha efeitos num período temporal distinto.

Esta decisão prende-se ainda com a ponderação efectuada pelo ICP-ANACOM relativamente ao impacte que uma tal alternativa teria nos quatro aspectos referidos no SPD sobre controlo de preços, nomeadamente:

- Redução dos custos incorridos pelos operadores fixos, eliminando as actuais distorções competitivas identificadas;
- Reforço da capacidade de investimento dos operadores fixos;
- Contribuição para a eliminação de transferências ineficientes entre operadores móveis de diferente dimensão; e
- Ajudar a desbloquear oportunidades de receitas adicionais para os operadores, fixos e móveis, como resultado do aproveitamento da maior procura por parte dos consumidores.

Adicionalmente, conforme referido ao longo do presente relatório, uma decisão menos exigente do que a agora adoptada implicaria o afastamento em relação ao princípio das melhores práticas, o qual o ICP-ANACOM tem vindo consistentemente a adoptar, o que aliás levaria a que os consumidores nacionais fossem, em última análise, prejudicados.

O gráfico seguinte apresenta a evolução dos preços de terminação ao longo dos últimos 4 anos, incluindo os preços máximos agora determinados para serem praticados pelos operadores com PMS nestes mercados – TMN, VODAFONE e SONAECOM.



ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	2
2. APRECIÇÃO NA GENERALIDADE.....	7
3. APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE	11
3.1. Os mercados no agrupamento dos serviços móveis e a definição do mercado de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais	11
3.2. Avaliação de poder de mercado significativo (PMS) nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais	21
3.3. Caracterização dos problemas de concorrência e imposição de obrigações nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.....	33
3.4. Obrigação de controlo de preços	44
3.4.1. Desenvolvimentos internacionais.....	48
3.4.2. Evolução do comportamento dos operadores no mercado retalhista	55
3.4.3. Distorções competitivas entre os mercados fixo e móvel	72
3.4.4. Avaliação com recurso a <i>benchmark</i>	87
3.4.5. Preços a vigorar no período desta revisão	103
4. CONCLUSÃO	146