



Vodafone

25 de maio de 2018

Resposta aos Sentidos Prováveis de Decisão

relativo aos

Mercados grossistas de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo correspondentes (i) à definição do mercado relevante, avaliação de poder de mercado significativo (PMS) e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares e (ii) à especificação da obrigação de controlo de preços destes mercados grossistas

Versão integralmente não confidencial



ÍNDICE

I.	INTRODUÇÃO	3
II.	COMENTÁRIOS GERAIS	3
III.	COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS À REVISÃO DAS OBRIGAÇÕES DO MERCADO 1	5
1.	Simplificação de estrutura de preços de interligação	5
2.	Simplificação de estrutura de pontos de interligação	7
3.	Aplicação dos preços regulados para certos países fora do EEE.....	8
4.	Expressividade dos fatores aleatórios considerados.....	13



I. INTRODUÇÃO

A Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A. (doravante Vodafone) vem, pelo presente, pronunciar-se sobre os sentidos prováveis de decisão (SPD) relativos aos mercados grossistas de terminação de chamadas em redes telefónicas públicas num local fixo correspondentes (i) à definição do mercado relevante, avaliação de poder de mercado significativo (PMS) e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares (adiante “SPD Análise de Mercado”) e (ii) à especificação da obrigação de controlo de preços destes mercados grossistas (adiante “SPD Controlo de Preços”).

Os comentários ora enviados constituem a posição da Vodafone sobre os sentidos prováveis de decisão em apreço, podendo sofrer alterações em virtude de alterações de mercado ou de novas decisões ou projetos de decisão que a ANACOM venha futuramente a aprovar neste contexto ou noutro com ele direta ou indiretamente relacionado.

Nesta medida, a Vodafone reserva-se o direito de alterar ou retificar a posição refletida no presente documento no que respeita às matérias aqui tratadas ou quaisquer outras com elas relacionadas.

II. COMENTÁRIOS GERAIS

A presente análise e revisão do mercado de terminação grossista de terminação de chamadas na rede telefónica pública num local fixo (mercado 1), encontra-se, na opinião da Vodafone, em linha com as necessidades efetivas que os mercados a jusante exigem, garantindo uma melhoria das condições que permitam uma efetiva igualdade de tratamento dos operadores e prestadores de comunicações eletrónicas e a promoção de um verdadeiro “*level playing field*”, reduzindo (embora não eliminando) as assimetrias criadas por estruturas de interligação heterogéneas.

Conforme já explanado em respostas anteriores, a Vodafone considera que a redução da diferenciação de preços de interligação por níveis (através da definição de um preço único para os níveis de interligação local e de trânsito simples) constitui uma medida fundamental para a implementação de um enquadramento promotor da competitividade do mercado de



comunicações de voz fixa. Assim, a presente proposta da ANACOM contribui para a melhoria das condições de atuação dos operadores alternativos, mantendo uma abordagem de homogeneização dos preços a aplicar aos níveis de interligação local e trânsito simples e, por conseguinte, promovendo a simplificação dessas mesmas estruturas e a redução de custos indiretos incorridos pelos prestadores pela existência de vários pontos de interligação, contribuindo para a promoção da contestabilidade sustentada deste mercado.

Contudo, como a Vodafone explanará mais detalhadamente no capítulo III, a aplicação desta medida nas condições propostas pela ANACOM no presente SPD Análise de Mercado, onde prevê a exclusão do trânsito duplo do mercado relevante, dá origem a que os preços de terminação fixa efetivamente aplicados não serão idênticos para todos os operadores, dando assim origem a situações em que poderão haver assimetrias de preços aplicados pela MEO face aos restantes operadores.

No que respeita ao modelo de custeio e como é já do conhecimento da ANACOM por via das posições anteriormente manifestadas sobre as análises de mercado de terminação móvel e terminação fixa, a Vodafone tem reservas sobre as disposições da Recomendação Europeia relativa ao tratamento regulamentar das tarifas de terminação de chamadas em redes fixas e móveis na UE (Recomendação n.º 2009/396/CE, de 7 de Maio, adiante apenas “Recomendação”), bem como, sobre a sua adequabilidade e, principalmente, a forma como o Regulador determinou a sua implementação no contexto português.

Tais reservas centram-se, nomeadamente, na escolha específica da metodologia do modelo de custeio a implementar (LRIC “puro”) e no tipo de custos a serem considerados como relevantes para efeitos de determinação dos preços de terminação.

Efetivamente, a Vodafone desconhece qualquer análise fundamentada dos impactos previsíveis para o sector das comunicações eletrónicas, para o bem-estar do consumidor final ou para a atividade económica em geral da adoção da metodologia LRIC “puro” como a referência para o cálculo do preço de terminação fixa em detrimento de outras metodologias, como seja a metodologia LRAIC+.

Atento ao facto que um modelo de custeio LRAIC+ é também um modelo assente numa metodologia que (i) calcula preços orientados a custos e que (ii) e em que os custos



considerados são incrementais de longo prazo com o serviço de terminação fixa, a Vodafone considera pelo que os receios apresentados pela ANACOM no capítulo 7.3.4 de prejuízo de eficiência estática e dinâmica do mercado não se verificam com a implementação de um modelo de custeio deste tipo.

Não obstante as reservas acima explanadas, a Vodafone considera não existirem razões objetivas nem circunstâncias específicas do mercado de terminação fixa que justifiquem uma abordagem distinta da que foi anteriormente aplicada na determinação dos preços de terminação das redes móveis, considerando, aliás, em consonância com o sentido da Recomendação seguida, que o tratamento dos dois mercados deverá respeitar os mesmos princípios e regras, de forma a assegurar o cumprimento do mais fundamental Princípio da Igualdade, princípio basilar na Lei Fundamental Portuguesa, conforme exposto nas suas respostas a consultas referentes a esta matéria.

Atendendo às condicionantes acima referidas que enquadram a posição da Vodafone no contexto da presente consulta, apresentamos no capítulo seguinte os temas específicos focados na consulta que merecem uma maior preocupação e conseqüente revisão.

III. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS À REVISÃO DAS OBRIGAÇÕES DO MERCADO 1

1. Simplificação de estrutura de preços de interligação

Tal como reiterado em respostas a consultas públicas anteriores relativas aos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes fixas individuais, a Vodafone defende e saúda a simplificação da aplicação de um preço de interligação indiferente aos níveis de interligação que possam existir

De facto, a eliminação da diferenciação tarifária consoante o nível de interligação local e, de trânsito simples é um contributo relevante para permitir a implementação mais ampla e concreta da simetria tarifária ao nível grossista e, conseqüentemente, uma maior igualdade entre as diversas entidades presentes neste mercado.

Tal é patente na adoção da referida prática por parte de todos os outros prestadores de serviços (OPS) à MEO, evidenciando que a introdução de hierarquias (e preços distintos)



complexifica a relação entre os diversos operadores de mercado e dificulta a introdução de inovações ao nível da interligação, dados os custos, diretos e indiretos, que estas hierarquias impostas por um operador geram aos demais.

Tais constrangimentos e dificuldades são ainda mais reforçados quando o dito operador - a MEO - beneficia de uma posição de mercado altamente privilegiada, conforme sobejamente reconhecido pela ANACOM ao longo do documento a consulta.

No entanto, a definição de uma obrigação de controlo de preços de interligação que permita diferenciar o preço do trânsito duplo dos demais pontos de entrega muito dificilmente irá promover, na prática, um preço médio de terminação idêntico ao estipulado pelo Regulador, o que origina a aplicação de um preço assimétrico desfavorável para os OPS que têm estruturas de interligação mais simples.

Adicionalmente, tal estratificação de preços onera os restantes operadores com custos indiretos, como sejam a expansão da sua rede própria e/ou a contratação de circuitos de interligação para ligação aos diferentes pontos geográficos de interligação, para igualar ou reduzir o preço suportado pelo operador que origina o tráfego.

A Vodafone tem realçado a preponderância e o efeito dos custos indiretos na análise do mercado grossista de terminação de chamadas em local fixo, solicitando que o Regulador tenha em consideração que os custos para terminação de tráfego na rede da MEO não se limitam ao próprio serviço de terminação mas, pelo contrário, são acrescidos dos custos de transmissão para interligação a um número elevado de PGI's. No caso específico da MEO, estas interligações físicas caracterizam-se por uma transmissão a "nx2Mb", a maior parte das vezes alugada também à própria MEO.

Infelizmente, o Regulador persiste em não eliminar estas ineficiências na prestação do serviço de terminação fixa e em condicionar os benefícios intrínsecos que um preço de interligação único aplicável a todos os operadores permitiria potenciar, propondo-se inclusivamente a não incluir o trânsito duplo no mercado relevante de produto, e por conseguinte, deixar de ser regulado e os preços deste serviço deixarem de ser orientados a custos.



A Vodafone não concorda com esta abordagem, uma vez que tal irá promover um agravamento da diferenciação dos preços para os níveis de interligação local e trânsito simples face aos preços de trânsito duplo, e consequentemente, na aplicação de preços assimétricos grossistas favoráveis à MEO, operador este com a posição de mercado mais privilegiada e com o poder de mercado único que auferir no(s) mercado(s) de retalho a jusante.

Pelo exposto, a Vodafone considera que ANACOM deverá rever o seu entender sobre a exclusão do trânsito duplo do mercado relevante e que o preço regulado deverá também aplicar-se para este nível de interligação que a MEO tem implementado na sua rede.

2. Simplificação de estrutura de pontos de interligação

Como é do conhecimento da ANACOM, a dispersão da transmissão necessária à interligação com a MEO tem tido um impacto negativo na estrutura de custos de interligação dos restantes operadores, por a mesma não permitir beneficiar da redução de custos que resulta da adoção de maiores débitos de transmissão para um número mais reduzido de PGIs.

Não obstante o efeito positivo da redução do número de PGIs necessários para terminar tráfego em 100% dos clientes fixos da MEO, a Vodafone reitera que a medida proposta pela ANACOM é insuficiente uma vez que não promove ativamente uma redução adicional do limite máximo de PGIs necessários para que um operador possa terminar tráfego fixo para todos os clientes da MEO.

Neste aspeto concreto, a ANACOM apenas destaca que a atual ORI¹ permite a um prestador alternativo terminar tráfego em todos os clientes da MEO estando ligado a 49 PGIs (valor este inferior ao limite máximo estabelecido pelo Regulador na decisão de 2016²: 60 PGIs) mas não se debruçando sobre o carácter desproporcional que tão elevado número de PGIs

¹ ORI de 22.01.2018

² Decisão final de 21.12.2016 relativa à definição do mercado relevante, avaliação de poder de mercado significativo (PMS) e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares respeitantes a esse mercado e relativa à especificação da obrigação de controlo de preços destes mercados grossistas



implica para os OPS (na forma de custos indiretos acrescidos e complexidade adicional) face aos que estas entidades impõem à MEO para a terminação de chamadas fixas.

De facto, atento ao número diminuto³ de PGIs dos OPS (2 a 4) a que a MEO se tem de interligar para terminar o tráfego na totalidade dos clientes fixos dos OPS, a Vodafone insta a ANACOM a determinar uma redução do número de PGIs com vista a atenuar os fatores exógenos que oneram os preços terminação dos OPS na rede da MEO, devendo rever significativamente o limite máximo de PGIs da MEO para valores na ordem dos 4 a 10 PGI's devendo, idealmente, estabelecer um limite máximo idêntico aos atualmente disponibilizados pelos OPS .

3. Aplicação dos preços regulados para certos países fora do EEE

No capítulo 7.3.4.1 do SPD Análise de Mercado, a ANACOM propõe manter a não aplicação de algumas das obrigações elencadas na presente análise de mercado, nomeadamente no que se refere à obrigação de não discriminação, à obrigação de transparência e à obrigação de controlo de preços.

A Vodafone concorda com esta abordagem, considerando que tal isenção da obrigação de controlo de preços contribui para a promoção de condições que corrijam os desequilíbrios que, de outra forma, os operadores fixos estariam sujeitos na negociação e relação com operadores a prestarem serviços em países fora do Espaço Económico Europeu (EEE), e sem descurar os objetivos da Comissão Europeia para a promoção do mercado interno europeu.

No entanto, o Regulador prevê que que o preço regulado que vier a ser estabelecido para a terminação de tráfego nas redes fixas dos operadores portugueses que tenha sido originado no EEE também se aplique a certos “prestadores” que estejam fora do EEE:

“(…) não são aplicáveis aos prestadores que terminam o tráfego nacional cobrando preços de terminação que são equivalentes (i.e. iguais ou inferiores) aos preços regulados que são cobrados pelos prestadores em atividade em Portugal ao tráfego originado no EEE. Nestas situações a ANACOM considera que os preços de terminação de tráfego de voz cobrados pelos prestadores com PMS não devem exceder o preço regulado. ”

³ Transportando a chamada na sua rede sem se fazer remunerar adicionalmente pela distância da chamada



Não sendo totalmente claro para a Vodafone o que a ANACOM entende como “prestadores que terminam o tráfego nacional cobrando preços de terminação que são equivalentes (i.e. iguais ou inferiores)” aos preços regulados, a Vodafone assume que o Regulador visa delimitar a aplicação de tal obrigação recorrendo a uma comparação entre os preços que os operadores portugueses têm de pagar para terminar o seu tráfego internacional em alguns operadores fora do EEE versus o preço regulado estabelecido em Portugal.

Importa aqui destacar que, predominantemente, os operadores nacionais não têm ligações diretas com os operadores de outros países, sendo que tais ligações são salvaguardas por empresas/*carriers* internacionais, funcionando como intermediários e disponibilizando interligações internacionais para um conjunto de países e operadores, sendo que a relação comercial e financeira (nomeadamente os preços cobrados pela terminação) é estabelecida por via dos *carriers internacionais* e não com cada um dos operadores de cada país.

Deste modo, o valor de terminação verificável pelos operadores portugueses é, na grande maioria dos casos, o preço total que o *carrier* internacional cobra para assegurar o serviço de terminação do tráfego no operador do outro país, preço esse que inclui uma componente referente ao preço de terminação aplicado por esse operador, acrescido de uma segunda componente na forma de um fee ou taxa para a cadeia de *carriers* internacionais pela prestação dos seus serviços de intermediação/trânsito internacional. Importa deste modo, clarificar a que entidade a ANACOM se refere quando menciona “prestador”: tal refere-se ao operador em que o tráfego é terminado ou ao *carrier* internacional?

Neste contexto importa ainda referir a existência de acordos bilaterais ou de *trading* no mercado de *Carrier*, onde o custo por destino alcançado é um “net cost” resultante da ponderação de um determinado volume de tráfego e nível de preço dentro de um cabaz de destinos heterógenos e durante um período temporal limitado. Com efeito, não é claro aos operadores residentes no EEE os preços efetivos de terminação fora desta área os quais, na maioria dos casos, não são públicos ou sustentados num modelo de custeio. Acresce que, por força das suas relações comerciais distintas, os operadores portugueses têm forçosamente uma visão não homogénea relativamente aos custos de terminar tráfego nestes países e, por conseguinte, farão interpretações diferentes da aplicabilidade do conceito de “preço de terminação equivalente” país a país ou operador a operador.



Não obstante o entendimento do Regulador tem - e que terá de ser clarificado na decisão -, a aplicação do preço regulado a prestadores que estejam fora do EEE levanta outras questões adicionais que importa considerar.

Em primeiro lugar, a determinação simplificada de que a aplicação do preço regulado vigora para prestadores que permitem terminar tráfego na sua rede fixa a preços equivalentes (i.e. iguais ou menores) ao preço regulado aplicado em Portugal não analisa em pormenor os efeitos que tal prática encerra.

Com efeito, no SPD Análise de Mercado, a ANACOM justifica a aplicação do preço regulado para os países dentro do EEE como sendo adequado e proporcional porque os prestadores abrangidos por tal medida estão sujeitos a um enquadramento regulatório que assenta nos mesmos princípios e que visa o desenvolvimento do mercado interno, resultando a regulação de preços em benefícios superiores para os consumidores europeus.

Não obstante as reservas que a Vodafone tem sobre a efetiva concretização deste objetivo⁴, é de salientar que tais considerações não são válidas na aplicação de preços regulados para países fora do EEE.

Não é evidente que o enquadramento regulamentar aplicado aos países fora do EEE – mesmo que seja só a um subconjunto dos mesmos – seja equivalente ao vigente no EEE. Também não é claro que os preços aplicados na terminação fora EEE sejam definidos de acordo com princípios de orientação para os custos tão exaustivos e exigentes como os subjacentes a um modelo de custeio LRIC puro, nem que o princípio de não discriminação seja entendido como a aplicação de preços indiferenciados para a terminação de origem nacional ou de origem internacional nessas geografias.

A aplicação de preços equivalentes por parte de um operador/ *carrier* a atuar fora do EEE aos operadores portugueses não significa que esses preços estejam orientados para custos, podendo encerrar desequilíbrios significativos na relação entre os prestadores, uma vez que

⁴ Uma vez que os preços determinados por modelos de custeio LRIC puro para operadores portugueses são significativamente inferiores aos seus congéneres europeus e do EEE, resultando em desequilíbrios financeiros injustificados e em prejuízo para os operadores a atuar em Portugal. Tal é evidente no gráfico 11 do SPD Análise de Mercado, onde Portugal já se atualmente situa abaixo da média, o que será reforçado com a descida de 26% agora proposta, existindo uma situação, em tudo análoga, no que se refere à terminação móvel.



os operadores portugueses estarão a disponibilizar preços orientado a custos LRIC puro e o inverso não é garantido.

A aplicação de preços regulados a "prestadores" fora da EEE meramente por terem preços de terminação mais baixos, não evidencia que os preços dos outros países estão efetivamente a serem definidos com orientação para os custos, pelo que não é proporcional a fixação de tal obrigação, uma vez que a realidade subjacente, bem como o retorno possibilitado a cada um dos intervenientes pela prestação deste serviço de terminação internacional, poderá ser significativamente distinta e desequilibrada.

Em segundo lugar e conforme acima salientado, há que atender que o custo que um prestador nacional suporta pela terminação de chamadas em países fora da EEE é composto pelo preço de terminação aplicado por esses países para as chamadas originadas em Portugal, acrescido de um *fee* cobrado pelo *carrier* internacional pela prestação deste serviço.

Assim, o preço verificável pelos prestadores portugueses é o conjunto destas duas componentes. Tal realidade pode provocar ineficiências e distorções do mercado de terminação internacional, uma vez que os *carriers internacionais*, informados desta nova forma de aplicação da obrigação de controlo de preços em Portugal, poderão ter incentivos de aumentar os seus *fees* até um nível que, em conjunto com o preço de terminação do país fora da EEE, lhes permita ainda assim usufruir dos preços regulados dos operadores portugueses e sem que tal benefício seja depois repercutido nos consumidores de qualquer um dos países envolvidos.

Estas limitações são igualmente aplicáveis à terminação móvel, onde a ANACOM se propõe no mais recente SPD⁵ aplicar uma obrigação idêntica, pelo que a Vodafone solicita uma reponderação do Regulador sobre os inconvenientes aqui elencados da aplicação de tal obrigação a países fora da EEE que tenham preços equivalentes os preços regulados em Portugal.

⁵ Sentidos prováveis de decisão de 18.01.2018, relativos aos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais correspondentes (i) à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de poder de mercado significativo (PMS) e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares e (ii) à especificação da obrigação de controlo de preços.



Adicionalmente e no que se refere ao caso específico da terminação fixa, esta é tipicamente definida por meio de preços distintos consoante os diferentes níveis de interligação⁶, pelo que a verificação de aplicação de preços equivalentes (que, segundo o exposto pela ANACOM deve entender-se como iguais ou inferiores aos preços regulados aplicados em Portugal) não é linear nem direta, dependendo de inúmeros fatores que os operadores nacionais não controlam, nomeadamente quando tal serviço é intermediado por um *carrier* internacional.

Com efeito, é este intermediário que define a sua arquitetura de interligação com os prestadores dos países fora da EEE (i.e., se tem uma interligação local, trânsito simples ou trânsito duplo ou outros níveis de interligação equivalentes, sendo assim aplicados preços distintos pela terminação do tráfego originado de prestadores portugueses), não estando essa informação acessível aos prestadores portugueses.

Também terá de ser ter em atenção que há países que cobram um valor pela duração da chamada em conjugação com um preço fixo por chamada (*set-up*), situação esta que também não se verifica em Portugal e que torna a comparação direta difícil, subjetiva e disputável.

Pelo exposto, a ANACOM deverá remover a aplicação de preços regulados a prestadores situados fora do EEE que terminam tráfego nacional cobrando preços equivalentes aos preços regulados que são aplicados aos prestadores em atividade em Portugal ao tráfego originado no EEE.

No entanto, e caso a ANACOM mantenha o seu entendimento, a Vodafone considera que o Regulador terá de ter um papel ativo e de colaboração com os operadores portugueses com PMS para o cumprimento desta obrigação.

Para tal a ANACOM deverá publicar, com uma periodicidade a definir (trimestral, semestral, anual), os preços de terminação aplicados por prestadores fora do EEE e que, conforme definido no presente SPD, teriam direito a auferir do preço regulado de terminação fixa em

⁶ Como aliás atualmente praticado em Portugal e espelhado na proposta do presente SPD Análise de Mercado, com preços diferente para a interligação local e trânsito dos preços a aplicar para o trânsito duplo, os quais, a manter-se o entendimento do Regulador, passarão a não ser regulados, i.e, deixarão de ser orientados para os custos



Portugal, contribuindo assim para um processo transparente, não discriminatório, concreto e proporcional para a aplicação desta obrigação pelos diferentes prestadores nacionais e evitar futuras disputas sobre a aplicabilidade ou não de preços regulados a determinados países fora do EEE.

Tal publicação deverá também abranger as terminações móveis, caso o Regulador mantenha igual entendimento no processo de revisão dos mercados grossistas de terminação de chamadas de voz em redes móveis individuais, o qual ainda se encontra pendente de decisão final.

4. Expressividade dos fatores aleatórios considerados

A Vodafone vem, uma vez mais, realçar as limitações que a aplicação de fatores aleatórios de +15% ou -15% impõem na presente pronúncia da Vodafone sobre o modelo de suporte.

A Vodafone não põe em questão a aplicação de fatores aleatórios como forma de assegurar a natureza confidencial da utilização de informação de um ou mais dos operadores nacionais. Aliás a Vodafone considera que este é um mecanismo eficaz que permite a disponibilização do modelo de suporte a todos os interessados para comentar e analisar.

As objeções da Vodafone referem-se tão somente à aplicação de fatores aleatórios tão expressivos sobre parâmetros estruturais dos cálculos efetuados no modelo de suporte, que condicionam quaisquer comentários que os operadores possam ter sobre os mesmos a uma margem de erro de até 30% positivos ou negativos. Tal disparidade de variação afeta significativamente a qualidade dos comentários objetivos que os interessados possam ter sobre os valores concretamente refletidos no modelo de suporte, nomeadamente na aferição da adequabilidade dos pressupostos com elevada sensibilidade e impacto no resultado final do modelo de suporte.

No passado, a Vodafone propôs a consideração de fatores aleatórios mais baixos (como sejam, por exemplo, +5% ou -5%), os quais assegurariam o carácter confidencial da informação vertida no modelo (a amplitude máxima de modificação do pressuposto situa-se ainda nos 10%) mas permitiria aos operadores tecer comentários fundamentados quando confrontados com indicadores internos ou fontes alternativas que demonstrassem que uma



flutuação superior a 10% é irrazoável ou irrealista para qualquer operador hipotético existente.

A ANACOM não atendeu a tais solicitações e promove, no presente SPD Controlo de Preços, a disponibilização de um modelo de suporte condicionado pelas mesmas limitações, o que continua a prejudicar injustificadamente a pronúncia da Vodafone nesta sede.

Atentas as limitações aqui referidas, a Vodafone reitera a consideração de fatores aleatórios de +5% e -5%.