



Comentários
da
Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A.
À Audiência prévia sobre
“Mercados Grossistas de terminação de chamadas em redes móveis individuais –
Especificação da obrigação de controlo de preços”

ÍNDICE

- I. NOTA PRÉVIA**
- II. QUADRO REGULAMENTAR**
- III. O MERCADO RETALHISTA MÓVEL**
 - 1 – Distorções competitivas entre mercado fixo e mercado móvel**
 - 2 – Os tarifários intra-rede**
- IV. CONTROLO DE PREÇOS DE TERMINAÇÃO MÓVEL**
 - 1 - Data da eficácia do acto administrativo**
 - 2 - Período de implementação dos preços máximos**
 - 3 - A opção por um comparativo internacional**
 - 4 - Comparação com os tarifários intra-rede**
 - 5 - Comparação com o preço de terminação em rede fixa**
 - 6 - A opção "Facturação sem Pagamento"**
- V. IMPACTO DA APLICAÇÃO DAS MEDIDAS PROPOSTAS**
 - 1 - Impacto nas tarifas de retalho**
 - 2 - Impacto no mercado e consumidores de uma descida agressiva na TM**
 - 3 - O efeito "colchão de água"**
 - 4 - Consequências no investimento**
- VI. CONCLUSÃO**

ANEXO

I. NOTA PRÉVIA

Os comentários ora enviados constituem a posição da Vodafone sobre o Projecto de Decisão sob consulta, podendo sofrer alterações em virtude de uma evolução das condições do mercado ou de novas decisões ou projectos de decisões que o ICP-ANACOM venha futuramente a aprovar neste contexto ou noutro com ele directa ou indirectamente relacionado.

A Vodafone deseja, desde já, manifestar a sua preocupação quanto à excessiva agressividade das medidas propostas e à ausência de sensibilidade do ICP-ANACOM relativamente ao impacto das mesmas nos planos de negócios, projectos de investimento e actividades da Vodafone e do mercado bem como na economia Nacional.

Com efeito, não só o ICP-ANACOM se propõe impor injustificadamente uma decisão de redução de preços do serviço de Terminação Móvel ("TM") com uma agressividade e num período de tempo sem paralelo a nível europeu como parece decorrer do Projecto que essa medida terá efeitos retroactivos no tempo independentemente da consideração dos comentários ao Projecto que lhe irão ser remetidos pelo mercado.

De facto as medidas referidas, em particular a aplicação da primeira descida do preço da TM a 01 de Fevereiro de 2010, não são consentâneas 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. A agressividade dessas 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 permitirão à Vodafone cumprir os seus planos plurianuais de negócios, Tal reflectir-se-á negativamente na capacidade de investimento da empresa com um impacto gravoso no sector das comunicações electrónicas em Portugal, no investimento, no emprego e na inovação.

O Projecto em apreço traduz-se numa perda líquida de receitas de interligação, para o período nele considerado,
[Início de Informação Confidencial - IIC]

[Fim de Informação Confidencial - FIC] de receita bruta correspondem à redução de fluxos entrados com origem internacional com impacto negativo na economia

nacional, via aumento do défice da balança de pagamentos, em €17.2 milhões (assumindo a validade da tarifa até Junho 2011).

II– QUADRO REGULAMENTAR

A recomendação 2007/879/CE da Comissão Europeia identifica o mercado 7 “terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais” como um dos mercados grossistas em que se pode justificar a aplicação de regulação *ex-ante*. Por seu lado a Lei nº 05/2004 de 10 de Fevereiro, prevê a imposição de um conjunto de obrigações que se destinam a fazer face a problemas de dominância identificados em cada mercado relevante analisado em que se determine existir um poder de mercado significativo (PMS).

A Vodafone, nas suas respostas às duas consultas públicas anteriores sobre os “Mercados Grossistas de Terminação de chamadas locais em Redes Móveis Individuais (Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares) contestou a abordagem seguida pelo ICP-ANACOM na sua análise de mercado.

As críticas então feitas permanecem actuais. A Vodafone mantém a sua interpretação de que destinando-se as obrigações indicadas no novo quadro regulamentar a fazer face a problemas de dominância registados no mercado relevante e não existindo no mercado em análise um problema de dominância ou de poder de mercado significativo, a imposição de obrigações regulamentares afigura-se nos desadequada e pernicioso para o bom funcionamento do mercado dos serviços móveis e compromete o cumprimento dos princípios e objectivos do quadro regulamentar.

Com efeito, 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 individual, é inequívoco que nenhum dos operadores de redes móveis tem uma posição de força económica que lhe permita comportar-se independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores. Nesta medida, defendemos que no mercado da terminação de chamadas vocais em cada rede individual não existe um problema de “poder de mercado significativo” ou “dominância” que justifique a aplicação das medidas regulamentares previstas no quadro legal vigente.

Mais, o mercado de terminação grossista em redes móveis individuais constitui uma das componentes de um mercado de serviços móveis (a par de outros serviços, como sejam os serviços de acesso à rede – por

operadores e clientes - e de originação) que não pode ser dissociado desse mercado global de serviços móveis oferecidos pelos operadores de comunicações que prestam tais serviços.

Adicionalmente, e não obstante o acesso rádio ao cliente seja, em princípio, assegurado pelo operador que detém os direitos de utilização de frequências atribuídas para a prestação de serviço móvel, o ICP-ANACOM não pode ignorar alguns desenvolvimentos de mercado:

- a) As possibilidades que a tecnologia e a disponibilização de novos equipamentos têm vindo a permitir, nomeadamente através da realização de tráfego VoIP sobre rede móvel;
- b) A actividade dos MVNO no mercado que operam sobre os direitos de utilização de frequência atribuídos a outra entidade;
- c) O espectro que o ICP-ANACOM tem vindo a disponibilizar (nomeadamente na faixa dos 3.4-3.8GHz) tendo em vista a atribuição de direitos de utilização demonstram a possibilidade de existirem operadores concorrentes na oferta de serviços de voz móvel.

A Vodafone rejeita assim as conclusões apresentadas pelo ICP-ANACOM relativamente à avaliação de PMS¹ em que se afirma que *"(...) existem elevadas barreiras à entrada que inviabilizam que (...) outros operadores possam oferecer serviços concorrentes"*.

Rejeitam-se, igualmente, as conclusões segundo as quais *"(...) 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 insiste numa leitura teórica de modelos monopolistas em que somente uma entidade externa "iluminada" força a actuação do agente de mercado tendo em vista o bem comum persistindo em ignorar o mercado dos serviços móveis como um todo, considerando as opções tarifárias disponíveis, os diversos serviços a que se podem aceder, etc...

Ignora-se também o efeito extremamente pernicioso para a integridade das redes, qualidade de serviço e satisfação dos clientes que resulta da utilização, por operadores fixos ou operadores internacionais, de interfaces fixo-móvel para a terminação de tráfego.

¹ Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares, página 41.

Considera-se, portanto, que a abordagem seguida pelo ICP-ANACOM é artificial e constitui uma intervenção excessiva com impacto gravoso na actividade dos operadores e na sua capacidade de investimento. Esta intervenção é contrária aos princípios de regulação mínima que preside ao quadro legal e regulamentar vigente e aos objectivos de eficiência económica propugnados pelo próprio Regulador bem como aos objectivos de regulação, em particular a maximização do benefício dos clientes e a promoção de investimentos eficientes em infra-estruturas e promoção da inovação.

Sem prejuízo, insistindo o ICP-ANACOM na apreciação segundo a qual os três operadores móveis detêm PMS nos mercados grossistas de terminação de chamadas locais em Redes Móveis, as obrigações a serem impostas deverão respeitar os seguintes princípios:

- (i) Ser aplicadas a todos os operadores de forma não discriminatório;
- (ii) Basear-se única e exclusivamente na natureza do problema de concorrência identificado, devendo, por conseguinte, as medidas correctivas ser proporcionais, adequadas e justificadas para resolver o problema específico num mercado considerado como não sendo efectivamente concorrencial;
- (iii) A intervenção regulamentar não deverá abranger os serviços de terminação de chamadas vocais em redes UMTS, de forma a proporcionar o desenvolvimento dos serviços num ambiente concorrencial.

III- O MERCADO RETALHISTA MÓVEL

1. Distorções competitivas entre mercado fixo e mercado móvel

Pelo facto de os preços de terminação de chamadas serem diferenciados entre operadores móveis e operadores fixos tal diferenciação não dá aos primeiros qualquer vantagem uma vez que os mesmos são resultado da implementação de tecnologias diferentes, com estruturas de custos específicas e destinadas a implementar e suportar serviços de natureza distinta.

Desta forma, dada a natureza particular de cada serviço não é possível considerar que os mesmos são substitutos entre si nem se aplica o princípio da neutralidade tecnológica. Por esta razão não se aceita a afirmação que o preço de terminação de uma rede móvel provoca uma distorção competitiva entre o mercado móvel e o mercado fixo.

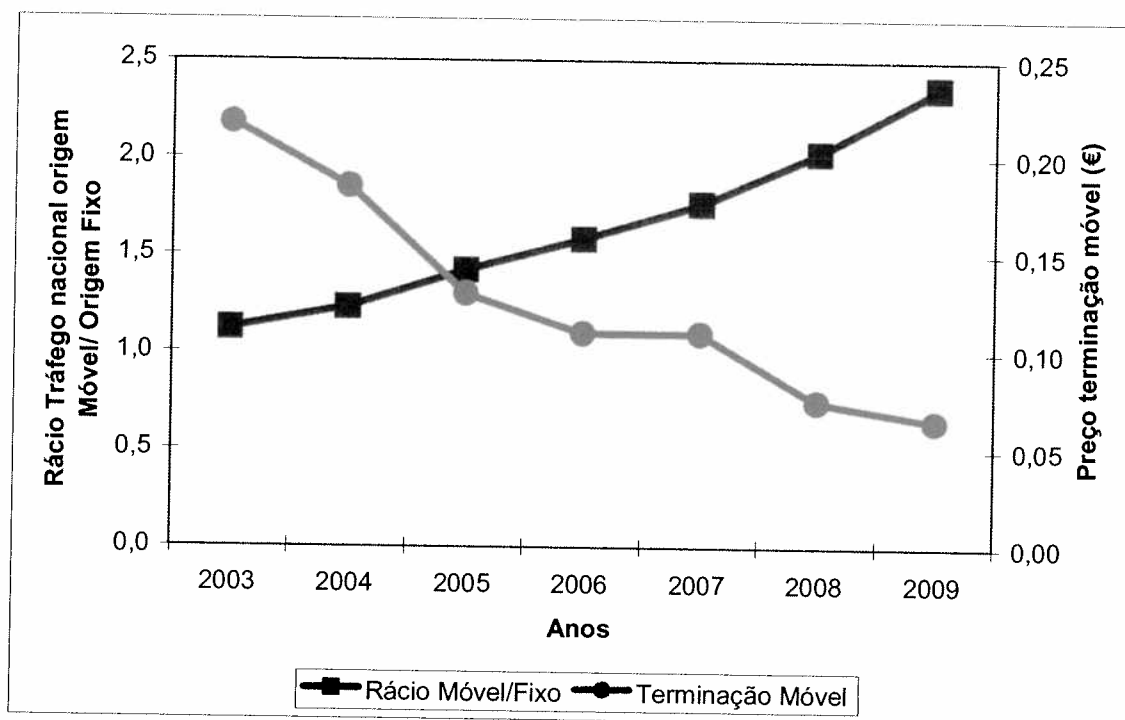
A comparação que continua a ser feita entre o preço de terminação em cada tipo de rede e o alegado efeito de distorção provocado pela diferença entre ambos os preços ignora um conjunto de aspectos essenciais, em particular:

- a) O ICP-ANACOM refere os pagamentos de interligação entre as várias redes (a que se refere de forma inapropriada por “transferência²”) mas não leva a cabo qualquer análise à receita de retalho nem à retenção líquida por minuto dos operadores fixos para o tráfego fixo-móvel. Não se procura assim analisar a evolução dos pagamentos de interligação nem o impacto que essa evolução tem nas margens dos operadores fixos;
- b) Adota-se a análise simplificadora de atribuir ao diferencial de preços o alegado efeito de distorção sem que esse efeito seja acompanhado de qualquer análise aprofundada que inclua a natureza distinta dos serviços (comodidade, ubiquidade, comunicação pessoa a pessoa versus comunicação sem certeza de resposta, etc...);
- c) Ignora-se igualmente a quase universalização de uma comunicação pessoal móvel quando comparada com as limitações inerentes a um parque de telefones fixo com uma muito baixa taxa de penetração quando comparada a nível europeu;
- d) Não se produziu qualquer estudo comportamental ou analisou os estudos nacionais ou internacionais disponíveis que permitam compreender a razão pela qual os consumidores atribuem mais valor ao recurso a serviços de comunicações móveis de voz que a comunicações fixas;
- e) Além dos dados referentes aos pagamentos de serviços de interligação deveria ser analisada a relação entre a evolução dos preços de terminação móvel e a evolução da relação entre o tráfego nacional originado em redes fixas e aquele originado em redes móveis.

As estatísticas de tráfego do ICP-ANACOM disponíveis desde 2003 mostram que a proporção entre tráfego nacional originado em redes móveis e aquele originado em redes fixas (quadro nº 1) multiplicou-se por 2 entre 2003 e 2009 período durante o qual o preço da terminação móvel reduziu 3 vezes.

² Sentido Provável de Decisão – Obrigação de Controlo de Preços, página 19.

Quadro nº 1: Preços de terminação em rede móvel e relação entre tráfego nacional com origem móvel e tráfego nacional com origem fixa.

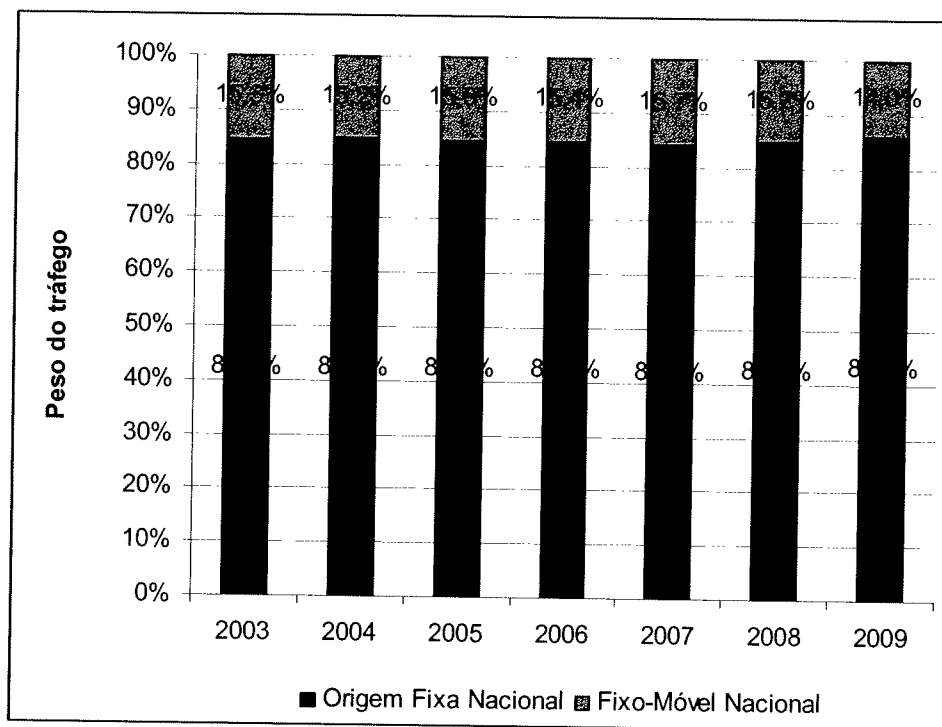


Fonte: Tráfego – ICP-ANACOM, estatísticas trimestrais. Os valores para 2009 respeitam ao período Janeiro-Setembro.
Preços de terminação fixo-móvel nacional – Vodafone, valores em vigor a 31/12 de cada ano.

Observa-se também que é nos períodos em que é maior a redução do preço de terminação móvel (2003 e 2008 com reduções Dezembro a Dezembro superiores a 30%) que mais aumenta a relação entre o tráfego nacional com origem móvel e aquele com origem fixa.

Uma análise exclusiva do tráfego nacional com origem fixa (quadro nº 2) demonstra que este tráfego tem, na sua totalidade decrescido mas com a componente de tráfego fixo-móvel a manter-se sensivelmente constante ao longo do tempo. Um dado curioso reside no facto de, num período em que não se verificaram descidas do preço da TM (2007), se verificar um ligeiro incremento do peso do tráfego fixo-móvel no total do tráfego nacional com origem fixa.

Quadro nº 2: Proporção do tráfego fixo-móvel no tráfego com origem fixa nacional



Fonte: Tráfego – ICP-ANACOM, estatísticas trimestrais. Os valores para 2009 respeitam ao período Janeiro-Setembro.

Considera-se útil analisar, também, a capacidade de actuação de um operador fixo, em termos de ganho de quota de mercado, através da sua estratégia retalhista para o tráfego fixo-móvel e identificar de que forma esse operador é afectado pelo nível das suas ofertas retalhistas. Observou-se, assim, o preço de retalho para o tráfego fixo-móvel praticado por 2 operadores fixos ao longo de um período recente em que se verificaram várias descidas do preço da TM. De acordo com informação recolhida nos sítios da PT Comunicações (PTC) e da Zon o preço do tarifário de retalho para o tráfego fixo-móvel (independentemente do operador de destino) foi de €0.1332/minuto na PTC e de €0.30/minuto na Zon (com excepção do destino Zon Mobile com um valor de €0.10/minuto). Entre o terceiro trimestre de 2008 e Setembro de 2009, com a descida ocorrida nos preços de TM e não obstante o significativo diferencial no tarifário de retalho para o tráfego Fixo-Móvel, a quota de mercado da Zon, em minutos com origem fixa, subiu de 2.8% para 8.1% (+5.3pp) enquanto a da PTC decresceu de 66.5% para 62.7% (-3.8pp)³.

³ ICP-ANACOM – Estatísticas trimestrais - http://www.anacom.pt/streaming/historicoSTF3T2009.html?contentId=995756&field=ATTACHED_FILE

Da análise dos dados apresentados a Vodafone considera que não se pode concluir sobre a existência de qualquer relação entre o nível dos 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 possível praticado no tráfego fixo-móvel.

Pelo contrário, a diferença de volumes entre tráfego com origem móvel e tráfego com origem fixa parece ser tanto maior quanto maior é a redução do preço de terminação móvel. Adicionalmente, o peso do tráfego fixo-móvel no total do tráfego nacional com origem fixa mantém-se estável apesar da descida do preço da TM, aumentando até num período em que as TM não reduziram. O preço retalhista do tráfego fixo-móvel não parece assim ser um factor relevante de incremento de competitividade entre operadores fixos e entre estes e os operadores móveis pelo que a invocação da necessidade de redução do preço das TM para que os consumidores de serviços dos operadores fixos possam beneficiar de ofertas competitivas parece desligada das motivações reais desses consumidores na selecção de prestadores e dos serviços que usam (fixos ou móveis).

Adicionalmente, a Vodafone considera que os operadores fixos estão em condições, se assim o entenderem, de propor pacotes tarifários competitivos para o tráfego destinado às redes móveis. De facto, atendendo ao facto de as margens do tráfego fixo-móvel se manterem globalmente inalteradas, em valor absoluto, desde Outubro de 2006, apesar da descida do preço das TM, os operadores fixos têm vindo a beneficiar de uma aumento percentual significativo da sua margem neste tráfego.

Quadro nº 3 – Evolução da retenção da Portugal Telecom no tráfego fixo-móvel face ao preço de terminação aplicável à Vodafone

€ cêntimos		Terminação VDF	Retenção PTC	% face Term. VDF
	Out-06	11,0	6,3	57,3%
	Ago-08	8,0	6,3	78,8%
	Out-08	7,5	6,3	84,0%
	Jan-09	7,0	6,3	90,0%
	Abr-09	6,5	6,3	96,9%

Fonte: Vodafone, com base em dados do ICP-ANACOM

Considera-se, aliás, útil que, face ao nível a que o ICP-ANACOM pretende levar o preço das TM, que seja revista a decisão do ICP-ANACOM de 01 de Setembro de 2006⁴ sobre retenção no tráfego fixo-móvel uma vez que não existe qualquer razão para que essa retenção se mantenha inalterada e venha mesmo no futuro a ser significativamente superior ao preço de terminação numa rede móvel.

2. Os tarifários intra-rede

No Projecto de Decisão relativo à Obrigação de Controlo de Preços nos Mercados Grossistas de Terminação de Chamadas Vocais em Redes Móveis Individuais o ICP-ANACOM analisa, do ponto de vista de opções tarifárias, as que considera "novas" (nomeadamente categorizando alguns dos mais recentes desenvolvimentos em 2 grupos: "subgrupo on-net" e "novos produtos pós pagos"), concluindo que "(...) tanto a Vodafone como a TMN não introduziram tarifários que reduzissem os diferenciais de preços retalhistas on-net e off-net (...)".

O ICP-ANACOM ignora assim, inexplicavelmente, as opções tarifárias existentes há diversos anos e a sua importância na oferta dos operadores. De facto, os planos tarifários que não distinguem, em termos de preços retalhistas, o tráfego intra-rede ("on-net") do tráfego inter-rede ("off-net"), representam, em Dezembro de 2009, [IIC] [FIC], em resultado das opções e escolhas efectuadas pelos mesmos.

Concretamente, o consumidor ciente das necessidades específicas que sente e que visa colmatar aquando da subscrição de um serviço de comunicações móveis, analisa as diversas opções que os prestadores de serviço disponibilizam e escolhe conscientemente a que melhor corresponde ao perfil de tráfego que tenciona efectuar.

Com base nesse juízo, a evidência traduzida pela percentagem acima indicada não poderá ser negligenciada pelo ICP-ANACOM que tão pouco deverá descartar as opções livremente escolhidas pelos consumidores.

É assim fácil de perceber que a diferenciação *on-net* e *off-net* não constitui uma estratégia de "estrangulamento" da concorrência (como é sugerido por alguns operadores), mas de políticas comerciais que visam potenciar o melhor aproveitamento dos custos incorridos pelos operadores no desenvolvimento, manutenção e interligação das suas redes de comunicações móveis.

⁴ <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=406283>

Como é do conhecimento do ICP-ANACOM, as redes de comunicações electrónicas e, em particular, as referentes ao serviço móvel caracterizam-se por serem capital intensivas (obrigando a fortes investimentos por parte dos operadores) e beneficiando, pela própria estrutura de custos, de economias de escala.

É assim legítimo que qualquer operador procure maximizar a sua base de clientes e as comunicações intra-rede dessa mesma base para recuperar eficientemente os custos incorridos.

Esta evidência é ainda mais forte quando se constata que, mesmo em países onde não há lugar a pagamentos entre os operadores pela terminação de chamadas na sua rede oriundas de outra, existem planos tarifários que distinguem comunicações de voz *on-net* e *off-net* (tal como referido no estudo da *Frontier Economics*, doravante designada por "*Frontier*", apresentado em anexo⁵).

IV- CONTROLO DE PREÇOS DE TERMINAÇÃO MÓVEL

Tendo concluído, da análise por si levada a cabo, que as redes móveis que actuam no mercado português detêm PMS no mercado grossista da terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, o ICP-ANACOM propõe-se impor uma obrigação de controlo de preços.

Não estando disponível um modelo contabilístico de custeio que forneça informação sobre os custos por minuto imputáveis ao serviço grossista em apreciação o ICP-ANACOM decide recorrer a um conjunto de referências sem relação, do ponto de vista da Vodafone, com o alegado problema de mercado por si identificado nem com o objectivo de estabelecer os preços de um operador eficiente.

Tal como destaca o estudo da *Frontier* apresentado em anexo, as referências utilizadas pelo ICP-ANACOM são:

- a) Afirmações públicas de membros da Comissão Europeia (CE) sobre o preço das TM;
- b) O preço médio das chamadas intra-rede em Portugal;
- c) Um comparativo de 6 países europeus.

Adicionalmente são ainda feitas referências aos preços de terminação praticados por redes fixas bem como a modelos de interligação aplicados noutras regiões, em particular na América do Norte.

⁵ Comments on the draft-ICP-ANACOM's decision on mobile termination rates – A report for Vodafone Portugal, February 2010

A Vodafone recorda que, no projecto de decisão de 2007, o ICP-ANACOM tinha avançado, sem qualquer fundamentação válida, para a necessidade de colocar os preços de terminação portugueses entre os 5 mais baixos a nível europeu. No presente Projecto optou por identificar um conjunto heterogéneo de países e de realidades em termos de comunicações móveis sobre os quais decide construir um comparativo através do qual se pretende definir o preço de terminação de uma chamada móvel numa rede portuguesa. Manifestamos a nossa profunda preocupação pela falta de transparência e de previsibilidade regulatória que o constante alterar de método de apuramento de preços representa.

Na sua exposição o ICP-ANACOM apresenta ainda alguns dados que não se conseguem confirmar e outros que decide ignorar logo em seguida.

- a) É referido, em particular, que a Recomendação da Comissão sobre Terminações⁶ "(...) *insta as ARNs a fixarem preços com base nos custos de um operador eficiente, com o objectivo de reduzir significativamente os preços em causa, para níveis no intervalo de 1,5 a 3 cêntimos por minuto*". Estipulando a Recomendação que o preço de terminação de chamadas deve efectivamente ser estabelecido com base nos custos de um operador eficiente a Vodafone não identifica, na Recomendação, nenhum incentivo às ARN para que esse preço seja estabelecido no intervalo de preços referido. Este intervalo é, no entanto, mencionado no documento "*Implications for Industry, Competition and Consumers*", também referido no texto do Projecto, enquanto nota de pé de página relativa aos impactos para o sector móvel. A nota de pé de página (número 36) refere que, dada a incerteza provocada pela estimativa do preço da terminação móvel, uma análise de sensibilidade (e não através de um modelo de custeio, como referido no estudo da Frontier) apontava para que um preço entre os 1.5 e os 3 cêntimos por minuto provocaria variações mínimas nas receitas de terminação e nos lucros do sector;
- b) O ICP-ANACOM apresenta um comparativo prospectivo⁷ que "(...) *permite visualizar os preços médios de terminação que serão aplicados até Junho de 2011 (...)*" considerando quer as descidas de preços já conhecidas. Apesar de 74% dos países constantes da análise apresentarem preços de terminação acima dos 4 cts/minuto e 50% acima dos 6cts/minuto, o ICP-ANACOM opta por ignorar esses dados escolhendo um comparativo excepcionalmente gravoso para o sector que virá impor uma descida abrupta num espaço de tempo excepcionalmente curto.

⁶ A "Recomendação" - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:PT:PDF>

⁷ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/implementation_enforcement/article_7/working_doc.pdf

⁸ Página 21.

Relativamente às afirmações proferidas publicamente por membros da CE a Vodafone considera que as mesmas devem ser devidamente enquadradas enquanto afirmação política não tendo as mesmas qualquer fundamentação em termos de modelização de custos especificamente aplicáveis a Portugal. Repare-se que a CE expressou também preocupações relativamente ao leque das diferenças de preços praticados entre Estados Membros (EM) mas não manifestou, em nenhum momento, que todos os EM devem ter o mesmo preço de TM. A Recomendação, no entanto, especifica claramente a metodologia para apuramento do custo de uma TM e definição do seu preço, não tendo em qualquer caso referido que deve necessariamente corresponder aos valores mencionados em discursos políticos.

1 – Data de eficácia do acto administrativo

Relativamente ao presente ponto, a Vodafone vem, em primeiro lugar, manifestar a sua surpresa relativamente à data indicada pelo ICP-ANACOM para o início de produção de efeitos do acto administrativo a ser gerado no âmbito do presente procedimento, principalmente considerando o facto de tal data já poder ser antevista como conferindo efeitos retroactivos à decisão final aquando da emissão do próprio Projecto de decisão.

Conforme será do conhecimento desta Autoridade, nos termos da lei e da jurisprudência constante e pacífica do ordenamento jurídico português, a produção de 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 a presente decisão. Refira-se, aliás, que o próprio ICP-ANACOM já se pronunciou sobejamente sobre o assunto, sublinhando precisamente a excepcionalidade desta medida⁹, pelo que se antecipa que tenha perfeito conhecimento que tal excepcionalidade não encontrará enquadramento legal na presente matéria.

Cumpra ainda acrescentar 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.

⁹ Cfr. entre outros, a fundamentação do ICP-ANACOM na sua pronúncia sobre o litígio entre a Sonaecom e a PTC sobre qualidade de serviço no âmbito da ORALL e da ORCA, de 08.04.2009 (<http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=911742>); e, com plena aplicabilidade à presente matéria, os comentários do ICP-ANACOM Consulta Pública e Audiência Prévia sobre o Sentido Provável de Decisão (SPD) relativo a Mercados Grossistas de Terminação de Chamadas Vocais em Redes Móveis Individuais – Especificação da Obrigação de Controlo dos Preços, de Junho de 2008 (http://www.anacom.pt/streaming/rel16_04072008.pdf?contentId=600887&field=ATTACHED_FILE), nos quais afirma o seguinte: "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(...)"

Embora a Vodafone esteja confiante - dado os precedentes decisórios do ICP-ANACOM acima identificados - que as datas para início da produção do acto administrativo ora em análise, constantes do SPD, não poderão deixar de ser objecto de correcção no âmbito da Decisão final (sob pena de ilegalidade da mesma), por cautela de patrocínio, analisam-se no presente capítulo as várias excepções que são permitidas à regra em questão e, naturalmente, a sua não aplicabilidade ao presente caso,

Assim, em primeiro lugar, a presente matéria não se traduz em qualquer acto interpretativo nem numa execução de uma decisão judicial, pelo que não se encontram preenchidos os pressupostos contemplados, respectivamente, as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 128.º do Código do Procedimento Administrativo (adiante apenas “CPA”) que permitiriam a referida atribuição de eficácia retroactiva.

Da mesma forma, não se encontra legalmente contemplada a possibilidade de atribuição de efeitos retroactivos em matérias de controlo de preços, por oposição ao que sucede, a título de exemplo, a respeito das decisões do ICP-ANACOM sobre ofertas de referência (cfr. artigo 68.º da LCE) e, conseqüentemente, também não se poderá considerar preenchido o pressuposto constante da alínea c) do n.º 1 do artigo 128.º do CPA.

Finalmente, deverá resultar evidente (senão das consequências naturais do presente acto para a Vodafone, pelo menos da presente Resposta) que a imposição de retroactividade não é favorável à totalidade dos interessados e principalmente não o será relativamente a todos os directamente interessados (na acepção jusadministrativa do termo, conferida pela lei portuguesa), como é o caso da Vodafone.

Acrescente-se ainda, também por cautela de patrocínio, que não será igualmente argüível que, à data a que se pretende remontar a eficácia do acto, já existissem os pressupostos justificativos da retroactividade pois, como esclarece Mário Esteves de Oliveira¹⁰, estes pressupostos da retroactividade a que a lei se refere circunscrevem-se tão somente à sua favorabilidade para o interessado e inocuidade para terceiros e, assim sendo, resulta inequívoco que em momento algum esta decisão foi ou será favorável à Vodafone.

Finalmente, estando já verificada a inexistência de lei específica que excepcione a regra geral de não retroactividade dos actos relativamente a estes casos, é igualmente claro que não está em questão uma qualquer decisão revogatória de acto administrativo tomada na sequência de reclamação ou recurso

¹⁰ Cfr. Mário Esteves de Oliveira in “Código do Procedimento Administrativo comentado”, 2.ª Edição, Almedina, 1997, págs 617 e ss.

hierárquico, pelo que deverá forçosamente concluir-se que inexistente qualquer fundamento legal que possibilite que esta decisão possa ter efeitos retroactivos.

Ora, a ser mantido o prazo constante do sentido provável de decisão para o início de produção dos efeitos do acto, assistir-se-á à produção de um acto administrativo irremediavelmente desconforme à lei desde o momento da sua publicação, pelo que o mesmo não poderá deixar de ser corrigido em sede de Decisão final, ou seja, no seguimento da presente consulta pública.

Por outro lado, o facto de um sentido provável de decisão, como é o caso do documento a que ora se responde, determinar o início de produção de eficácia do acto final precisamente numa data em que ainda decorre o prazo concedido para a pronúncia dos interessados sobre as matérias em análise revela, não apenas a desconformidade imediata de tal decisão final com as regras procedimentais que regem a actuação administrativa (conforme acima fundamentado), como ilustra a atenção que se pretende ser disponibilizada relativamente aos argumentos e factos que os Particulares pretendem que sejam tomados em consideração no âmbito do procedimento em curso.

Efectivamente, não pode a Vodafone deixar de afirmar que, tratando o presente procedimento de uma matéria cujas consequências ao nível económico estão inequivocamente associadas à efectiva data da produção dos efeitos da decisão final, este Projecto de decisão (e datas dele constantes) impede objectivamente os Particulares de se pronunciarem com rigor, em sede de audiência prévia, sobre as objectivas vantagens ou os constrangimentos que a decisão final irá acarretar, dada a sua desconformidade com o que efectivamente virá a ser a data em que a decisão se tomará legalmente eficaz.

Ora, considera a Vodafone que o instituto da Audiência dos Interessados - enquanto formalidade essencial do procedimento e um direito fundamental dos particulares - não se poderá considerar efectivamente assegurado através da mera disponibilização de elementos aos particulares que revelam, desde o momento inicial, uma desadequação com as decisões que poderão ser tomadas a título final. Ou seja, caso a Decisão final venha a ser tomada mantendo-se as datas para a descida dos preços de terminação constantes do Projecto de decisão, aquela será ilegal por violação do disposto nos artigos 127.º e seguintes do CPA. Caso a Decisão final venha a ser tomada respeitando-se os referidos preceitos – hipótese esta que, de todo o modo, se reputa como preferencial, por se revelar menos gravosa - então não terão tido os particulares oportunidade de se pronunciar

cabal e objectivamente sobre as consequências do acto em sede de Consulta Pública, dada a diferença entre os prazos de implementação das decisões.

Acresce, sobre este aspecto, que a produção de um sentido provável de decisão nestes termos - sobre uma matéria considerada tão relevante para todos os "Players" do sector das comunicações electrónicas - não beneficia nem os interessados nem os contra-interessados na decisão, pois lança a incerteza sobre o efectivo sucesso e aplicabilidade da mesma e, conseqüentemente, (i) destabiliza o mercado, (ii) retira a previsibilidade regulatória expectável da actuação administrativa e, ao mesmo tempo, (iii) acarreta maiores custos, tanto para a Administração, como para os interessados, na posterior defesa dos respectivos direitos e/ou interesses.

Em conclusão, deverá o ICP-ANACOM, em sede de decisão final, adaptar o Projecto de decisão que agora se analisa à regra geral da não retroactividade dos actos administrativos, dada a inaplicabilidade de qualquer uma das excepções legais à mesma, determinando que a decisão produzirá os seus efeitos apenas a partir da data em que for praticado a título final, sob pena de manifesta ilegalidade do acto.

2 - Período de implementação dos preços máximos

As autoridades regulamentares têm optado pela redução de preço do serviço grossista de terminação de chamadas através de um calendário de descidas (o designado "*glide path*") que, ao longo de um período estabelecido, permita uma descida gradual que evite choques bruscos na estrutura financeira dos operadores. Este calendário de descidas permite também, às entidades visadas, a gradual adaptação da sua estrutura de custos bem como da fonte de receitas à medida regulatória que lhes é imposta. Esta preocupação é reconhecida pelo ICP-ANACOM que, no texto do Projecto sobre a Obrigação de Controlo de Custos remete para a sua Decisão de Controlo de Preços de 2008 em que se refere "(...)ser importante a evolução progressiva dos preços de terminação através de um novo *glide-path*, de modo a permitir a necessária adaptação dos operadores e evitar abordagens que pudessem ser consideradas injustificadamente disruptivas"(sublinhado nosso).

Fazendo referência à posição expressa pelos reguladores OFCOM e CMT o estudo da Frontier já mencionado destaca a importância dos "*glide path*" enquanto meio de acautelar o investimento dos operadores e enquanto incentivo à redução de custos. Por esta razão a duração do período durante o qual se realizam as descidas de

preços deve ser avaliado tendo em conta a ponderação feita entre o impacto financeiro da descida junto dos operadores e o incentivo à redução de custos e investimento.

A Vodafone considera que a redução do preço de TM proposta no Projecto em apreciação não respeita a preocupação referida e, muito menos, as razões pelas quais a descida dos preços da TM tem vindo a ser feita gradualmente. De facto, a Vodafone não tem conhecimento de outro sector onde sejam impostas reduções de preços da magnitude prevista pelo ICP-ANACOM num prazo de 14 meses.

A crítica da Vodafone ao calendário de reduções proposto incide sobre 3 aspectos essenciais:

a) A magnitude da descida;

b) O prazo da descida;

c) A data de início da descida.

- a) A magnitude da descida: a Vodafone apresenta no presente documento argumentos e factos que sustentam que o preço da TM de 3.5cts/minuto que o ICP-ANACOM pretende atingir foi apurado através de uma metodologia comparativa inadequada que não tem correspondência com parâmetros causadores de custos comparáveis com os dos países comparados. A Vodafone estima que, a utilizar-se um modelo de custeio devidamente adaptado a parâmetros específicos de Portugal se atingirá um valor de TM superior ao proposto pelo ICP-ANACOM. A medida que o ICP-ANACOM pretende impor é assim, na opinião da Vodafone excessiva e inadequada ao alegado problema que pretende resolver;
- b) O prazo da descida: A Vodafone não identifica qualquer fundamento válido, baseado em problemas de mercado a resolver ou em análise de dados e factos concretos para que o valor da TM proposto tenha que ser atingido em Abril de 2011.
- A existir o propósito de definir preços para vigorarem no prazo de um ano o ICP-ANACOM deverá rever o preço proposto definindo com base de uma análise comparativa que respeite os princípios apresentado pela Vodafone no número seguinte. A manter-se o objectivo de estabelecer o preço da TM no valor de 3.5cts/minuto (ainda que o mesmo não resulte de qualquer modelização de custos) o mesmo deverá ser estabelecido através de um calendário de reduções de duração significativamente superior à proposta;
- c) A data de início da descida: A aplicação retroactiva dos efeitos da Decisão, consubstanciados na descida do preço da TM em momento anterior à data do acto administrativo final, para além de ser ilegal (conforme acima detalhadamente analisado), representa igualmente uma falta de transparência da ARN e de previsibilidade da actuação do regulador que se repudia.

Esta proposta vem também retirar transparência ao processo de redução dos tarifários de retalho e de transferência para os consumidores do benefício da descida do preço da TM. 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 incompreensível e deverá ser revista pelo ICP-ANACOM.

A Frontier apresenta uma análise das decisões das ARN relativamente ao calendário de descidas das TM comparando a duração da descida e a magnitude de cada descida. Os dados apurados mostram que, enquanto a descida proposta pelo ICP-ANACOM se prevê vigorar por um período de 17 meses (assume-se que a última descida vigorará até Julho de 2011) o valor médio do calendário de descidas é de 28 meses, isto é, quase um ano mais!

O mesmo estudo mostra também que, nos países onde se observaram reduções do preço da TM de magnitude semelhante à portuguesa essa redução foi obtida através de uma duração temporal significativamente superior. Tal significa que, ao contrário do ICP-ANACOM, as restantes ARN tiveram a preocupação de assegurar às entidades por si reguladas um período adequado de adaptação às descidas e de adequação da sua estrutura de custos à nova realidade de receitas grossistas.

A Frontier apresenta também uma conclusão importante segundo a qual os países com níveis de terminação semelhantes ou superiores à TM portuguesa (Dinamarca, Holanda, Grécia, Luxemburgo, Roménia, Irlanda, Espanha, Itália, Estónia e Reino Unido) viram ser-lhes impostas reduções inferiores àquela que o ICP-ANACOM apresenta no Projecto em apreço.

A proposta do Projecto mantém a intenção, que tem sido prática do ICP-ANACOM, de impor a redução trimestral dos preços sem que continue a ser apresentada uma justificação adequada para tal facto. Os dados recolhidos pela Frontier demonstram que todas as ARN optam por descidas semestrais dos preços de TM por si regulados (na Bulgária foi imposta uma primeira descida que vigorou três meses tendo as restantes passado a semestrais).

Já em consultas anteriores a Vodafone se manifestou contra a opção do ICP-ANACOM por reduções trimestrais. Referimos, em particular, que tal prática não beneficiaria os consumidores e agravaria o impacto negativo que a redução tem sobre os operadores uma vez não contribui para uma adequada apreensão dessa redução pelo

mercado nem para a criação de uma resposta da procura que compense, ainda que parcialmente, o efeito da descida de preços.

O ICP-ANACOM esquece que, adicionalmente, os operadores se vêm envolvidos desnecessariamente num processo trimestral de alteração e implementação de alteração de preços grossistas e de preços retalhistas que devem ser comunicados nos vários suportes disponíveis com o conseqüente impacto em termos de sistemas e de custos para todo o sector. Num momento em que se torna necessário racionalizar os custos de operação e incrementar a eficácia dos custos incorridos a decisão do regulador caminha no sentido oposto.

O objectivo de descida do preço da TM é assim demasiado agressivo para ser atingido num espaço de tempo tão curto. Os impactos desta prática serão analisados no último capítulo dos comentários da Vodafone. Desta forma, atentos quer os impactos negativos nos operadores, no mercado e na economia, da descida proposta pelo ICP-ANACOM, quer as práticas europeias apresentadas, considera-se existir fundamento para a sua alteração. Adicionalmente, deverá também considerar-se o facto de a Recomendação da CE sobre preços de terminação em redes móveis e em redes fixas definir Dezembro 2012 como a data objectivo em que os preços de TM deverão passar a basear-se nos custos do operador eficiente de cada mercado.

A Vodafone defende assim que o ICP-ANACOM deverá rever a sua decisão, de forma a poder apreciar e considerar cuidadosamente os contributos e comentários recebidos em resposta à consulta em apreço, bem como a permitir aos operadores redesenhar as suas ofertas de retalho e adequar os seus sistemas de informação propõe-se que a primeira redução tenha lugar em 01 de Maio próximo, com um calendário de reduções semestrais que, até Dezembro 2012, conduza ao preço de 3.5cts /minuto.

3. A opção por um comparativo internacional

O ICP-ANACOM apresenta uma análise comparativa internacional dos preços de terminação identificando um conjunto de países que designa como "boas práticas" pelo facto de, no entender da Comissão, os mesmos terem adoptado medidas consideradas correctas em termos de regulação dos preços de terminação. Na ausência do apuramento comprovado de custos suportados por um operador eficiente (no mercado em que os operadores portugueses actuam) a Vodafone compreende, e aceita, como princípio, o recurso a uma análise comparativa enquanto metodologia para identificação do preço de TM.

Nos seus comentários ao Projecto de 2007 a Vodafone tinha chamado a atenção para a necessidade de o ICP-ANACOM tomar em consideração a totalidade dos elementos conjunturais e estruturais que traduzem a realidade portuguesa. Foram referidos, em particular, o grau de desenvolvimento e de inovação do mercado português, internacionalmente reconhecido, mas também os investimentos dos operadores no desenvolvimento do mercado das comunicações electrónicas e os custos extremamente elevados suportados (energia, outras *facilities*, espectro, infra-estruturas, etc). Esta análise foi profusamente ilustrada com informação estatística que comparava as operações europeias da Vodafone e em que Portugal se encontrava na média, ou acima da média, dos países europeus.

A comparação das estatísticas de Mercado disponíveis evidenciam que, não obstante a heterogeneidade do nível dos preços da TM entre diversos países, os consumidores portugueses encontram-se melhor servidos em termos de opções tarifárias de retalho, nível de preços e inovação como o demonstram as diversas comparações sobre adopção de serviços (penetração do serviço móvel, banda larga móvel, serviços UMTS, etc...). Estas estatísticas permitem concluir que o enquadramento competitivo português, com o nível que se tem observado para os preços de terminação, respondeu eficazmente e particularmente bem às necessidades dos consumidores portugueses, em particular daqueles de menor rendimento a maior parte dos quais depende do acesso ao serviço telefónico móvel como meio exclusivo de comunicação.

O ICP-ANACOM não apresenta qualquer evidência que contrarie esta realidade nem qualquer análise sobre o impacto que as medidas que se propõe adoptar poderão ter sobre as necessidades destes consumidores.

Nos comentários enviados em 2007 cuja pertinência se mantêm a Vodafone defendeu igualmente que, ao optar-se por uma análise comparativa, se deveria ter considerado um conjunto de países com características semelhantes a Portugal, em termos de dimensão populacional e territorial, cuja estrutura de custos de rede poderá ser mais próxima da do mercado nacional.

A Frontier, no estudo apresentado em anexo, aponta para uma conclusão semelhante ao expressar que a opção por uma análise comparativa deve identificar quais os causadores de custos relevantes em Portugal e incorporar, tanto quanto possível, o seu impacto na TM.

Relativamente aos factores causadores de custos a Frontier identifica os seguintes quatro parâmetros: i) nível de urbanização de um país, ii) grau de cobertura, iii) utilização do serviço móvel e iv) custos regulamentares recorrentes.

A análise feita conclui que os parâmetros referidos apresentam uma discrepância significativa entre o conjunto de países identificados pelo ICP-ANACOM para levar a cabo a sua análise:

- i) Ao ser um dos países menos urbanizados do grupo comparado (os 6 referidos pela Anacom, mais Portugal e o Reino Unido), cada elemento de rede cobrirá um número menor de clientes. Os dados apresentados pela Frontier apontam para que, considerando idênticos todos os restantes factores, o menor grau de urbanização de Portugal e uma densidade populacional na média requerem, para cobrir a mesma percentagem de população, custos de construção e de manutenção de uma rede superior ao reino Unido, Itália e França;
- ii) Considerando o elevado grau de cobertura do serviço móvel quer em termos de território quer de população a obtenção de cobertura adicional em Portugal, em comparação com outros países, poderá ser obtida através de custos marginais por estação de base superiores ao desses países;
- iii) Para os países dos quais se dispõe informação estatística Portugal aparece como aquele com menor volume de tráfego por cliente e por estação de base. Em consequência o custo da estação de base e da sua manutenção são distribuídos por um volume de tráfego inferior ao observado nos restantes países com o devido impacto, em termos de custos, nos preços grossistas (e retalhistas);
- iv) A Frontier refere que os custos exógenos constituem fundamento para a existência de diferenças ao nível dos preços de terminação. Tal como a Vodafone tinha também referido noutras ocasiões os custos pagos pelos direitos de utilização do espectro em Portugal encontram-se entre os mais elevados a nível europeu e acima dos países comparados.

O grupo de países escolhidos pelo ICP-ANACOM é assim desadequado para o objectivo proposto e pode muito provavelmente subestimar fortemente os custos do serviço de terminação de chamada em Portugal. Complementarmente, a utilização¹¹, com a devida adaptação de parâmetros, do modelo de custeio da OFCOM, aponta para custos de terminação em Portugal significativamente superiores (32.6%) àqueles que se obteriam, por exemplo, para o Reino Unido.

¹¹ Estudo da Frontier em Anexo, página 34.

A Vodafone acredita assim que a opção do ICP-ANACOM para a definição de preços através de um método comparativo baseado num conjunto de parâmetros causadores de custo que não correspondem à realidade portuguesa representa um risco grave para os operadores, o mercado e, em última instância, os consumidores. O método adoptado pelo ICP-ANACOM comporta o risco da definição dos preços de terminação a um nível excessivamente baixo com as consequências que daí podem resultar, nomeadamente na formação dos preços retalhistas.

Os dados apresentados apontam para a existência de motivos estruturais próprios do mercado móvel português que determinam a incorrecção e inaplicabilidade do grupo de países escolhidos pelo ICP-ANACOM. O facto de Portugal se posicionar em vários dos parâmetros apresentados bem como na média de grande parte dos custos relevantes para efeito de terminação de chamadas (conforme demonstrado na informação de custos apresentada nos comentários de 2007) deveria levar o ICP-ANACOM a considerar o estabelecimento do preço da TM na média europeia até 2012.

A Vodafone repete assim a sua preocupação, já manifestada nos comentários submetidos em 2007, segundo a qual "(...) o ICP-ANACOM, enquanto entidade administrativa, mesmo em sede de análise comparativa com outros países, (...) deverá comparar apenas o que é comparável, [não podendo impor] (...) obrigações idênticas a situações desiguais, sob pena de tais medidas se traduzirem em graves injustiças para o mercado e altamente nocivas para os consumidores".

4 – Comparação com os tarifários intra-rede

Tal como referido no capítulo anterior os planos tarifários de retalho com uma distinção de preços para o tráfego intra-rede são adoptados por menos de metade da base de dados de cliente resultando a sua escolha das opções dos clientes para maximizar o benefício que obtém com o serviço móvel atendendo ao seu perfil de tráfego. Os tarifários intra-rede permitem também, aos operadores, procurar maximizar o tráfego gerado na sua rede como forma de rentabilização da mesma.

O ICP-ANACOM parece acreditar que a tarifa média do tráfego intra-rede constitui uma referência para a definição do preço do serviço de terminação de chamada. O estudo da Frontier, já referido, considera que a utilização do preço das tarifas intra-rede é desadequado.

De facto, para além da dificuldade em apurar esse valor considerando, por exemplo, a valorização das mensalidades com tráfego incluído o valor médio dependerá também do perfil de tráfego dos clientes e do tipo de planos tarifários a que os mesmos aderiram, isto é, sem qualquer relação com o custo desse tráfego.

5 – Comparação com o preço de terminação em rede fixa

O Sentido Provável de Decisão relativo à Obrigação de controlo de Preços persiste em evidenciar¹² o diferencial entre os preços de terminação em redes móveis e o mesmo preço em rede fixas atribuindo a essa diferença uma das razões para uma distorção de mercado em desfavor das segundas. Chama-se a atenção, em nome do rigor, que o diferencial de 10 vezes apresentado não corresponde àquele que se verifica com a maior parte dos operadores, cujo valor é significativamente inferior. A diferença de preços, para o tráfego originado na rede da Vodafone, varia entre as 10 vezes para tráfego terminado na PT e 5.7 vezes para tráfego terminado na Sonaecom.

A comparação entre os preços de terminação em cada tipo de redes parte do princípio, equivocado, que ambas as redes são idênticas. A Vodafone considera útil recordar a análise apresentada na sua resposta¹³ ao anterior Projecto de deliberação sobre mercados grossistas de terminação de chamadas em redes móveis individuais e especificação da obrigação de controlo de preços, Projecto esse em que o próprio ICP-ANACOM reconhecia que *"existem razões de natureza técnica para que exista uma diferença de custos de terminação das redes móveis e de redes fixas"*¹⁴.

Nos comentários da Vodafone destacou-se a diferença entre as redes de telecomunicações móveis e de telecomunicações fixas que determina de que forma e em que termos os custos de cada rede são recuperados. A diferença essencial reside, numa rede móvel, na partilha da rede entre os diferentes utilizadores (elementos sensíveis ao tráfego) e numa rede fixa na utilização dedicada de um segmento da rede por cada utilizador individual (elementos não sensíveis ao tráfego)¹⁵.

¹² http://www.anacom.pt/streaming/controloprecos_deli13012010.pdf?contentId=1004798&field=ATTACHED_FILE, página 19.

¹³ Referência Anacom_TM_JC20071210_Consulta

¹⁴ Deliberação de 20/10/2007, Página 20, http://www.anacom.pt/streaming/obrigcontroloprecos_merc16.pdf?contentId=530659&field=ATTACHED_FILE

¹⁵ Existem também custos fixos que são comuns quer à linha de rede quer ao tráfego como é o caso dos custos de gestão da rede e dos custos administrativos. No entanto, várias ARN consideram esses custos com impacto reduzido quer as redes fixas quer nas redes móveis, ignorando-se por isso o seu efeito nesta análise.

Nos seus comentários a Vodafone referiu que *“as redes móveis são (...) sensíveis ao tráfego porque os seus utilizadores competem entre si pela mesma capacidade de rede disponível que pode ser usada por qualquer utilizador registado numa célula. As redes fixas, em contraste, constituem-se por linhas de cobre dedicadas que servem um utilizador, de forma unívoca, e não são partilhadas por nenhum outro. Estas linhas de cobre representam uma parte significativa dos custos de construção de uma rede fixa¹⁶.”*

As diferenças apresentadas levam a que as redes fixas recuperam os custos sensíveis a elementos não-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 independentes utilização que é feita do elemento de acesso da rede (em termos de frequência ou volume de tráfego) que corresponde ao lacete local de cobre. Numa rede móvel, pelo contrário, todos os custos são 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 móvel¹⁷.

Pelas razões apontadas os preços de terminação das redes móveis e fixas terão que ser necessariamente diferentes considerando a Vodafone um equívoco a persistência na sua comparação e na atribuição às diferenças que se verificam alegados efeitos de distorção do mercado cuja explicação é mais complexa que aquela apresentada.

6 – A opção “facturação sem pagamento”

O Projecto relativo à Obrigação de Controlo de preços expõe¹⁸, enquanto desenvolvimento internacional relevante, a posição do Grupo de Reguladores Europeus segundo a qual um modelo de “Facturação sem Pagamento” (“*Bill and Keep*” - BaK) a aplicar no futuro enquanto mecanismo de interligação seria o mais adequado no âmbito das RNG.

¹⁶ As redes fixas e móveis necessitam de redes núcleo (core) de grande dimensão que são sensíveis ao tráfego em ambos os casos.

¹⁷ Custos sensíveis a factores não-tráfego tais como os custos de activação do serviço ou de aquisição dos terminais móveis são recuperados através do cliente móvel.

¹⁸ http://www.anacom.pt/streaming/controloprecos_deli13012010.pdf?contentId=1004798&field=ATTACHED_FILE, Página 7.

O ICP-ANACOM refere, ainda, que a "(...) *necessidade de reduções significativas e num prazo relativamente curto nos preços de terminação móvel, como forma de reduzir as distorções competitivas existentes – nomeadamente entre operadores móveis e fixos (...) facilitarão a transição para o regime de BaK(...)*"¹⁹.

A Vodafone rejeita, nos comentários apresentados no ponto anterior, que o nível dos preços de terminação móvel contribua para qualquer alegada distorção de mercado entre operadores fixos e operadores móveis. Adicionalmente recorda-se, tal como é referido no texto do Projecto sobre Obrigação de Controlo de Preços²⁰, que a Recomendação da Comissão sobre os preços de terminação em redes fixas e móveis estabelece que estes deverão ser estabelecidos ao nível dos custos eficientes e basear-se em custos correntes obtidos utilizando custos incrementais de longo prazo.

A leitura feita pela Vodafone dos estudos teóricos sobre a "facturação sem pagamento" aponta para que não exista uma vantagem clara e evidente na alteração do modelos de interligação em vigor através do qual uma parte dos custos comuns e a totalidade dos custos marginais são recuperados através dos preços de terminação de chamada. Além da posição do ERG não é apresentado no Projecto qualquer outra análise ou estudo que demonstre qual o impacto nos consumidores e na sua satisfação da alteração do actual modelo e das suas consequências. Não se apresenta, em particular, qualquer evidência de que os clientes portugueses de serviços móveis de voz valorizem de tal forma a recepção de chamadas que estejam dispostos a pagar por esse serviço caso venha a ser impostos um modelo de interligação de "facturação sem pagamento".

A Vodafone acredita que o modelo actualmente em vigor é aquele que deverá continuar a ser usado e aquele que é consistente com uma universalização do acesso ao serviço móvel de voz, permitindo um nível elevado da penetração do serviço e uma utilização eficiente por parte dos clientes. Por essa razão o preço do serviço de terminação em redes móveis não deverá ser estabelecido num nível de tal forma baixo que o coloque abaixo dos seus custos uma vez que tal terá consequências negativas no operador, no mercado, nos consumidores e no investimento dos operadores.

Se o preço de terminação em redes móveis, num Mercado altamente penetrado e competitivo como é o português, vier a ser colocado abaixo do seu nível de custos, os operadores terão que, tal como explicado pelo

¹⁹ Idem.

²⁰ Página 10.

efeito “colchão de água”, reflectir essa perda de proveitos no mercado de retalho. Neste caso, uma descida abrupta do preço de terminação em redes móveis impactaria negativamente os preços de retalho.

Teoricamente, uma descida abrupta do preço de terminação móvel num curto espaço de tempo poderá ter como resposta do operador um aumento repentino dos preços de retalho, enquanto que uma descida faseada e prolongada no tempo permitiria uma resposta mais lenta. Uma descida mais lenta e gradual do preço de terminação móvel num mercado altamente competitivo (que permita reflectir a aquisição de ganhos de eficiência e custos em redução) conduzirá, em contrapartida, a uma redução gradual dos preços de retalho contrariando assim o efeito “colchão de água”.

O estabelecimento de preços de terminação móveis abaixo dos seus custos comporta assim um risco regulamentar elevado tal como representa um impacto de negócio gravoso para os operadores afectados com possíveis consequências nefastas para a estrutura do mercado móvel português, reduzindo o nível de competitividade do mercado e, ultimamente, o bem estar dos consumidores.

O modelo de “facturação sem pagamento” representa, para a Vodafone, a pior opção pois não só obrigaria os operadores a oferecer um serviço sem qualquer recuperação dos custos incorridos como obrigaria, em consequência a um incremento da intervenção regulamentar para assegurar o cumprimento de obrigações de interligação que o modelo proposto vem desincentivar.

Como a Vodafone referiu já nesta sua posição, a intervenção regulamentar e a acção do regulador devem basear-se única e exclusivamente na natureza do problema de concorrência identificado, devendo ainda as medidas correctivas identificadas ser proporcionais, adequadas e justificadas para resolver o problema específico.

Ora a Vodafone considera que a imposição de um modelo de “facturação sem pagamento” não obedece aos critérios referidos por o mesmo não endereçar a natureza do alegado problema de concorrência que é referido ao longo do texto do Projecto, não ser adequado nem proporcional.

O texto do Projecto em consulta refere, como alegado problema de mercado identificado pelo ICP-ANACOM, uma distorção competitiva entre operadores móveis o efeito das ofertas de retalho intra-rede nas condições concorrenciais entre esses operadores. Esta realidade é no entanto observável também nos mercados onde é

adoptado o modelo de "facturação sem pagamento" como é o caso dos EUA, como indicado no estudo da Frontier apresentado em Anexo, assim como no Canadá. Os operadores presentes nos mercados destes países disponibilizam, tal como ocorre na Europa, uma variedade de planos tarifários destinados a satisfazer as necessidades de cada perfil de cliente, sendo que em vários desses planos existem mensalidades com tráfego ilimitado para tráfego intra-rede enquanto que o tráfego inter-rede é facturado em função dos minutos gerados. Também em França, enquanto este modelo vigorou até 2005, o operador Bouygues, por exemplo, disponibilizava tarifários com diferenciação intra-rede e inter-redes. Nestes países, tal como no resto do mundo, a proporção de tráfego intra-rede face ao total cresceu sempre, precisamente porque não consiste numa distorção de mercado e porque não resulta do diferencial das tarifas intra-rede e inter-redes.

A leitura teórica feita pelo ICP-ANACOM sobre a imposição do modelo de "facturação sem pagamento" enquanto solução que responda à alegada distorção de mercado não é assim confirmada pela realidade. Adicionalmente, embora o modelo referido possa parecer apelativo, dada a sua aparente simplicidade, traz consigo novas necessidades de intervenção regulamentar. Referimo-nos à necessidade de vir a ter que impor interligação entre operadores, ou clarificações sobre aspectos técnicos da sua implementação, monitorização dos fluxos de tráfego e, ainda, ao impacto extremamente negativo (que tem sido ignorado) da geração de chamadas indesejadas (*spam*) que coloca obstáculos e custos significativos à implementação de tal modelo.

A análise da Frontier, já referida, tal como a restante literatura sobre o modelo de "pagamento sem facturação" indica que este modelo é justificado sob condições específicas, em particular na presença de externalidades de tráfego que ocorrem quando a parte chamada identifica a obtenção de vantagens por receber chamadas. Ora não são apresentados quaisquer estudos que demonstrem a existência de tais externalidades de tráfego.

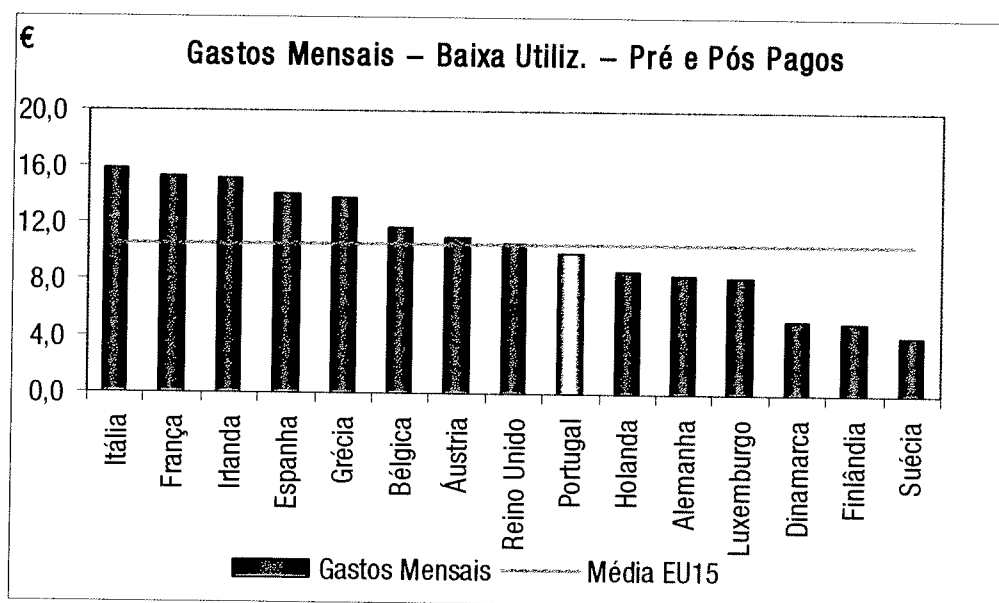
V - IMPACTO DA APLICAÇÃO DAS MEDIDAS PROPOSTAS

1 – Impacto nas tarifas de retalho

As análises apresentadas pelo ICP-ANACOM deixam transparecer uma preocupação focada exclusivamente no efeito das TM nas ofertas retalhistas e no seu alegado efeito no mercado. Parece recluir-se que o nível, ou até a facturação do serviço grossista, das TM condiciona de tal forma as tarifas de retalho que inibe a sua redução mantendo-as artificialmente elevadas.

A Vodafone considera essa preocupação desnecessária. De facto, como o ICP-ANACOM muito bem sabe, o nível das tarifas de retalho compara positivamente com o dos países da OCDE²¹, em particular ao nível dos tarifários de baixa e média utilização²². Adicionalmente, como foi já referido, a oferta tarifária disponível em Portugal contribuiu para a universalização do acesso ao serviço telefónico móvel através de opções diversas (pré-pagos, pós pagos, pacotes de minutos, sem diferenciação intra-rede, com lista de números preferidos independentemente da rede, etc...) que optimizam o bem-estar dos consumidores respondendo às suas diferentes necessidades.

Quadro 4: Gastos Mensais para utilizadores com baixa utilização para ambos os planos tarifários

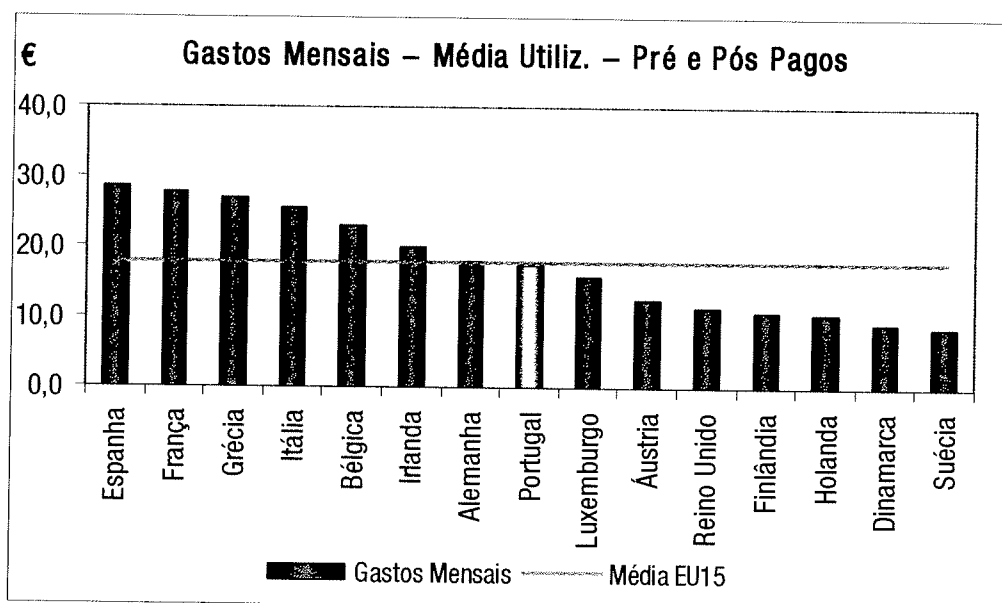


Fonte: *Teligen Mobile baskets*, Agosto 2009

²¹ Ver análises Teligen.

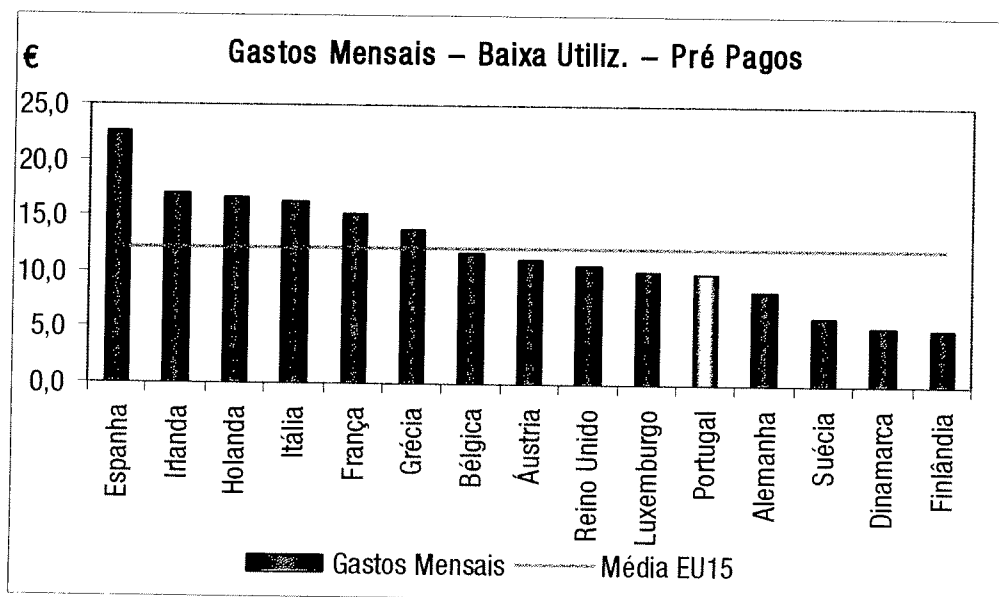
²² No estudo referente a Agosto 2009, Portugal situou-se novamente abaixo da média no perfil de utilização baixo e médio para qualquer opção tarifária em cerca de 4.4% e 2.2%, respectivamente. Quando restrito aos planos pré-pagos (que representam cerca de 72.8% do mercado, as diferenças aumentam para os -17.4% para o perfil baixo e -24.4% para o perfil médio.

Quadro 5: Gastos Mensais para utilizadores com média utilização para ambos os planos tarifários



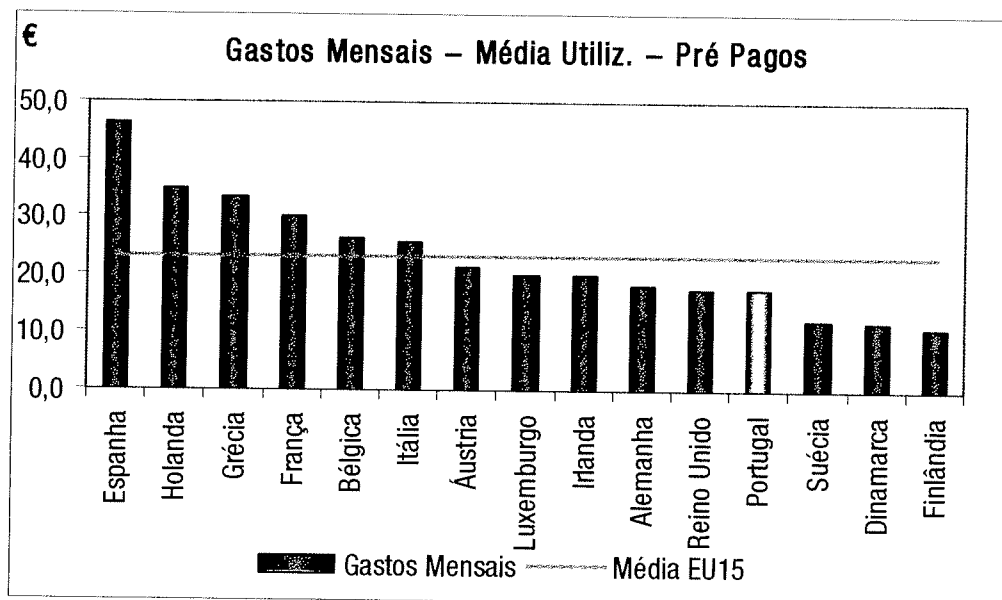
Fonte: Teligen Mobile baskets, Agosto 2009

Quadro 6: Gastos Mensais para utilizadores com baixa utilização para planos pré pagos



Fonte: Teligen Mobile baskets, Agosto 2009

Quadro 7: Gastos Mensais para utilizadores com média utilização para planos pré pagos



Fonte: *Teligen Mobile baskets*, Agosto 2009

Considera-se assim não haver qualquer evidência que o nível que os preços de TM tiveram até à data tenha condicionado a estrutura das ofertas retalhista ou retirado bem-estar aos clientes. Da mesma forma, não é apresentada qualquer evidência de que em países com TM inferior à portuguesa, ou até sem pagamento de TM, exista uma inovação superior ao nível de tarifários ou que os mesmos propiciem um maior bem-estar que as ofertas disponíveis em Portugal. Pelo contrário, as evidências apontam para o facto de, para os clientes de menor consumo, as ofertas tarifárias de retalho disponíveis em Portugal oferecem um custo de utilização menor e uma maior flexibilidade de planos.

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

2 - Impacto no mercado e consumidores de uma descida agressiva na TM

A agressividade da proposta de descida do preço da TM (quer em termos nominais, quer em termos de período de implementação das mesmas), acarretará impactos significativos nos operadores de comunicações móveis com efeitos negativos nos consumidores e na economia nacional.

Tal descida, amplamente analisada no estudo da Frontier, reflecte-se tanto na variação discreta das taxas de terminação (descida anual de 32% versus uma média de 19.1%), bem como no período de em que essas reduções ocorrem (reduções em Portugal até Abril de 2011 versus uma média de 28 meses nos restantes países), com o seguinte impacto no mercado e consumidores:

a) A necessidade de assegurar níveis específicos de rentabilidade e de retorno dos investimentos poderá afectar negativamente os clientes de menores rendimentos, em particular os subscritores de planos tarifários pré-pagos que valorizam a possibilidade de controlo dos seus custos, em resultado do designado efeito "colchão de água" apresentado no número seguinte. Caso os operadores não consigam assegurar a sua rentabilidade e recuperar parte dos custos por si suportados através do preço de terminação de chamada procurarão fazê-lo quer através dos preços de retalho, das mensalidades do serviço, do prazo de validade dos saldos pré-pagos ou, ainda, reduzindo ou eliminando a subsidiação de equipamentos.

Em qualquer circunstância serão os clientes de serviços pré-pagos (que representam, em Portugal, a esmagadora maioria dos clientes) os mais penalizados e aqueles que mais verão reduzido o seu bem-estar.

b) A evolução disruptiva das taxas de terminação móvel proposta é também corroborada pela análise efectuada por diversos analistas financeiros que, apesar de terem incorporado descidas do nível de terminação nos *price targets* que apresentam, não contemplavam reduções tão drásticas (exp: comunicados emitidos logo após a publicação da presente consulta por Banif Investment Banking, Credit Suisse, ING, Goldman Sachs, UBS, etc...) ²³.

²³ Alguns exemplos:

- Credit Suisse a 22/01/2010 "(...)Anacom on Wednesday evening announced proposals for larger than expected cuts in MTRs in Portugal (...)")
- ING a 20/01/2010 "(...)The proposed cuts are much more aggressive than expected (...)")
- BANIF IB a 21/01/2010 "(...)In our view, the MTR glide path just announced by Anacom is substantially more aggressive than the proposals of the several European regulators (except for France), namely Spain (€0.045 between 16 October 2011 and 15 April 2012 and €0.04 from 15 April 2012 onwards), Italy (€0.053 in July 2011 and €0.045 from 1 July 2012 onwards) and Greece (€0.0495 in January 2011 (...)")

As reacções dos especialistas do mercado financeiro e de capitais que, num enquadramento já por si só muito sensível (tal como reconhecido pelo próprio regulador no projecto de decisão 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), deverão ser tidas em consideração pelo ICP-ANACOM. As reacções referidas condicionam fortemente a capacidade de captação, pelos operadores de comunicações electrónicas, de novos fundos e recursos necessários à execução dos seus planos de investimento.

Estas limitações, inesperadas e indesejadas na actual conjuntura restritiva, vêm comprometer a capacidade de inovação das actuais redes de comunicações quer na sua evolução para o LTE²⁴ e para o surgimento de novos serviços com exigências de débito mais elevados, quer no investimento e na generalização das RNG.

Considerando a necessidade de investimento e de criação de emprego da economia portuguesa, nomeadamente em termos da melhoria da competitividade proporcionada pelas comunicações móveis e pela banda larga as medidas propostas pelo ICP-ANACOM trarão consigo um efeito negativo indesejado.

Estas consequências, bem como o impacto na balança de pagamentos portuguesa, traduzem-se em pressões negativas adicionais desnecessárias na situação económica portuguesa actual.

3. Efeito "colchão de água"

Considerando a singularidade da proposta de redução do preço da terminação móvel de forma excessivamente agressiva num período de espaço tão curto, a Vodafone considera que o ICP-ANACOM não procedeu a uma análise cuidada e exaustiva do impacto dessa decisão.

Diversos estudos internacionais têm-se focado na análise do designado efeito "colchão de água" ("*waterbed effect*") e nas consequências de uma descida abrupta do preço de terminação móvel. Este efeito traduz o impacto que uma redução significativa das tarifas de terminação móvel exerce nos operadores e materializa-se na prossecução de estratégias de recuperação dos custos incorridos com a sua base de clientes. Em

²⁴ Long Term Evolution

consequência os operadores vêm-se forçados a rever em alta o nível das tarifas de retalho (quer de uma forma discreta, quer de forma progressiva com incrementos mais suaves ao longo do tempo).

O efeito “colchão de água” deverá assim ser fulcral numa política de regulação do preço da terminação móvel uma vez que se trata de identificar o impacto da regulação do serviço grossista de terminação de chamadas numa rede móvel nos preços retalhistas disponibilizados no mercado. A Vodafone considera surpreendente que o ICP-ANACOM minimize o efeito “colchão de água” duvidando da sua existência em Portugal²⁵. A apreciação do ICP-ANACOM resulta de uma análise das descidas do preço de terminação móvel ao longo de 7 anos (entre 2002 e 2009) em vez do efeito de uma descida significativa num espaço de tempo curto e, embora faça uma referência ao estudo empírico de Genakos e Valetti em que se refere que o efeito não é total, ignora as restantes conclusões dessa análise bem como outros estudos económicos sobre a sua existência.

A subida de tarifas de retalho que poderá resultar de uma descida abrupta dos preços de terminação poderá reflectir-se negativamente nos consumidores, em particular nos de condições socioeconómicas mais desfavorecidas e com menores possibilidades financeiras que recorrem, essencialmente, a planos pré pagos móveis por serem aqueles que lhes conferem um controlo dos seus níveis de gastos.

Esta subida pode assim levar a uma alteração do comportamento dos consumidores ou, em alguns casos, à sua exclusão do acesso a serviços de comunicações electrónicas. Tal como a Vodafone referiu já nestes seus comentários, 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 do PIB *per capita* quando comparado com os restantes países europeus, os EUA e o Canadá.

O ICP-ANACOM deverá assim reequacionar o nível de descidas e o período das mesmas, de modo a evitar todas as possíveis consequências de tal medida.

²⁵ Sentido Provável de Decisão - Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações Regulamentares, página 44.

4 - Consequências no investimento

A Vodafone lamenta que toda a análise feita pelo ICP-ANACOM em sede de análise de mercado bem como da Obrigação de Controlo de Custos seja omissa sobre o impacto significativo que a sua proposta terá na capacidade de investimento dos operadores que exploram redes móveis. É, aliás, com perplexidade que se constata que a única referência do ICP-ANACOM ao impacto sobre o investimento consiste na crença de que a redução do preço das TM terá um impacto positivo por " Permitir reforçar a capacidade de investimento dos operadores fixos, atendendo a que, assumindo que a procura-preço das chamadas fixo-móvel não é totalmente inelástica, a margem dos operadores fixos, neste segmento, irá aumentar, mesmo que a totalidade das reduções das terminações móveis sejam passadas para o consumidor final. Este reforço vem num momento em que tal investimento, nomeadamente em redes de nova geração, é necessário numa óptica de fortalecimento da sociedade da informação em benefício dos consumidores²⁶ (sublinhado nosso).

Em primeiro lugar, a Vodafone estranha que uma medida (a redução do preço da TM) tomada alegadamente em nome do bem-estar dos consumidores e da capacidade de concorrência entre operadores fixos e operadores móveis não se debruce, também, sobre a necessidade de rever a margem bruta dos operadores fixos no tráfego fixo-móvel. Como o ICP-ANACOM muito bem sabe, a margem dos operadores fixos neste tráfego encontra-se já ao nível do preço da TM e, caso nada seja feito, passará a ser superior a esse preço. A posição do ICP-ANACOM sobre o investimento deixa assim transparecer implicitamente que os consumidores poderão não obter qualquer benefício (ou beneficiarão somente de forma parcial) da descida das TM. Adicionalmente, a Vodafone não consegue compreender em que medida o aumento da margem que os operadores fixos poderão obter do tráfego fixo-móvel contribuirá para o investimento destes operadores, particularmente em RNG.

Em segundo lugar, ao ignorar o efeito que as suas medidas terão nos operadores móveis e na sua capacidade de investimento o ICP-ANACOM está objectivamente a esquecer-se da importância e valor de mais de 50% do mercado português de comunicações electrónicas, os seus investidores, colaboradores e clientes.

A apreciação do ICP-ANACOM sobre o impacto positivo da descida da TM parece-nos desadequada. Tal como a informação estatística do próprio ICP-ANACOM demonstra (ver quadros nº 1 e nº 2), também em resultado das descidas trimestrais da TM que não são apreendidas pelo mercado e na falta de transferência do benefício dessas descidas para os consumidores, tende a não se observar elasticidade na procura-preço das chamadas

²⁶ Idem, página 28

fixo-móvel. A apreciação do ICP-ANACOM já referida é, aliás, desmentida pelo maior grupo português de comunicações electrónicas (o Grupo PT) e maior investidor em RNG. Em comunicado²⁷ emitido pelas suas participadas TMN e PT Comunicações, foi destacado o impacto negativo na inovação e investimento (em particular nas Redes de Nova Geração Móvel) das medidas previstas no Projecto bem chamada a atenção para a necessidade da sua revisão substancial "(...) *para que o País possa criar uma vantagem competitiva estrutural para atrair mais investimento e promover a criação de emprego*".

O mercado português móvel tem-se distinguido positivamente em termos de investimento nas suas infra-estruturas, inovação e disponibilização de novos serviços. Foram estes investimentos que permitiram a Portugal destacar-se positivamente, a nível internacional, na penetração do serviço, adequabilidade dos tarifários às necessidades dos consumidores e oferta de serviços. Para que Portugal continue a ser uma referência a nível mundial é imprescindível que os operadores móveis mantenham o seu ritmo de investimento.

A redução do preço da TM corre o risco de, como referido, vir a constituir somente um aumento da margem de alguns operadores o que não é economicamente eficiente e prejudica os incentivos ao investimento dos operadores móveis num cenário de inovação crescente em termos de comunicações de dados.

Ora, enquanto a Lei 05/2004 de 10 de Fevereiro (Lei das Comunicações Electrónicas) estabelece, no seu artigo 5º, como objectivos da Regulação a promoção da concorrência na oferta de redes e serviços bem como o encorajamento de investimentos eficientes e a promoção da inovação, o Projecto em apreço não toma devidamente em linha de conta tais objectivos. A OFCOM, no Reino Unido, por exemplo, reconhece explicitamente a existência de uma relação entre o nível do preço das TM e o investimento duradouro e sustentado em novas infra-estruturas e serviços que permitam àquele país manter-se na linha da frente das comunicações móveis²⁸.

²⁷ Comunicado de 21 de Janeiro de 2010- "**A proposta de decisão da Anacom prejudica Portugal e inibe a inovação e o investimento no sector**" - http://www.telecom.pt/InternetResource/PTSite/PT/Canais/Media/press_releases/decisaoanacomprejudicaportugal.htm

²⁸ Mobile call termination statement March 2007

- Parágrafo 9.33: "*Ofcom has taken into account the potential impacts on investment and innovation if MNOs are prevented from recovering their efficiently incurred costs.*"

- Parágrafo 9.167 "*Ofcom has noted that charge controls should not be so tight as to impact adversely prospects for investment.*"

- Parágrafo 9.175: "*Ofcom recognises that a balance must be achieved between serving the short term welfare of consumers (through lower prices and hence immediate reductions of prices to a level consistent with the underlying costs), and conversely the need for efficient investment incentives for existing and prospective network operators and service providers allowing a sufficient period of time for operators and customers to adjust to new levels and structures of mobile charges (which benefit consumers in the longer term).*"

- Parágrafo 9.185: "*Ofcom is concerned that a sharp and immediate reduction to cost (Option 3) may not be in the longer term interests of consumers (if such a reduction presents a material risk to further investment in mobile services).*"

A redução excessiva do preço da TM ou, em particular, o seu estabelecimento num nível que não permita a recuperação dos custos e investimentos dos operadores móveis obrigará, como foi já referido nesta posição da Vodafone, a procurar recuperar os seus custos noutros serviços e a reduzir o investimento. Os preços de TM, como tem vindo a ser afirmado, têm um contributo positivo nos resultados dos operadores e na disponibilização aos clientes de um serviço de qualidade com baixos preços de retalho. Os operadores não devem assim ver levantados obstáculos e barreiras à sua capacidade de investimento que lhes permita manter a referida qualidade, inovação e capacidade concorrencial, pelo que é crítico que o regulador não interfira nos factores que incentivam positivamente o investimento.

O papel do ICP-ANACOM, em particular aquando da tomada de decisões sobre intervenção nos mercados que regula, é assim o de assegurar que são dados aos operadores os incentivos adequados para continuar a investir nas suas redes e serviços.

VI- CONCLUSÃO

A Vodafone mantém a sua interpretação de que, destinando-se as obrigações indicadas no novo quadro regulamentar a fazer face a problemas de dominância registados no mercado relevante e não existindo no mercado em análise um problema de dominância ou de poder de mercado significativo, a imposição de obrigações regulamentares afigura-se infundada e perniciosa para o bom funcionamento do mercado dos serviços móveis.

A Vodafone mantém a posição expressa em ocasiões anteriores, apresentando novas análises, segundo as quais o controlo de preços que o ICP-ANACOM pretende impor é injustificado e excessivo. O Projecto do ICP-ANACOM afasta-se do princípio da previsibilidade das políticas e medidas de regulação e desconsidera o impacto que o controlo de custos tem na gestão dos operadores, nos seus planos de investimentos futuros, no emprego e, consequentemente, no mercado e nos consumidores.

A Vodafone apresentou dados que apontam para que as alegadas distorções de mercado que o ICP-ANACOM afirma identificar não têm qualquer relação com o nível dos preços de TM. De facto, o crescente peso do tráfego com origem móvel quando comparado com a origem fixa depende de factores comportamentais e específicos do serviço telefónico móvel que não o nível de preços de terminação nessa rede. Da mesma forma a existência

de planos tarifários com diferenciação intra-rede e inter-rede não resultam do nível da TM nem desaparecerão com a redução dessa TM ou a sua eliminação como o demonstra a realidade dos países onde não se aplica (ou não se aplicava) a TM.

Ao estipular as TM ao nível de um operador eficiente o ICP-ANACOM deve recordar que esse será o operador eficiente do mercado português e não um hipotético e idealizado operador eficiente europeu. O recurso, que a Vodafone não contesta, à comparação internacional para estabelecimento da TM deverá assim incorporar parâmetros de análise que tenham um contributo efectivo para os custos da formação do preço da TM semelhantes àqueles que se verificam em Portugal. Esses parâmetros são apresentados no estudo da Frontier em anexo que chama a atenção para o facto de, ao usar-se uma análise comparativa, a decisão a tomar pela ARN deve considerar a existência de uma margem de erro e o seu impacto nos operadores.

O Projecto do ICP-ANACOM incorre, do ponto de vista da Vodafone, em 3 erros:

- 1) A análise comparativa baseia-se na aparente implementação de uma metodologia consistente num grupo de países em detrimento da selecção de países com de parâmetros e realidades que contribuem para o custo da TM semelhantes entre si;
- 2) Foi identificado um valor para o preço da TM em Portugal sem suporte em qualquer modelo de custeio e com o incompreensível objectivo de o atingir no mais curto espaço de tempo possível através da imposição de uma redução abrupta e gravosa num calendário de reduções significativamente inferior à prática nos restantes países;
- 3) Embora baseando toda a análise do Projecto na teorização das consequências de um mercado monopolista e do nível de preços grossista praticado o ICP-ANACOM opta por ignorar toda a literatura e teoria sobre o estabelecimento de preços ao nível ou abaixo dos custos e a consequência para o mercado, concorrência, investimento, emprego e consumidores de descidas abruptas de preços num período curto.

Caso sejam mantidas as datas de produção de eficácia constantes do Projecto, a Decisão final será ilegal por violação do disposto nos artigos 127.º e 128.º do Código do Procedimento Administrativo.

Pelo exposto, a Vodafone manifesta a sua total discordância com as conclusões apresentados no Projecto de Decisão objecto de análise, lamentado os gravíssimos prejuízos que resultarão da adopção dos preços e calendário de implementação propostos, não apenas para a Vodafone como para o interesse público. Pelas razões apontadas a Vodafone espera do ICP-ANACOM uma atenção cuidada e consideração dos argumentos e



comentários apresentados desejando que o Projecto de Decisão não seja a materialização de uma decisão já tomada e definitiva. A presente consulta não pode assim constituir um mero formalismo sem consequência, mas sim uma real e adequada consideração dos argumentos e factos apresentados que determinarão, certamente, a alteração das medidas propostas.

A Vodafone não deixará, face à análise do impacto e legalidade das medidas que venham a ser aprovadas em sede de Decisão final, de recorrer a todos os meios legais e processuais que estejam ao seu dispor, para a cabal defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos.



ANEXO

[Informação Confidencial]