

Esta informação encontra-se publicada no sítio da Anacom na Internet em:

<http://www.anacom.pt/template31.jsp?categoryId=256523>

Deliberação de 24.10.2007

SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO

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

OBRIGAÇÃO DE CONTROLO DE PREÇOS

1. Enquadramento

A Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, aprovou o regime jurídico aplicável às redes e serviços de comunicações electrónicas e aos recursos e serviços conexos, definindo as competências da Autoridade Reguladora Nacional (ARN) neste domínio.

Aquele diploma transpõe as Directivas n.ºs 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março, e a Directiva n.º 2002/77/CE, da Comissão, de 16 de Setembro.

Compete à ARN, o ICP-ANACOM, definir e analisar os mercados relevantes, declarar as empresas com poder de mercado significativo (PMS) e determinar as medidas adequadas às empresas que oferecem redes e serviços de comunicações electrónicas (art.º 18.º da Lei n.º 5/2004).

Este processo desenvolve-se de acordo com as seguintes fases (art.ºs 55.º a 61.º da Lei n.º 5/2004)¹:

- Definição do mercado relevante (art.º 58.º da Lei n.º 5/2004)

Compete à ARN definir os mercados relevantes de produtos e serviços do sector das comunicações electrónicas, incluindo os mercados geográficos relevantes, em conformidade com os princípios do direito da concorrência. Na definição dos mercados relevantes deve ser tida em consideração a *Recomendação sobre Mercados Relevantes de Produtos e Serviços de Comunicações Electrónicas*², da Comissão Europeia, e as *Linhas de Orientação da Comissão relativas à análise e avaliação do poder de mercado significativo no âmbito do quadro regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações electrónicas*³;

- Análise do mercado relevante (art.º 59.º da Lei n.º 5/2004)

Compete à ARN analisar os mercados relevantes definidos nos termos do ponto anterior, tendo em conta as Linhas de Orientação.

O procedimento de análise de mercado tem como objectivo avaliar a existência de concorrência efectiva. Não existe concorrência efectiva caso seja possível identificar empresas com poder de mercado significativo (PMS).

Considera-se que uma empresa tem PMS se, individualmente ou em conjunto com outras, gozar de uma posição equivalente a uma posição dominante, ou seja, de uma posição de força económica que lhe permita agir, em larga medida, independentemente dos concorrentes, dos clientes e dos consumidores.

¹ Artigos 7º e 14º a 16º da Directiva Quadro.

² Disponível em <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=55017&contentId=87570>

³ Disponível em <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=55015&contentId=87568>

- Imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares (art.º 55.º e 59.º da Lei n.º 5/2004)

Caso se conclua que um mercado relevante é efectivamente concorrencial, a ARN deve abster-se de impor qualquer obrigação regulamentar específica e, se estas existirem, deve suprimi-las.

Caso se determine que o mercado relevante não é efectivamente concorrencial compete-lhe impor às empresas com PMS nesse mercado as obrigações regulamentares específicas adequadas, manter ou alterar essas obrigações, caso já existam.

As obrigações impostas:

- devem ser adequadas ao problema identificado, proporcionais e justificadas à luz dos objectivos de regulação consagrados no art.º 5.º da Lei n.º 5/2004;
- devem ser objectivamente justificáveis em relação às redes, serviços ou infra-estruturas a que se referem;
- não podem originar uma discriminação indevida relativamente a qualquer entidade;
- devem ser transparentes em relação aos fins a que se destinam.

A 25 de Fevereiro de 2005 foi publicada pelo ICP-ANACOM a decisão final respeitante às análises dos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais relativas às redes da TMN, Vodafone e Optimus⁴.

No Documento da Decisão relativa à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliação de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, foram definidos os mercados relevantes do produto e foram identificados como detendo PMS, nas respectivas redes, cada um dos três operadores móveis em actividade:

- TMN – Telecomunicações Móveis Nacionais, S.A.
- Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A.
- Optimus – Telecomunicações, S.A.

Foram então impostas as seguintes obrigações regulamentares:

- Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso

A obrigação de os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais darem resposta aos pedidos razoáveis de acesso garante que situações de recusa de negociação e/ou de acesso sem fundamentação objectiva não tenham

⁴ Disponíveis em <http://www.anacom.pt/template15.jsp?categoryId=143822>

lugar. Esta obrigação assegura, designadamente, que os outros operadores podem completar chamadas originadas nas suas redes e terminadas nas redes dos operadores de rede móvel em causa;

- Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações

Os operadores com PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais não devem discriminar entre os diferentes compradores de serviços de terminação de chamadas vocais em redes móveis que se encontrem em circunstâncias equivalentes, independentemente da origem das chamadas. Esta obrigação assegura que os outros operadores não se encontram injustamente em desvantagem, ou seja, que a capacidade dos outros operadores de concorrerem não é afectada por um eventual comportamento discriminatório dos operadores de rede móvel. Deve ser interpretada de modo a que os preços de terminação de chamadas na rede móvel devem ser idênticos independentemente da origem dessa chamada ser a rede fixa, outra rede móvel ou uma chamada internacional, atendendo a que o serviço prestado é o mesmo;

- Transparência na publicação de informações

Esta obrigação tem como objectivo principal facilitar a monitorização de possíveis comportamentos anti-concorrenciais. Os operadores com PMS no mercado em causa devem remeter ao ICP-ANACOM, no prazo de 10 dias, uma cópia de todos os acordos de interligação, e devem publicar os preços dos serviços de terminação de chamadas vocais nas respectivas redes, bem como as respectivas alterações. Os referidos operadores devem igualmente disponibilizar aos requerentes de interligação todas as informações e especificações necessárias para a interligação, incluindo as alterações com impacto significativo, sempre que a sua execução esteja planeada;

- Controlo de preços e contabilização de custos

A obrigação de controlo de preços, consubstanciada numa obrigação de orientação para os custos e em adoptar um sistema de contabilização de custos, é fundamental para resolver o problema dos elevados preços de terminação e para conduzir a preços eficientes.

- Separação de contas

A obrigação de separação de contas, incluindo a obrigação de reporte de informação financeira (registos contabilísticos), é essencial para que o regulador verifique o cumprimento das obrigações de não discriminação e de transparência. É também importante no âmbito da obrigação de implementação de um sistema de contabilização de custos.

O ICP-ANACOM considera que a análise de mercado efectuada mantém-se válida, atendendo a que os operadores são os mesmos, e não existiram

alterações significativas nas condições de prestação do serviço de terminação de chamadas vocais, mantendo-se válidas as conclusões obtidas na decisão de Fevereiro de 2005, bem como as obrigações regulamentares então impostas. É por isso desnecessária nova análise deste mercado.

Com base na análise de mercado a que nos referimos, o ICP-ANACOM tomou, na mesma data, uma decisão relativa à obrigação de controlo de preços nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais⁵, na qual concretizou os termos específicos da implementação da obrigação de controlo de preços durante os anos de 2005 e 2006.

Neste domínio, o ICP-ANACOM optou por uma descida gradual de preços (*glide path*), tendo sido fixada a evolução dos preços máximos de terminação explicitados na Tabela 1.

Tabela 1 – Movimentos de descida dos preços de terminação móvel

	Terminação Fixo-Móvel		Terminação Internacional - Móvel (todos)	Terminação Móvel-Móvel (todos)
	TMN e Vodafone	Optimus		
Preços Anteriores	€0,1850	€0,2779	€0,1870	€0,1870
7 Mar 2005	€0,1400	€0,2050	€0,1400	€0,1400
1 Jul 2005	€0,1350	€0,1950	€0,1350	€0,1350
1 Out 2005	€0,1300	€0,1820	€0,1300	€0,1300
1 Jan 2006	€0,1250	€0,1700	€0,1250	€0,1250
1 Abr 2006	€0,1200	€0,1500	€0,1200	€0,1200
1 Jul 2006	€0,1150	€0,1300	€0,1150	€0,1150
1 Out 2006	€0,1100	€0,1100	€0,1100	€0,1100

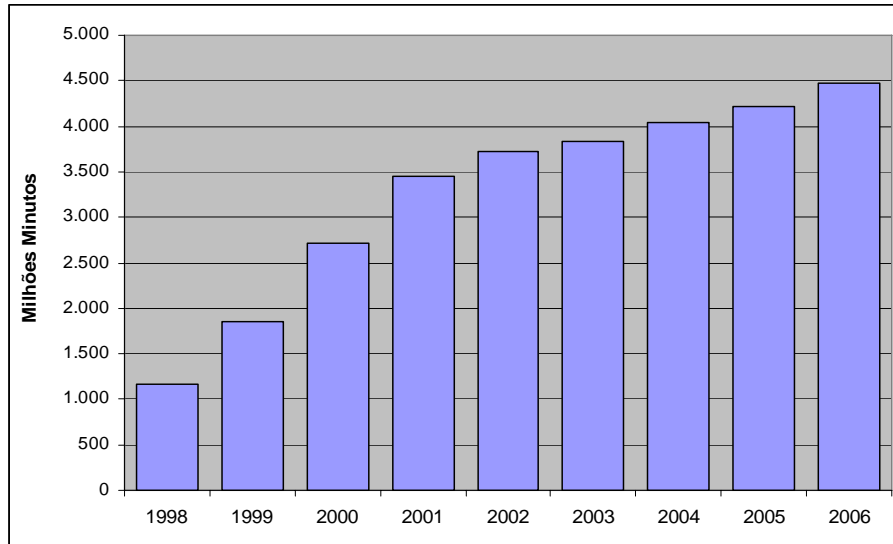
Fonte: ICP-ANACOM

A última descida dos preços de terminação ocorreu em Outubro de 2006. Na lógica da abordagem adoptada (*glide path* trimestral, com fixação de preços máximos no início do trimestre), seria expectável que o controlo de preços fosse objecto de reanálise logo no início de 2007, nomeadamente à luz da evolução dos preços apresentada pelo *benchmark* internacional, bem como da evolução projectada para os custos unitários de terminação de tráfego, que naturalmente manterão uma tendência de descida em resultado do acréscimo de tráfego cursado nas redes (GSM/UMTS) e dos aumentos de eficiência na sua gestão (ver Gráfico 1).

⁵ Disponível em

http://www.anacom.pt/streaming/dec.contrprecos_2.pdf?categoryId=201963&contentId=258996&field=ATTACHED_FILE

Gráfico 1 – Evolução dos minutos terminados nas redes móveis nacionais



Fonte: ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM entendeu no entanto adequado adoptar um período de reflexão sobre este assunto, o qual encontrou igualmente justificação no facto de até Março ter estado em aberto a possibilidade de haver uma operação de consolidação com impacte significativo no mercado. Tal período de reflexão permitiu ainda incorporar, como contributos para a decisão, um conjunto significativo de informação, nomeadamente a decorrente da actualização do *benchmark* europeu, as decisões tomadas por outros reguladores nesta matéria, as discussões mantidas sobre este assunto nos diversos *fora* europeus, bem como a análise efectuada pela Autoridade da Concorrência sobre a operação de consolidação analisada no início do ano, destacando-se nesta a relativa ao posicionamento concorrencial do operador de menor dimensão projectado para os próximos anos.

Está agora o ICP-ANACOM em condições de tomar decisão sobre este assunto, para o que pondera:

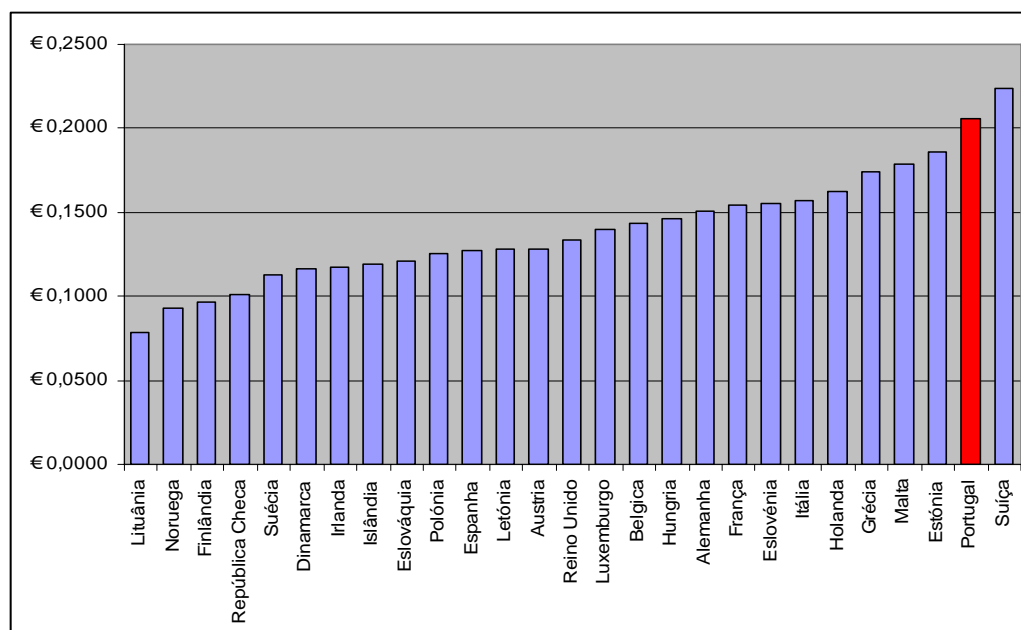
- A informação constante do *Benchmark* europeu;
- A existência de critérios relativos à diferenciação de preços, incluindo os custos e economias de escala, os efeitos de rede e desbalanceamentos no tráfego e a data de entrada no mercado;
- O recurso a *proxys* dos custos efectivamente suportados pelos operadores, sendo no entanto este instrumento supletivo em relação aos instrumentos de análise anteriores.

2. Avaliação com recurso ao *Benchmark Europeu*

A intervenção do ICP-ANACOM, de 25 de Fevereiro de 2005, determinou a fixação de preços máximos de terminação de chamadas de voz. O recurso ao *benchmark* internacional, disponibilizado pelo IRG – *Independent Regulators Group*, serviu então para demonstrar o nível elevado dos preços de terminação praticados pelos operadores móveis nacionais, face aos preços médios praticados pelos seus congéneres europeus. Tal *benchmark* foi igualmente usado como referência para a redução dos preços de terminação imposta aos operadores móveis em actividade em Portugal.

O gráfico seguinte (Gráfico 2) evidencia os elevados níveis em que se encontravam os preços médios praticados em Portugal antes da intervenção do ICP-ANACOM. Portugal era então o segundo país com os preços médios de terminação mais elevados entre os países que integravam o IRG.

Gráfico 2 - Preços médios de terminação fixo-móvel (Julho 2004)



Fonte: IRG

Tendo os países do IRG estabelecido, de uma maneira geral, consideráveis descidas de preços nos últimos dois anos e meio, o ICP-ANACOM considera que o *benchmark* mais recente disponibilizado para o IRG, de Janeiro de 2007 (Gráfico 3), constitui uma nova referência a ter em conta para a determinação dos preços máximos de terminação nas redes móveis nacionais.

Neste âmbito, é importante analisar cuidadosamente a forma como o *benchmark* deve ser utilizado como contributo para a definição dos preços máximos de terminação, evitando utilizações por defeito deste instrumento

traduzidas em garantir que os resultados do país em análise não apresentem desvios significativos em relação à média. O ICP-ANACOM entende que a análise do *benchmark* não deve ser feita de forma descontextualizada das características do mercado que se está a analisar, as quais em determinadas circunstâncias podem aconselhar à utilização da média como a variável a considerar e noutras podem levar a adoptar as melhores práticas como referência. Foi aliás essa a abordagem já utilizada no caso do serviço fixo de telefone, onde o ICP-ANACOM concluiu que havia um conjunto de factores intrínsecos ao mercado português que podiam, nesta fase, condicionar a aspiração de a situação portuguesa vir a reflectir, no imediato, as melhores práticas europeias.

Já no que respeita ao mercado móvel, o ICP-ANACOM entende que não há razões objectivas para que o objectivo não seja que Portugal se situe entre os preços de terminação mais baixos do espaço europeu. Ao contrário de outros mercados, não há razões estruturais ou conjunturais que condicionem este objectivo.

Nesse contexto, entende-se que, como objectivo, o preço médio de terminação móvel registado no mercado português deve situar-se dentro dos cinco melhores do *benchmark* Europeu⁶. De acordo com o *benchmark* de Janeiro de 2007, esse valor é de €0,078 por minuto, praticado na França, como se vê no Gráfico 3. Note-se que no *benchmark* Europeu existem vários preços médios próximos de €0,08, encontrando-se nessa situação três países, que se situam entre os 4º e 6º lugares, com preços entre €0,0737 e €0,0782.

Adicionalmente, há que atender a que o *benchmark* é por sua vez dinâmico, o que aconselha a que se fixe um objectivo no final do período abrangido pela presente decisão abaixo do referido valor de €0,08, para que o efeito de descida dos preços praticados em Portugal não seja mais que ultrapassado pelas descidas verificadas nos restantes países. Este facto é aliás ilustrado pelo facto de Portugal, no momento da decisão de 25 de Fevereiro de 2005 ter fixado, como se disse, um preço que então era o 5º melhor no *benchmark* europeu e de, em resultado da evolução dos restantes países já se situar na 19ª posição em Janeiro de 2007, situação que entretanto até já se poderá ter agravado.

Relativamente ao valor médio de terminação dos países do *benchmark* europeu, ele diminuiu 8% entre Fevereiro de 2004⁷ e Janeiro de 2005, 12% entre Janeiro de 2005 e Janeiro de 2006, e 9% entre Janeiro de 2006 e Janeiro de 2007, pelo que se pode admitir que a redução média anual tem sido de aproximadamente 10%. Tendo em conta que o *benchmark* que está a ser usado é o de Janeiro de 2007, podemos considerar como razoável que num prazo de 2 anos se verifique uma redução de cerca de 20% em média. É assim

⁶ No passado, a Comissão Europeia utilizou como referência para as melhores práticas o preço praticado pelo 3º melhor, nomeadamente nos casos da interligação fixa e circuitos alugados. Ressalva-se no entanto, que nessa altura os *benchmarks* eram baseados em 15 Estados-membros. Neste contexto, considera-se adequado a utilização do 5º melhor.

⁷ Data do primeiro *benchmark* do IRG.

que se entende que deve ser fixado como objectivo para o preço de terminação móvel, o valor de €0,065, a vigorar no final de 2008.

Por outro lado, sabe-se já, de acordo com a informação disponível, que no final de 2008 em 5 países os preços de terminação serão inferiores ou próximos do referido valor de €0,065, sendo expectável que tal número de países venha entretanto a aumentar.

Convém ainda recordar que na decisão de 25 de Fevereiro de 2005 foi assegurada a convergência dos preços de terminação independentemente da origem da chamada, eliminando as diferenças de preços que até então tinham existido entre as chamadas fixo-móvel e móvel-móvel. Na realidade, como então foi referido *“na perspectiva da procura, o serviço de terminação móvel é sempre o mesmo, independentemente da origem das chamadas entregues ao operador que presta o serviço. De igual forma, na perspectiva da oferta, e tendo em conta o princípio da orientação para os custos, o custo da terminação de uma chamada numa determinada rede não depende da rede na qual a chamada é originada”*. A presente decisão mantém naturalmente este entendimento.

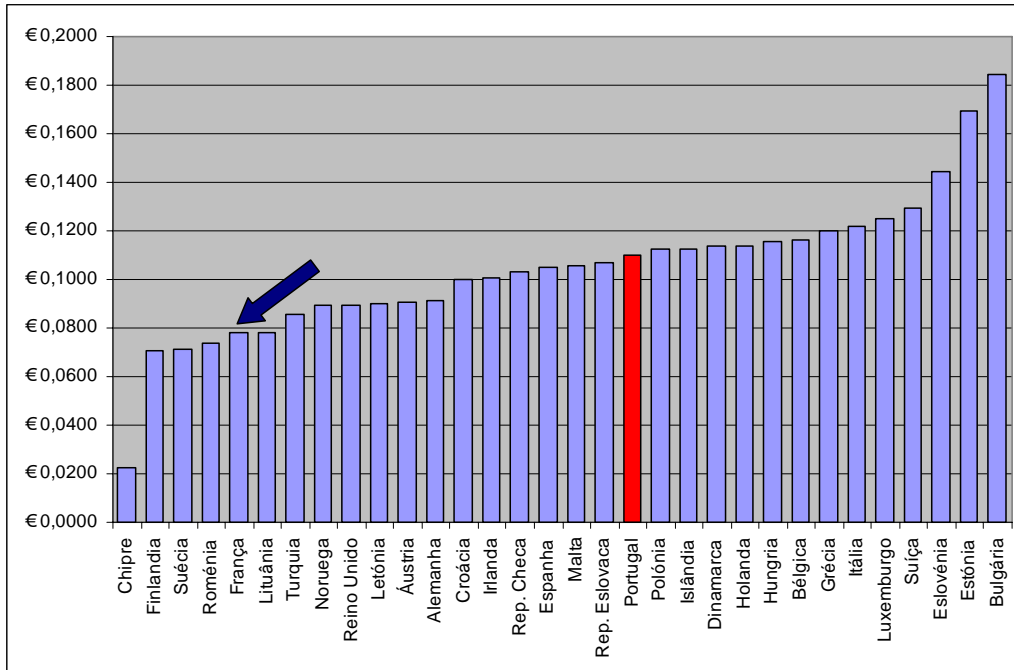
Acrescentem-se duas notas na análise dos preços de terminação nas redes móveis:

A primeira para referir que os preços de terminação fixados pela decisão de 25 de Fevereiro de 2005 eram preços máximos. Durante todo o período em que vigorou a referida decisão, os operadores móveis não só alinharam os respectivos preços de terminação com os preços máximos fixados em cada trimestre, como desde Outubro de 2006, altura da última intervenção do ICP-ANACOM, não procederam a qualquer descida adicional, pese embora a natural tendência de descida dos custos unitários da terminação, pela via do acréscimo de tráfego. Em consequência, os operadores móveis estão a beneficiar, ao longo do ano de 2007, de valores muito superiores às melhores práticas, ultrapassando até a própria média verificada já no início do corrente ano de 2007.

A segunda para referir que o facto de os preços de terminação em redes móveis praticados em Portugal serem cerca de 17 vezes superiores aos preços médios de terminação praticados pelo operador fixo regulado – cujos preços deverão estar orientados para os custos – torna ainda mais premente a necessidade de alinhar desde já os preços de terminação móvel com as melhores práticas europeias. Reconhecendo-se que existem razões de natureza técnica para que exista uma diferença nos custos de terminação das redes móveis e das redes fixas, não se pode ignorar o nível de preços relativos entre estes dois tipos de terminação. Uma análise apresentada pela UIT concluiu que o rácio entre os preços de terminação fixa e móvel na região da Europa e do Mediterrâneo é de 10,57, o que, sendo um valor significativamente mais baixo do que o registado em Portugal, ainda compara desfavoravelmente

com os rácios similares nas regiões da América do Norte (2,16) e da Ásia-Pacífico (1,42)⁸.

Gráfico 3 - Preços médios de terminação fixo-móvel (Janeiro 2007)



Fonte: IRG

3. Enquadramento da diferenciação de preços

3.1. Custos médios unitários e economias de escala

O cumprimento da obrigação de orientação para os custos de cada operador é de primordial importância, devendo ser tidas em consideração situações de operadores que operem em pontos significativamente diferentes das curvas de eficiência, logo com custos médios unitários diferentes, na presença de custos fixos relevantes.

Dada a inexistência de um modelo de custeio que nos permita avaliar de forma precisa esta questão, existe informação que nos permite concluir que os custos médios unitários da Optimus serão significativamente superiores aos custos médios unitários da TMN.

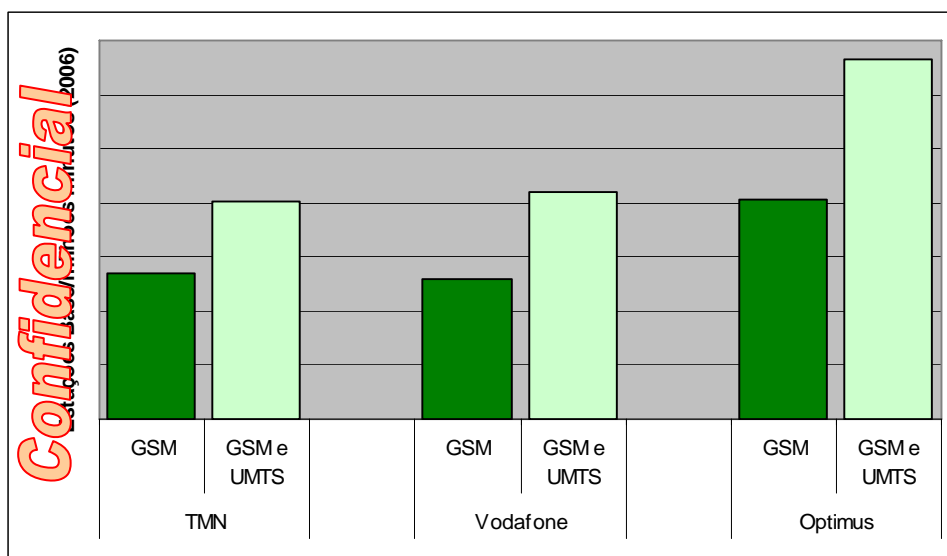
Tal informação está essencialmente relacionada com a comparação das infraestruturas de rádio utilizadas pelos diversos operadores com o tráfego

⁸ Vide “Emerging policy and regulatory challenges of Next Generation Networks (NGN)” apresentação do Dr. Tim Kelly da UIT no workshop “NGN in Ireland”, disponível em <http://www.comreg.ie/fileupload/publications/TKelly.pdf>

cursado nessas mesmas redes. Sendo sabido que a cobertura do território nacional proporcionada pelos três operadores é praticamente equivalente, nesta perspectiva, uma rede que curse menos tráfego terá necessariamente custos médios unitários mais elevados, independentemente da eficiência operacional do operador em causa. Este efeito, embora com menor peso, não estará ausente na implantação de estações de base associada à resolução de problemas de congestionamento em resposta a necessidades adicionais de procura de tráfego, nomeadamente via partilha de sítios no âmbito do mesmo operador.

Sendo o volume de tráfego na rede da Optimus substancialmente inferior ao volume de tráfego nas redes da TMN e da Vodafone, interessa averiguar se o número de estações de base que aquele operador tem instalado é proporcionalmente inferior. Analisados os rácios de estações de base por tráfego, verifica-se que a Optimus apresenta valores substancialmente mais elevados do que a TMN e a Vodafone, como resulta do Gráfico 4.

Gráfico 4 - Estações de Base por milhões de minutos (2006)



Fonte: ICP-ANACOM

Note-se que a relevância destes indicadores é reconhecida em análises efectuadas por diversas entidades.

Num estudo desenvolvido pela PricewaterhouseCoopers⁹ foi estimada a dimensão dos custos fixos nas redes móveis tendo sido usado para o efeito alguns componentes de rede, tais como número de sites e BTS. Este estudo conclui que os custos fixos nas redes móveis têm um peso significativo,

⁹ Macpherson, Alastair "The size of fixed common costs in mobile networks: empirical evidence from Europe", em *Regulating mobile call termination – The Vodafone Policy Paper Series, Number 1*.

demonstrando, de uma forma empírica e recorrendo a análises econométricas, que a quantidade de equipamentos necessária para a operação de uma rede móvel aumenta a uma taxa inferior à da utilização dessa mesma rede, evidenciando a existência de importantes economias de escala.

Os modelos de custeio desenvolvidos por alguns reguladores europeus, entre os quais a ARCEP (França) e a ANRC (Roménia), concluem, baseados na relação entre a procura e os custos médios unitários, que um operador genérico com um quota de mercado na ordem dos 18% apresenta custos acrescidos na ordem dos 30% relativamente a um operador genérico com quota de mercado de 33%¹⁰.

A análise efectuada pela AdC a propósito da operação de concentração Sonaecom/PT, conclui que os custos médios da Optimus são superiores aos custos médios da TMN, sendo que naquela análise é referido que a notificante afirma não ter atingido a Escala Mínima Eficiente, definida como a “*escala que permite atingir o nível de custos médios mínimo*”¹¹.

Esta informação permite agora concluir que há base para adoptar preços máximos de terminação de chamadas nas redes móveis diferentes para operadores que operem em pontos da curva de eficiência significativamente distintos, devendo no entanto ser tidos em consideração dois aspectos:

- Esta diferenciação deve ser limitada no tempo, por forma a que se distingam as diferenças de eficiência decorrentes de diferentes graus de utilização da rede, com ineficiências operacionais, evitando criar incentivos para que estas últimas ocorram;
- Não se justifica reflectir completamente, nos preços de terminação a fixar, o diferencial de custos que decorre dos rácios estações de base/volume de tráfego, atendendo a que se trata de uma única componente dos custos totais incorridos pelos operadores de rede móvel.

Finalmente refira-se que cerca de 70% dos 27 países da União Europeia, nas respectivas decisões sobre os preços de terminação a aplicar aos vários operadores, aplicaram uma assimetria entre os dois maiores operadores e o(s) operador(es) de menor dimensão.

Tomando o conjunto de países que verificam 3 características cumulativas: (i) a existência de dados conhecidos publicamente; (ii) os preços de terminação são calculados com base em sistemas de custeio implementados pelo regulador; e (iii) a estrutura de mercado é semelhante à portuguesa, isto é, com 3

¹⁰ Ver notificação da ARCEP do Mercado 16, disponível em http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-tametropole-240707.pdf

¹¹ A versão da decisão disponível ao público (versão não confidencial) não contém informação detalhada que nos permita também aqui disponibilizar a análise efectuada por aquela Autoridade, para além do escrito na nota de pé de página 288: “*a notificante apresentou dados econométricos que apontam para que a Optimus ainda esteja a actuar na zona decrescente dos respectivos custos médios, i.e. os custos médios tenderiam a diminuir face a um aumento da dimensão da respectiva base de clientes, o que confirma que a empresa tem uma dimensão inferior à respectiva Escala Mínima Eficiente*”.

operadores¹², verifica-se que em apenas um deles não foi adoptada a assimetria entre os preços do 3º operador e o 1º (a Suécia), sendo que os restantes têm uma assimetria entre os 7% (Grécia e Espanha) e os 56% (Bélgica). A média das assimetrias do conjunto destes países é de cerca de 20%¹³.

3.2. Efeitos de rede e desbalanceamentos no tráfego

Na decisão de 25 de Fevereiro de 2005, o ICP-ANACOM identificou uma falha de mercado denominada “*discriminação de preços como estratégia de fecho do mercado (foreclosure)*”. Este problema concorrencial consiste na prática, pelos operadores de maior dimensão, de preços de retalho *on-net*¹⁴ muito inferiores aos preços de retalho *off-net*, associada a preços de terminação excessivamente acima dos custos, ampliando dessa forma os “efeitos de rede”. Esta prática coloca o operador de menor dimensão numa situação de clara desvantagem competitiva na aquisição e manutenção de clientes, com maior impacto em mercados maduros, onde aumentos relevantes de quota de mercado estão essencialmente associados a mudança de operador.

Na altura, o ICP-ANACOM ponderou várias soluções para resolver esta falha de mercado. De entre essas soluções, optou por adoptar apenas uma redução substancial do preço de terminação móvel-móvel, sendo sua expectativa que esta medida fosse suficiente para resolver ou atenuar a falha de mercado identificada.

No entanto, passados mais de dois anos e meio sobre essa decisão, verifica-se que tal não aconteceu. De facto, os operadores de maior dimensão – TMN e Vodafone – apesar de terem criado planos tarifários com preços *on-net* e *off-net* indiferenciados, continuam a dispor de outros planos tarifários, destinados quer aos clientes residenciais quer aos empresariais, com preços médios de chamadas *on-net* inferiores aos preços de terminação, e nos quais as diferenças para os preços médios de chamadas *off-net* são muito significativas.

Por outro lado, verifica-se que a quota de mercado da Optimus, nestes dois últimos anos, [IIC] [FIC], sendo neste momento correspondente a menos de metade e de um terço dos dois outros operadores.

Adicionalmente, refira-se aqui o Inquérito ao Consumo das Comunicações Electrónicas, efectuado pelo ICP-ANACOM em Dezembro de 2006¹⁵, que conclui que quando questionados sobre as principais razões para escolha do operador móvel, 45% dos clientes apontam a “rede de contactos” como a principal razão. Este valor ainda tem vindo a ser agravado no período após a

¹² Esses países são a Bélgica, a França, a Itália, a Grécia, a Espanha, a Suécia e a Hungria. Nalguns destes países, existe ainda um quarto operador, mas surgiu muito recentemente e as suas quotas de mercado são muito reduzidas (inferiores a 10%).

¹³ [Início da Informação Confidencial – IIC] [Fim da Informação Confidencial – FIC]

¹⁴ Chamadas originadas e terminadas numa mesma rede móvel.

¹⁵ Disponível em <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=229503>

decisão de 25 de Fevereiro de 2005¹⁶, o que indicia um agravamento das vantagens competitivas provocadas pela intensificação dos efeitos de rede pelos operadores de maior dimensão¹⁷.

Também os dados do desbalanceamento do tráfego entre a Optimus e os dois maiores operadores se mantêm sustentadamente num nível muito desfavorável ao primeiro, o que é potenciado pelas estratégias diferenciadas dos preços de retalho *on-net* e *off-net*. Num cenário em que o preço de terminação móvel-móvel é recíproco, esta situação de desbalanceamento corresponde na prática a uma transferência de valor do menor operador para os dois maiores.

Todos estes dados apontam para a continuação da existência da falha de mercado associada à discriminação de preços como estratégia de *foreclosure*, pelo que é importante que o ICP-ANACOM intervenha com uma medida mais eficaz, no sentido de permitir à Optimus uma situação de concorrência em igualdade de circunstâncias com os seus concorrentes na aquisição e manutenção de clientes (um *level playing field*). É neste sentido que se considera que, neste momento, é indispensável a prática de preços de terminação diferenciados entre a Optimus e os dois maiores operadores.

Este foi também o entendimento da Autoridade da Concorrência no âmbito da análise jusconcorrencial que fez à operação de aquisição da Portugal Telecom por parte da Sonaecom. Veja-se, a título de exemplo, o que escreveu no ponto 963: *“considera a AdC que apenas uma atenuação significativa dos efeitos de rede e dos custos de mudança poderia contribuir para que a Optimus recuperasse a sua capacidade concorrencial. Ora, no cenário actual, não se descortinam formas de atenuar significativamente os efeitos de rede – a não ser através de uma redução assimétrica das tarifas de terminação de chamadas, solução que tem sido recusada pelo regulador – pelo que os operadores de menor dimensão, in casu a Optimus, enfrentarão dificuldades crescentes na adopção de posturas competitivas agressivas”*.

É importante referir que este remédio de preços diferenciados agora introduzido é um remédio transitório e surge neste momento nomeadamente porque a não ocorrência de qualquer descida durante cerca de 1 ano e o nível de desenvolvimento do mercado móvel nacional reforçam a necessidade de uma descida acentuada dos preços de terminação para níveis que não impliquem um esforço desproporcionado face à economia do operador de menor dimensão. De facto, o ICP-ANACOM mantém a sua posição de fundo transcrita na decisão de 25 de Fevereiro de 2005, de que *“um preço de terminação idêntico para os diversos tipos de chamadas que terminam na rede móvel, independentemente da sua origem, e idêntico para os três operadores*

¹⁶ O valor do mesmo inquérito realizado em Fevereiro de 2006 indica uma percentagem de 35% na resposta à mesma questão.

¹⁷ Num inquérito semelhante efectuado no Reino Unido, e apresentado pela Ofcom na sua recente consulta pública sobre o mercado 16, a motivação associada à “rede de contactos” como razão para escolha do operador aparece atrás de outras como preços e recomendações de terceiros, tendo apenas uma percentagem de 11% dos respondentes. Este dado mostra como a importância dos efeitos de rede é muito maior no mercado móvel português do que noutros mercados europeus.

do mercado, é a situação que conduz a uma afectação dos recursos mais eficiente, e como tal, deve ser o objectivo do regulador”.

Este é também o entendimento quer do ERG, quer da Comissão Europeia – transmitido em recentes cartas de comentários a algumas decisões relativas ao mercado 16 – com o qual o ICP-ANACOM concorda. Acontece que neste momento existe no mercado móvel português um problema de carácter estrutural, resultante de estratégias de aproveitamento dos efeitos de rede, o qual só pode ser resolvido através da imposição de preços assimétricos. Deste modo, aquele objectivo de convergência dos preços de terminação dos 3 operadores, que se mantém, terá de ser diferido temporariamente, até nova análise da situação, a qual deverá ocorrer até final de 2008 (ou seja num prazo inferior ao período em que vigorou a anterior decisão).

Por último anote-se que os eventuais riscos associados à possibilidade de um preço de terminação mais elevado da Optimus poder incentivar preços mais elevados das chamadas *off-net* dos outros operadores nas chamadas dirigidas à Optimus se afiguram agora reduzidos, pelo nível substancialmente menor dos preços de terminação e dos respectivos diferenciais (situados entre 1 e 2 cêntimos de euros, de acordo com o proposto). Por outro lado, a Optimus poderá sempre igualar os seus preços de terminação aos dos outros dois operadores se constatar que tal efeito se está a verificar de modo significativo.

3.3. Desfasamento nas datas de entrada no mercado

Um outro critério importante na decisão sobre a atribuição de preços diferenciados para diferentes operadores relaciona-se com as diferenças datas de entradas no mercado. De facto, a Comissão Europeia tem argumentado que se trata de uma justificação válida para o estabelecimento de preços assimétricos, em diversos comentários às notificações relativas ao mercado 16.

Refira-se, a este propósito, que o desfasamento temporal existente entre as datas de entrada em actividade comercial da oferta GSM da Optimus face à TMN e à Vodafone é de 6 anos, período esse superior ao desfasamento verificado noutros países da União Europeia, alguns dos quais mantêm neste momento preços assimétricos. Por outro lado, e ao contrário do que aconteceu na generalidade dos países europeus, a Optimus não beneficiou de assimetria nos preços da terminação móvel-móvel no início da sua actividade.

4. Avaliação com recurso a *proxys* de custos

Na ausência de um sistema de custeio, o ICP-ANACOM considera que uma referência alternativa disponível para avaliar os custos de terminação dos operadores móveis nacionais é o nível de preços praticados nas chamadas *on-net*. De facto, parece razoável considerar que os preços em vigor para essas chamadas serão determinados de modo a cobrir os custos com a sua

originação e terminação (ambos na rede de um mesmo operador), e ainda os restantes custos operacionais por ele suportados (facturação, apoio ao cliente, custos com aquisição de clientes, entre outros).

Tendo em consideração o cômputo de tais custos e a informação disponível, entendemos adequado considerar, que os custos de terminação na rede móvel representarão 30% do preço médio em vigor no mercado para as chamadas *on-net*.

Para o efeito considera-se que a margem que o operador tem para cobrir os custos operacionais é de 40%, e que o custo de originação será da mesma ordem de grandeza do custo de terminação.

O valor que resulta deste cálculo, com base na informação actualmente disponível no ICP-ANACOM é de €0,036, o que poderia ser considerado como melhor *proxy* disponível para a determinação dos custos de terminação dos operadores móveis.

No entanto, o ICP-ANACOM considera que pode haver a possibilidade de os preços *on-net* estarem neste momento significativamente abaixo dos respectivos custos, atenta a enorme diferença entre o preço de terminação em vigor e o valor calculado com base na referida *proxy*. Assim, entende que não deve introduzir no imediato esta informação para efeitos de fixação do preço de terminação móvel, embora declare que tenciona usar essa informação, de forma directa e imediata, na revisão dos preços de terminação de cada operador, a ter lugar no final do período agora coberto (Dezembro de 2008).

De modo a permitir tal tomada de decisão, o ICP-ANACOM, ao longo dos próximos meses, irá recolher junto dos operadores informação sobre as receitas associadas aos diversos tipos de tarifários, nomeadamente tarifários *on-net*, bem como sobre os respectivos minutos, e também informação sobre os custos associados à terminação de chamadas, por forma a poder tomar uma decisão fundamentada sobre o assunto.

5. Preços de terminação a vigorar em 2008

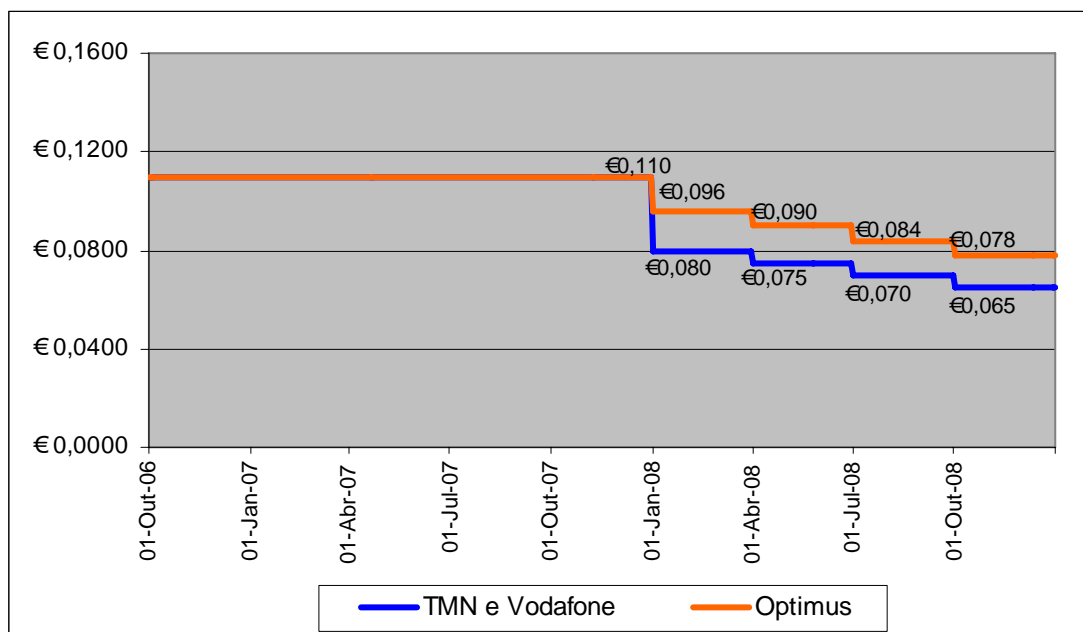
Assim, o ICP-ANACOM, tendo em conta os argumentos acima expostos e nomeadamente o facto de a Optimus ter tido acesso ao mercado 6 anos após os restantes operadores, entende que este operador deverá beneficiar de uma assimetria moderada e transitória nos preços de terminação na sua rede, correspondente a 20% em relação aos preços de terminação dos outros dois operadores, devendo esta matéria ser reapreciada no final do período abrangido pela presente decisão.

O ICP-ANACOM estabelece, desde já, a data de 1 de Janeiro de 2008 para a entrada em vigor dos novos tectos máximos para os preços da terminação móvel, contribuindo desta forma para o respeito pelo princípio da previsibilidade e certeza regulatória e permitindo assim que os operadores móveis definam as

respectivas estratégias comerciais para o ano 2008, tendo em consideração o contexto regulatório dado a conhecer por esta Autoridade.

Os preços grossistas máximos dos serviços de terminação de chamadas vocais que vigorarão entre Janeiro de 2008 e Dezembro de 2008 são os que constam do gráfico seguinte (Gráfico 5). Os preços grossistas praticados deverão ser facturados ao segundo desde o primeiro segundo.

Gráfico 5 – Preços máximos de terminação móvel



O ICP-ANACOM entende que a presente decisão de descida gradual dos preços de terminação móvel terá os seguintes efeitos positivos em termos de impacte no mercado e nos consumidores:

- Proporcionar condições para uma acrescida concorrencialidade no mercado móvel, ao permitir atenuar as desvantagens resultantes dos aproveitamentos das externalidades de rede por parte dos operadores de maior dimensão, permitindo ao operador de menor dimensão adoptar posturas competitivas mais agressivas;
- Reduzir os custos incorridos pelos operadores que não integram o mercado móvel, nomeadamente operadores fixos, permitindo-lhes concorrer em melhores condições no que respeita a chamadas destinadas a terminais móveis, evitando-se distorções nos padrões de tráfego entre redes fixas e móveis, e permitindo uma utilização mais eficiente de cada uma dessas redes tendo em conta os custos que lhes estão subjacentes;
- Defender os interesses dos consumidores ao permitir reduções nos preços de retalho na generalidade dos tipos de tráfego, e em particular dos

consumidores de chamadas fixo-móvel, cujo preço muito elevado tem contribuído para uma redução significativa dos volumes de tráfego associados a estas chamadas, atenuando-se assim o nível de subsidiação dos utilizadores *off-net* e fixo-móvel aos utilizadores de chamadas *on-net*.

Destaque-se que, no caso em concreto das chamadas fixo-móvel, os benefícios da descida dos preços da terminação, os quais se estimam em cerca de 40 milhões de euros no ano de 2008, serão transferidos em muito larga extensão para os consumidores finais, atendendo a que o líder do mercado - a PTC - tem os preços de retalho regulados, estando assim obrigada a reflectir na totalidade, nos preços dessas chamadas, as descidas agora impostas.

6. Decisão

Considerando que:

1. De acordo com os art.ºs 58º e 59º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, compete à Autoridade Reguladora Nacional, o ICP-ANACOM, definir, analisar e caso se conclua que os mercados não são efectivamente concorrenciais, determinar quais as empresas com poder de mercado significativo, e impor-lhes obrigações regulamentares específicas adequadas ou manter ou alterar essas obrigações, caso já existam.
2. O trabalho de definição e análise dos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais e consequente imposição de obrigações regulamentares, foi objecto de decisão do ICP-ANACOM, de 25 de Fevereiro de 2005, através de dois documentos:
 - i. Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais – Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares;
 - ii. Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais – Obrigação de controlo de preços.
3. A Decisão relativa à definição dos mercados relevantes, avaliações de PMS e imposição de obrigações nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, de 25 de Fevereiro de 2005 mantém-se válida, atendendo a que não houve nenhuma alteração significativa dos mercados grossistas que justifique um novo processo de análise dos mercados relevantes.
4. Se mantêm as anteriores conclusões, consubstanciadas na decisão de 25 de Fevereiro de 2005, sobre obrigações de controlo de preços, no que respeita à convergência dos preços dos vários tipos de terminações (fixo-

móvel, móvel-móvel e internacional móvel) e regra da tarificação (ao segundo desde o primeiro segundo).

5. Continua a ser importante assegurar uma evolução progressiva dos preços de terminação em ordem a permitir a necessária adaptação dos operadores e evitar situações de natureza mais ou menos disruptiva, o que se pretende obter através de um novo *glide-path*.
6. Não obstante, e reconhecendo não se verificar qualquer redução nas tarifas de terminação nas redes móveis desde 1 de Outubro de 2006, com prejuízo para outros operadores e consumidores, se justifica uma descida mais acentuada num primeiro momento.
7. Pelas razões expostas na secção 3 se justifica considerar uma assimetria moderada e transitória nos preços de terminação, no sentido de reflectir os custos diferenciados do operador com menor quota de mercado decorrentes de menores economias de escala associadas a menores volumes de tráfego, o facto de ter tido acesso ao mercado em momento muito posterior aos 2 restantes, e a existência da falha de mercado decorrente da acentuada diferenciação de preços *on-net* e *off-net* acentuando os efeitos das externalidades de rede, que provoca um nível de desbalanceamento do tráfego para Optimus, o qual se encontra estabilizado desde 2004 num valor muito elevado, [IIC] [FIC].
8. Modelos desenvolvidos, nomeadamente pela ARCEP, ANRC e Competition Commission do Reino Unido, indicam que a partir de quotas de mercado superiores à média só se verificam efeitos muito limitados a nível de ganhos de economias de escala.
9. Foi solicitado o parecer da Autoridade da Concorrência, que se pronunciou a 11 de Outubro, tendo referido nomeadamente que o sentido provável de decisão *“vai ao encontro das preocupações que têm vindo a ser manifestadas por diversas vezes por esta Autoridade e, designadamente, das relacionadas com o nível de preços de terminação das chamadas vocais em redes móveis individuais, com o diferencial de preços retalhistas on/off-net e com a desvantagem competitiva, resultante dos efeitos de rede e de economias de escala, dos operadores de menor dimensão face aos operadores de maior dimensão”*. Acrescentou ainda que *“a assimetria introduzida pelo regulador, permite, em termos genéricos, mitigar a desvantagem competitiva – resultante da existência de efeitos de rede e de economias de escala – dos operadores de menor dimensão face aos operadores de maior dimensão, especialmente gravosa em cenários de entrada posterior no mercado.”*

O ICP-ANACOM entende que deve determinar um novo movimento de descida dos preços de terminação das chamadas vocais no âmbito da obrigação de controlo de preços, especificada na decisão referida em 2.ii).

Tendo em conta os fundamentos expostos anteriormente, e na prossecução dos objectivos de regulação, em especial os previstos nas alíneas a) do n.º1 e b) e c) do n.º2 do artigo 5º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, o Conselho de

Administração do ICP-ANACOM, ao abrigo dos artigos 66º e 74º da mesma Lei, delibera:

1. Determinar que a partir de Janeiro de 2008 os preços máximos de terminação de chamadas vocais em redes móveis a aplicar pelos três operadores móveis notificados com PMS na Decisão de 25 de Fevereiro de 2005 sejam:

- €0,0800 por minuto, para a TMN e Vodafone e €0,0960 por minuto, para a Optimus, em 1 de Janeiro de 2008
- €0,0750 por minuto, para a TMN e Vodafone e €0,0900 por minuto, para a Optimus, em 1 de Abril de 2008,
- €0,0700 por minuto, para a TMN e Vodafone e €0,0840 por minuto, para a Optimus, em 1 de Julho de 2008, e
- €0,0650 por minuto para a TMN e Vodafone e €0,0780 por minuto, para a Optimus, a partir de 1 de Outubro de 2008,

independentemente da origem da chamada, com facturação ao segundo a partir do primeiro segundo.

2. Rever a presente decisão até ao final de 2008, na perspectiva de que a atribuição de assimetria nos preços de terminação à Optimus é uma medida de carácter transitório, devendo os preços ser normalmente simétricos.

3. Promover o procedimento geral de consulta de acordo com o disposto no artigo 8º da Lei nº 5/2004 e nos “Procedimentos de Consulta da ANACOM”, aprovados por deliberação de 12 de Fevereiro de 2004, bem como a audiência prévia de interessados, nos termos dos artigos 100º e 101º do Código do Procedimento Administrativo, com a duração de 30 dias úteis.

4. Promover a notificação à Comissão Europeia e às ARNs dos restantes Estados-Membros, nos termos do art.º 57º, n.º 1 da Lei n.º 5/2004