

CONTRIBUIÇÃO DA ONITELECOM
PARA A CONSULTA PÚBLICA DA ANACOM
SOBRE A DEFINIÇÃO DE MERCADOS RELEVANTES,
AVALIAÇÃO DE PMS E IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES

- MERCADOS 15 E 16 -

INTRODUÇÃO

A presente consulta pública lançada pela ANACOM relativa aos mercados 15 e 16 da Recomendação da Comissão Europeia C(2003)497 de 2003.02.11 - mercado do acesso e originação de chamadas em redes telefónicas públicas móveis e mercado da terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais – constitui uma primeira reflexão do Regulador sobre a definição de mercados relevantes, avaliação de PMS e imposição de obrigações no que respeita aos serviços móveis.

Recorde-se que a primeira consulta pública promovida pela ANACOM sobre a análise de mercados ocorreu **há mais de 10 meses**, encontrando-se todo o processo de análise que decorre das obrigações constantes do novo quadro regulamentar para as comunicações electrónicas, significativamente atrasado, **não se conhecendo ainda um calendário preciso para a conclusão do mesmo**.

Regista-se, no entanto, de modo positivo a apresentação pelo Regulador neste documento de consulta preliminar de uma reflexão mais profunda sobre a matéria de definição dos mercados relevantes face a anteriores consultas.

Apresentam-se na secção seguinte os comentários detalhados da ONITELECOM, seguindo a ordem dos pontos apresentados no documento de consulta **relevando-se desde já os seguintes aspectos**:

- **a consideração de mercados distintos por razões de ordem tecnológica (GSM vs redes GPRS/UMTS), quer para o acesso e originação de chamadas vocais quer para a terminação de chamadas vocais em redes móveis, constitui no entender da ONITELECOM uma abordagem que contraria um dos princípios do novo quadro regulamentar das comunicações electrónicas, concretamente o princípio da neutralidade tecnológica e complicará e dificultará a aplicação desse mesmo quadro, pelo que não pode merecer o acordo da ONITELECOM;**
- **a definição dos três operadores de serviço móvel terrestre como detentores de PMS no mercado da terminação encontra-se no**

entender da ONITELECOM justificada, devendo ser aprofundadamente investigada uma possível situação de dominância conjunta por parte de dois ou mesmo dos três operadores.

- **a abertura do mercado de acesso das redes telefónicas públicas móveis através do acesso à respectiva rede de acesso via rádio, da disponibilização em condições efectivas do acesso indirecto (chamada a chamada ou pré-selecção e cartões virtuais de chamadas) e da revenda de "airtime", constitui um factor-chave para a promoção da concorrência e para a concretização dos objectivos traçados no novo quadro regulamentar.** Neste sentido defende a ONITELECOM mais concretamente a promoção de condições transparentes e não discriminatórias que permitam a existência de operadores móveis virtuais (MVNOs).
- **a determinação de medidas regulamentares ex-ante suficientes, proporcionadas, nomeadamente a fixação de um "price cap" para o período de 2004 a 2007 que determine uma redução significativa dos preços associados à originação e terminação de chamadas em redes móveis e a imposição de obrigações de transparência e não discriminação consagradas numa obrigação de publicação de Ofertas de Referência são condições essenciais para o desenvolvimento da concorrência.**

COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

1. ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR

Sem comentários.

2. DEFINIÇÃO DOS MERCADOS NO AGRUPAMENTO DE SERVIÇOS MÓVEIS

É apresentado neste ponto do documento o historial e a evolução dos serviços móveis em Portugal, sendo de salientar, em particular, a referência às deliberações do

Regulador em matéria de interligação com a Oniway e ao facto de apesar de as mesmas a interligação não se ter concretizado, o que certamente contribuiu para a saída do mercado do 4º operador licenciado em 2000.

Relativamente aos dados e informações apresentados entende-se que deveria ser reflectida na análise do ponto 2.1.2 (serviços retalhistas e grossistas) não só a terminação de chamadas mas também a originação de chamadas nacionais e que seria interessante incluir uma análise da evolução das tarifas nas redes móveis que evidenciasse a discriminação que persiste na terminação de tráfego nacional e internacional e a situação extremamente penalizante para Portugal em comparação com os restantes países europeus na qual se situa como **o país com valores médios mais elevados da União Europeia alargada** (ver em Apêndice análise recente do IRG).

Note-se relativamente a este último aspecto que a ONITELECOM tem repetidamente alertado o Regulador para a situação que vem sendo criada pelos operadores móveis, notando que não foi tomada nenhuma medida regulatória concreta desde o início de 2002, no sentido de pôr termo a uma clara distorção da concorrência entre plataformas/redes, com prejuízos elevados para os operadores de rede fixa (e respectivos clientes), que terão nos últimos anos subsidiado directamente e para além dos custos reais da terminação os operadores móveis em Portugal em cerca de 250 milhões de euros anuais (segundo a metodologia desenvolvida por estudo a nível europeu da Universidade de Warwick).

Por último é de realçar o referido neste mesmo ponto 2.1.2 (1º § página 17) onde é afirmado que a introdução do acesso indirecto, por selecção chamada a chamada para as comunicações internacionais foi uma medida que *"não tem qualquer expressão prática, dado não existirem entidades interessadas em prestar o serviço suportando o preço de originação de chamadas estabelecido"*. **Tal afirmação poderá no entanto ser mal interpretada, já que existe interesse por parte dos operadores de rede fixa na utilização desse serviço; o que não existe são condições económicas que a viabilizem (as tarifas de originação são demasiado elevadas, sendo mesmo superiores aos preços de retalho praticados pelos próprios operadores móveis para certos destinos internacionais em determinados planos tarifários).**

3. DEFINIÇÃO DO MERCADO DO ACESSO E ORIGINAÇÃO DE CHAMADAS EM REDES TELEFÓNICAS PÚBLICAS MÓVEIS

Questão 7.1 – definição e análise do mercado grossista do acesso e originação

Atendendo ao contexto específico dos serviços móveis em Portugal, onde só os operadores de redes móveis oferecem serviços móveis ao nível do retalho (não existindo “*service providers*” ou MVNOs), **concorda-se com a abordagem avançada no documento de consulta de utilizar a estrutura do mercado retalhista para definir e analisar o mercado grossista do acesso e originação.**

Salienta-se, contudo, que em futuras análises essa abordagem não será totalmente correcta no caso de passarem a existir no mercado operadores móveis virtuais ou de se vir a desenvolver com peso significativo o acesso indirecto a partir das redes móveis.

Questão 7.2 – GSM 900 e GSM 1800

A posição preliminar apresentada pela ANACOM no sentido de considerar no mesmo mercado os serviços móveis fornecidos quer em redes GSM 900 quer em redes GSM 1800, **merece a nossa concordância**, até porque, tal como referido no documento de consulta, existe uma notória substituibilidade do lado da procura, decorrente nomeadamente do carácter “*dual band*” de muitos terminais.

Questão 7.3 – serviços de acesso e de chamadas móveis vs fixo

Conforme já referido aquando da análise dos mercados dos serviços telefónicos publicamente disponíveis num local fixo, **considera-se adequada a consideração de mercados distintos para os serviços de acesso e de chamadas em redes telefónicas públicas móveis e os serviços de acesso e de chamadas em redes telefónicas públicas fixas.**

De facto, verifica-se ao nível da procura uma reduzida substituibilidade, decorrente fundamentalmente do factor “*mobilidade*” e também da situação

***suis generis* que Portugal apresenta e se reflecte num elevado diferencial de custos entre as chamadas móvel-móvel e fixo-móvel.**

No que respeita à análise de **substituibilidade do lado da oferta** concorda-se com a conclusão da sua inexistência em virtude das limitações existentes ao nível do espectro radioeléctrico, dos elevados custos inerentes à construção de redes móveis e das actuais condições associadas à utilização do serviço de acesso indirecto, salientando-se adicionalmente e em relação com o primeiro aspecto a limitação do número de licenças de SMT (3) que induz um regime de direitos especiais (ou de oligopólio) neste mercado, reforçado pela redistribuição do espectro atribuído ao 4º operador pelos restantes três aquando da revogação da respectiva licença e a ausência de qualquer perspectiva para atribuição de novas licenças.

Recorda-se uma vez mais, a propósito da possibilidade de acesso às redes móveis por acesso indirecto, que tal não foi até ao momento utilizado por serem exigidas pelos operadores móveis tarifas excessivas de originação e que, comparadas com as tarifas de retalho por eles praticadas, tornam inviável a oferta de serviços pelos operadores de rede fixa aos clientes das redes móveis.

Questão 7.4 – serviços de acesso e de chamadas de voz móveis vs SMS

Tendo em conta nomeadamente que os serviços de SMS (*“Short Message Service”*) não permitem o estabelecimento de uma comunicação bidireccional e em tempo real, **concorda a ONITELECOM com a posição preliminar apresentada no documento de consulta de considerar em mercados distintos os serviços de acesso e de chamadas de voz e os serviços de SMS.**

Ainda que venha a ser registada uma melhoria na qualidade de prestação dos serviços de SMS e lhes venham a ser incluídas novas funcionalidades, dificilmente os mesmos serão substitutos plenos dos serviços de chamadas de voz.

Questão 7.5 – serviços de acesso e de chamadas de voz móveis vs dados

Tal como referido a propósito dos serviços de SMS (vide resposta à questão 7.4), os serviços de acesso e de chamadas de dados (nomeadamente WAP e outros serviços GPRS) apresentam características próprias e a sua utilização não revela a existência de uma substituição da procura com os serviços de acesso e de chamadas de voz sobre redes de 2ª geração.

Neste sentido, concorda a ONITELECOM com a posição preliminar avançada pela ANACOM de consideração de mercados distintos para esses serviços, mas entende, como se explicita na resposta à questão seguinte, que tal conclusão se deve alargar a todos os serviços de dados, independentemente da plataforma de suporte (2G, 2.5G, 3G) e como decorre aliás do princípio da neutralidade tecnológica da regulação dos serviços de comunicações electrónicas.

Questão 7.6 – serviços de acesso e de chamadas em redes GPRS/UMTS vs GSM

Relativamente à questão da consideração no mesmo mercado ou em mercados distintos dos serviços de acesso e originação de chamadas em redes GSM e em redes GPRS/UMTS, entende a ONITELECOM que, sendo reconhecidas as potencialidades em termos de novos serviços que as redes de GPRS e UMTS poderão vir a oferecer face às actuais redes de GSM, tal poderá justificar numa primeira abordagem a necessidade de considerar esses serviços em mercados distintos consoante o tipo de tecnologia utilizado (GSM vs GPRS/UMTS).

No entanto, e atendendo até a que o novo quadro regulamentar das comunicações electrónicas advoga o respeito pelo princípio da neutralidade tecnológica, entende a ONITELECOM que não será correcto identificar mercados distintos tendo por base unicamente um critério que assente no tipo de tecnologia utilizada (GSM vs GPRS/UMTS). Aproximação mais correcta será pois a que atenda à definição de mercados distintos por tipo de serviços prestados. Uma vez que conforme referido no documento de consulta não existem elementos precisos sobre novos serviços prestados via GPRS/UMTS face aos

actualmente oferecidos via GSM, entende-se não ser relevante para já segmentar o mercado por tipo de serviços.

Nestas condições a ONITELECOM tem reservas quanto à separação do mercado do acesso e originação de chamadas em redes GSM e em redes GPRS/UMTS, sem prejuízo de, no futuro, o mesmo poder vir a ser segmentado decorrente de novos serviços que venham a ser oferecidos com base na nova tecnologia e que tenham características diferenciadas nas plataformas de acesso.

Refira-se ainda que não se vêem à partida razões para que seja seguida uma abordagem diferente sobre a consideração num mesmo mercado das tecnologias GSM e GPRS/UMTS entre os mercados grossistas de originação e de terminação de chamadas vocais nas redes móveis (note-se que para este último a ANACOM propõe a inclusão das duas tecnologias no mesmo mercado – vide questão 7.22). No mínimo a mesma abordagem deveria ser seguida quanto à originação de chamadas vocais, sendo que tanto quanto se sabe o seu preço de retalho não dependerá de se tratar de um terminal GSM ou UMTS e o serviço subjacente terá características idênticas.

Refira-se ainda que, por exemplo, a Autoridade Reguladora da Irlanda não efectua qualquer diferenciação de mercados por tipo de tecnologia (GSM vs GPRS/UMTS quer no acesso e originação quer na terminação), sendo tal metodologia justificada pelo princípio da neutralidade tecnológica.

Questão 7.7 – segmentação: clientes residenciais e não residenciais

Pelas razões expostas no documento da consulta, nomeadamente a existência de diversos planos tarifários que são adequados quer para os clientes residenciais e não residenciais e que dificultam a determinação de condições distintas para os dois tipos de clientes, **aceita a ONITELECOM não ser relevante, no actual contexto, segmentar o mercado dos serviços de acesso e de chamadas em redes móveis por tipo de clientes.**

Note-se que esta posição terá de ser naturalmente revista caso as condições de mercado se alterem e justifiquem a segmentação do mercado por clientes residenciais e não residenciais.

Questão 7.8 – segmentação: ofertas pré-pagas e pós-pagas

Dado o elevado nível de substituíbilidade da oferta e da procura que os tarifários pré-pagos e pós-pagos apresentam, **concorda-se com a posição avançada pela ANACOM de considerar não ser relevante a segmentação por tipo de oferta (pré-pagos vs pós-pagos) do mercado do acesso e de chamadas de voz fornecidas em redes públicas móveis, que aliás não teria impacto nas avaliações de PMS.**

Questão 7.9 – agregação chamadas nacionais, internacionais e em itinerância

A ANACOM com base nos elementos apresentados propõe a consideração num mesmo mercado relevante de todos os tipos de chamadas (nacionais, internacionais e em itinerância) por entender que tal abordagem não altera as consequências da análise do grau de concorrência.

Ora, sob este aspecto, **aceita a ONITELECOM que nas condições actuais não resultam distorções na análise de avaliação de PMS a adopção da abordagem proposta pela ANACOM. Contudo, e seguindo a metodologia que o novo quadro regulamentar das comunicações electrónicas obriga (nomeadamente análise de substituíbilidade da procura e da oferta), entende a ONITELECOM face à conclusão que advém da análise da substituíbilidade da procura, não ser inteiramente correcto agregar num único mercado o acesso e chamadas de todos os tipos fornecidas em redes públicas móveis.**

Assim, e conforme apresentado no documento de consulta, as diferentes condições económicas associadas aos vários tipos de chamadas (nacionais, internacionais e em itinerância), levam a concluir pela inexistência de substituíbilidade do lado da procura e bem assim pela determinação de mercados distintos para cada um desses tipos de chamadas. Quanto à análise da substituíbilidade da oferta não existindo condições

razoáveis que permitam o desenvolvimento do mercado por acesso indirecto ou através de MVNOs, verifica-se que são os mesmos operadores que prestam os diversos serviços, pelo que este critério não contraria de modo significativo a conclusão de consideração de mercados distintos.

Deste modo entende a ONITELECOM ser de considerar a segmentação (agora ou no futuro) do mercado por:

- Chamadas nacionais;
- Chamadas internacionais;
- Chamadas em itinerância ("*roaming*").

Parágrafo 7.10 – chamadas intra-rede e inter-redes

A não consideração na definição de mercados relevantes da existência de uma diferenciação de acordo com as chamadas serem originadas e terminadas na mesma rede (chamadas intra-rede) ou serem originadas e terminadas em redes diferentes (chamadas inter-redes) suscita algumas dúvidas.

De facto, a compra em pacote dos serviços de chamadas intra-rede e inter-redes e a inexistência de pressões concorrenciais entre os serviços do lado da oferta, poderá de algum modo justificar a posição preliminar avançada pela ANACOM de agregação num mesmo mercado desses serviços. Contudo, o tarifário praticado pelos operadores móveis evidencia claramente a existência de condições específicas e significativamente diferenciadas para cada um desses tipos de chamadas o que poderá constituir no nosso entender um factor relevante na consideração de mercados distintos.

Questão 7.11 – mercado do produto: serviços de acesso e de chamadas móveis

Face às condições existentes no momento presente, aceita a ONITELECOM a não consideração de mercados diferenciados para os serviços de acesso e para os serviços de chamadas móveis, em virtude da venda em pacote dos dois serviços e da inexistência de substituíbilidade do lado da oferta.

Porém, salienta-se que esta posição terá de ser alterada caso ao nível da oferta se registre a utilização do acesso indirecto (sendo que tal se encontra dependente da redução por via regulatória do preço da originação), e/ou surjam no mercado operadores móveis virtuais, situações estas que alterariam a conclusão sobre a existência de substituíbilidade do lado da oferta.

Questão 7.12 – mercado geográfico

Uma vez que a actividade dos operadores do serviço móvel terrestre não se encontra limitada em termos regulamentares ou técnicos a uma parte do território nacional e os próprios tarifários não contêm qualquer diferenciação geográfica, concorda-se que o mercado geográfico relevante a considerar para efeitos da análise corresponde a todo o território nacional.

Questão 7.13 - outros serviços a analisar

Não se identificam de momento outros serviços que sejam necessários analisar em termos de substituíbilidade a fim de assegurar uma correcta definição do mercado do acesso e originação de chamadas em redes telefónicas públicas móveis. No entanto **deve ficar claro que, no mercado grossista de originação, se inclui além do fornecimento de serviços ao próprio operador o acesso à respectiva rede de acesso via rádio, a disponibilização do acesso indirecto (chamada a chamada ou pré-selecção) e a revenda de "airtime".**

Questão 7.14 – substituíbilidade da oferta – quais os operadores

Dado o contexto específico português, em que não existem operadores móveis virtuais no mercado, e conforme já referido a propósito dos comentários ao capítulo 2 do documento de consulta e da resposta às questões 7.3 e 7.11, não existem condições razoáveis que permitam a oferta de serviço por outros operadores de chamadas internacionais originadas em redes móveis por acesso indirecto, **conclui-se que os únicos operadores capazes de satisfazer no actual quadro os critérios e indicadores de substituíbilidade do lado da oferta são os três operadores de serviço móvel terrestre existentes (TMN, Vodafone e Optimus).**

Questão 7.15 – avaliação do cumprimento dos três critérios para reg. ex-ante

A aplicação de medidas regulamentares “*ex-ante*” depende do cumprimento cumulativo de três critérios definidos pela Comissão Europeia, nomeadamente, barreiras à entrada, inexistência de concorrência efectiva e insuficiência da legislação da concorrência para suprimir as condicionantes existentes no mercado.

Deste modo, considera a ONITELECOM que para o mercado definido – mercado grossista do acesso e da originação de chamadas vocais em redes telefónicas públicas móveis – se encontram satisfeitos os três critérios acima referidos já que:

- ***Barreiras à entrada:* a limitação do espectro radioelétrico e o número de licenças atribuídas (desconhecendo-se qualquer intenção de alterar esta situação) e o investimento necessário em qualquer caso para a construção de rede restringem seriamente a entrada de novos operadores;**
- ***Inexistência de concorrência efectiva:* a dominância conjunta que se verifica no mercado, percebida pela existência de práticas concertadas em termos de política de preços pelos três operadores (as tarifas de originação são há muitos as mesmas nos três operadores e correspondem ao valor máximo fixado pela ANACOM) **evidencia a inexistência de uma efectiva concorrência** no mercado do acesso e da originação de chamadas vocais em redes telefónicas públicas móveis;**
- ***Insuficiência da legislação da concorrência:* o sucedido no passado recente em matéria de recusa de interligação ao 4º operador no mercado e o facto de os operadores móveis se apresentarem a concorrer no mercado fixo (nomeadamente no segmento empresarial) com ofertas baseadas na utilização de “*gateways GSM*” ou no conceito de MVPDN, mantendo-se protegidos no mercado de origem (limitação de licenças, proibição de utilização das referidas “*gateways*” por parte de prestadores de**

rede fixa, etc) **levam a concluir que só com medidas ex-ante se poderá promover a concorrência no mercado.**

É assim notória a necessidade de imposição de medidas regulamentares específicas para o mercado em apreço, sob pena de se continuar a adiar a existência de uma concorrência efectiva, com prejuízo directo para os consumidores finais e bem assim incumprindo com os objectivos do novo quadro regulamentar das comunicações electrónicas, nomeadamente promover e assegurar a concorrência e beneficiar o cidadão europeu.

Questão 7.16 - outros serviços a incluir

Não se identificam de momento outros serviços/mercados, **sem prejuízo do referido na resposta à questão 7.13** para a qual se chama a atenção neste contexto.

Questão 7.17 – terminação grossista em redes móveis

Não se justifica seguir para a análise das redes móveis uma abordagem diferente da avançada para as redes fixas, sendo que a consideração de mercados por redes individuais é também a posição considerada mais adequada pela Comissão Europeia. Por outro lado, a aplicação generalizada do princípio chamador-pagador reforça ainda essa posição pelo que se concorda com a posição preliminar da ANACOM.

Questão 7.18 – definição do mercado relevante

Concorda-se com a análise apresentada pela ANACOM a nível da substituibilidade da procura e da oferta realçando-se em particular:

- A inexistência de substituibilidade do lado da procura fruto das limitações técnicas (necessidade de um cartão SIM por rede) e da aplicação do princípio chamador-pagador;

- A inexistência de substituíbilidade do lado da oferta por não ser possível a terminação de chamadas em redes alternativas à do utilizador chamado,

Neste contexto, **concorda-se com a posição preliminar apresentada no documento de consulta de considerar como mercado relevante no âmbito da terminação de chamadas vocais em redes móveis o mercado grossista de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.**

Questão 7.19 – substituíbilidade: terminação em redes móveis vs redes fixas

Conforme já referido na resposta à questão 7.3 **verifica-se não existir substituíbilidade, quer na originação quer na terminação de chamadas da rede fixa com as da rede móvel, concordando-se por isso com a posição preliminar apresentada pela ANACOM.**

Questão 7.20 – terminação chamadas vocais em redes móveis vs SMS e dados

Vide respostas às questões 7.4 e 7.5, **concordando a ONITELECOM com a posição preliminar avançada pela ANACOM de consideração de mercados distintos para os serviços de SMS e restantes serviços de dados e para os serviços de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais.**

Questão 7.21 – terminação chamadas vocais em redes móveis vs oferta retalhista de chamadas intra-rede

Face ao exposto no documento de consulta e ao facto de a ANACOM ter restringido a utilização de interfaces fixo-móvel aos clientes dos operadores móveis (como referido na resposta à questão 7.25), **concorda-se com a determinação de mercados distintos para a terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais e para a oferta retalhista de chamadas intra-rede**, relevando-se também a indissociabilidade que se verifica na fixação dos preços dos dois serviços em parte devido à aplicação do princípio pagador-chamador, o que retira eventuais pressões concorrenciais que pudessem existir entre os preços de terminação de chamadas vocais em redes móveis e os preços retalhistas das chamadas intra-redes.

Questão 7.22 – terminação chamadas vocais em redes GSM e UMTS

Tendo em conta os elementos disponíveis, os factos apresentados no documento de consulta e o expresso na resposta à questão 7.6 entende a ONITELECOM que a proposta de inclusão da terminação de chamadas vocais em redes móveis UMTS no mercado grossista de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais **constitui a abordagem correcta.**

Questão 7.23 – mercado geográfico

A ANACOM propõe que o mercado geográfico corresponda à dimensão de cada uma das redes móveis. Sobre este assunto, entende a ONITELECOM que essa definição deverá ser equacionada em caso de existência de *roaming* nacional, o que poderá justificar a consideração mais alargada do conceito de mercado geográfico para todo o território nacional.

Questão 7.24 outros serviços a analisar

Vide resposta à questão 7.13.

Questão 7.25 – substituíbilidade da oferta: quais os operadores

Não há substituíbilidade na terminação em cada rede, sendo que uma possível alternativa, disponível noutros países (como a França) e correspondente à utilização de interfaces fixo-móvel ("*gateways GSM*" ou "*SIM boxes*") se encontra vedada em Portugal por deliberação da Autoridade Reguladora, só podendo ser utilizada por clientes dos próprios operadores móveis.

Questão 7.26 – – avaliação do cumprimento dos três critérios para reg. ex-ante

Para os três mercados definidos – mercados grossistas de terminação de chamadas nas redes da TMN, Vodafone e Optimus, **considera a ONITELECOM que se encontram satisfeitos os três critérios que permitem a aplicação de medidas de regulação ex-ante nesses mercados, uma vez que se verifica:**

- *Barreiras à entrada: a impossibilidade de terminação de chamadas em redes alternativas à do utilizador chamado e o investimento necessário* na construção de rede restringe a entrada de novos operadores, para além das barreiras existentes em termos de limitação do número de licenças (só três, sem perspectiva de mais);
- *Inexistência de concorrência efectiva: a dominância exercida pelos três operadores nos respectivos mercados que traduzida na existência de preços de terminação extremamente elevados (em média os mais elevados da União Europeia) evidencia a inexistência de uma efectiva concorrência* no mercado da terminação de chamadas vocais em redes telefónicas públicas móveis;
- *Insuficiência da legislação da concorrência: condicionantes que persistem e já circunstanciadamente expostas levam a concluir que só com medidas ex-ante se poderá promover a concorrência no mercado.*

Face ao exposto verifica-se ser necessário para permitir o desenvolvimento da concorrência nos mercados identificados a imposição de medidas regulamentares ex-ante.

Questão 7.27 – outros serviços a incluir

Não se identificam outros serviços/mercados.

Questão 7.28 – nível de dominância

Sem prejuízo da consideração de uma dominância individual da TMN que parece clara face, nomeadamente, à quota de mercado que detém, no entender da ONITELECOM **deve ser seriamente aprofundada pela ANACOM a existência de uma situação de dominância conjunta no mercado grossista do acesso e originação de chamadas vocais em redes telefónicas públicas móveis (envolvendo, no mínimo, os dois maiores operadores de SMT com quotas de mercado de cerca**

de 50 e 30%, respectivamente, há muito estabilizadas), relevando-se os seguintes aspectos que indiciam a existência de dominância conjunta:

- **O mercado apresenta uma estrutura fortemente concentrada, com um indicador IHH dos mais elevados da União Europeia e muito acima do limiar considerado nos EUA (0,1800) existindo um natural oligopólio que favorece a prática de acções concertadas dos operadores licenciados**, devendo a ANACOM avaliar o seu comportamento e posicionamento individual e conjunto em particular nas seguintes matérias:
 - abertura/disponibilidade para a implementação de MVNOs ou "Service Providers";
 - adiamento/"*timing*" de arranque dos serviços UMTS;
 - nível e contemporaneidade de aumentos de preços de retalho (em particular após o cancelamento da 4ª licença);
 - abertura à utilização de cartões virtuais de chamadas a partir das respectivas redes;
 - nível e estrutura das tarifas de interligação (incluindo o regime de manipulação do 1º minuto que permitiu contornar os efeitos da deliberação da ANACOM de 24.01.2002);
 - atitude face ao estabelecimento da interligação com a Oniway;
 - tipo e "*timing*" da inovação de produtos (ex: i9, VodafoneLive).
- Existem **fortes barreiras à entrada**, cuja ultrapassagem não se prevê sequer a médio prazo decorrentes dos elevados investimentos que a construção de uma rede móvel obriga e também e desde logo das limitações existentes aos nível do espectro radioeléctrico e fundamentalmente do número de licenças concedidas, sendo ainda de salientar a este respeito que foi determinada a distribuição pelos três actuais operadores da faixa anteriormente atribuída à Oniway, o que veio a limitar a possibilidade de

lançamento de novo concurso para a entrada de novos operadores no mercado, para a qual não existe qualquer perspectiva;

- O **nível de contra-poder negocial dos compradores é bastante reduzido**, sendo tal facto verificado pela análise à substituíbilidade da procura e pelo facto de, na realidade, não existir um verdadeiro mercado grossista nem qualquer tipo de concorrência nele suportado (MVNOs, SPs);
- **Os três operadores possuem um forte incentivo para convergirem para um comportamento coordenado no mercado em vez de um comportamento concorrencial**, em virtude da inexistência de substituíbilidade da procura e da oferta e das elevadas barreiras que existem à entrada de novos operadores. Este facto é ainda observado nomeadamente pela existência de uma elevada maturidade do mercado (com níveis de penetração que se aproximam da saturação), bem como pela existência de valores comparáveis ao nível dos ARPUs e custos (CCPUs) entre os operadores e um nível de portações de números relativamente abaixo;

Nas condições descritas, **considera-se dever a ANACOM considerar a existência de uma dominância conjunta no mercado em análise, que pela sua natureza oligopolista, com evidente transparência de actuações e disponibilidade de mecanismos rápidos de retaliação, reúne à partida muitas das condições para tal facto**. Esta situação só poderá vir a ser controlada com a determinação de medidas de regulação ex-ante que promovam uma abertura do mercado e que incidam sobre o conjunto de operadores abrangidos pela dominância conjunta.

Questão 7.29 – PMS: quais os operadores

Face à definição de poder de mercado significativo (*“uma empresa tem poder de mercado significativo 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 mesmo dos consumidores”* – in artº 14º da Directiva Quadro) e atendendo à análise apresentada na questão acima sobre a dominância conjunta, **entende a ONITELECOM que existem fundamentos para se designar**

pelo menos os dois maiores operadores como detentores de PMS no mercado grossista do acesso e originação de chamadas vocais em redes telefónicas públicas móveis.

Questão 7.30 – alavancagem do poder de mercado

A existência de alavancagem do poder de mercado por uma empresa verifica-se sempre que a mesma utilize *"num mercado, por efeito de alavanca, o poder detido no outro, reforçando assim o poder de mercado da empresa"* (in nº3 do artº 14º da Directiva Quadro). **Ora, relativamente ao mercado em apreço verifica-se que, a existência dos mesmos operadores nos mercados de originação e de terminação de chamadas em redes móveis (e bem assim a nível retalhista e grossista) conduz à alavancagem de poder por esses operadores nesses mercados.**

Deste modo, identificam-se os três operadores de serviço móvel terrestre como entidades que beneficiam naturalmente do efeito de alavancagem do poder de mercado.

Questão 7.31 – dominância conjunta

Vide resposta à questão 7.28, onde se aponta para a existência de dominância conjunta no mercado do serviço móvel terrestre no mercado grossista do acesso e originação de chamadas vocais em redes telefónicas públicas móveis.

Questão 7.32 – dominância individual

Tendo em conta a análise efectuada aos três mercados identificados – mercados grossistas de terminação de chamadas nas redes da TMN, Vodafone e Optimus – verifica-se que cada um desses operadores detêm individualmente um monopólio incontornável na terminação de tráfego nas suas próprias redes, assumindo conseqüentemente e de modo inequívoco um poder de mercado significativo nesse mercado.

De facto, observa-se que para cada um desses mercados os operadores não se encontram sujeitos a pressões concorrenciais (por inexistência de substituibilidade do lado da procura e da oferta – vide resposta à questão 7.18) sendo de salientar em relação aos critérios e indicadores apresentados no ponto 3.1 do capítulo 3 da consulta pública de 2003.06.30 os seguintes aspectos:

- **Contra-poder negocial dos compradores:** as características associadas ao serviço (em particular a utilização do princípio chamador-pagador), a inexistência de substituibilidade do lado da procura (nomeadamente por razões de ordem técnica que obrigam à detenção de um cartão SIM por rede) determinam a existência de um reduzido nível de contra-poder negocial dos compradores, traduzido na possibilidade de os operadores terem agido (e certamente continuarem, na ausência de regulação) de modo totalmente independente dos compradores de serviços de terminação (e dos respectivos clientes) mantendo preços extraordinariamente elevados e beneficiando do facto de os seus próprios clientes serem muito pouco sensíveis a tal situação;
- **Grau de concentração do mercado:** cada operador tem 100% de quota de mercado;
- **Rivalidade tarifária:** verifica-se que as alterações de preços efectuadas pelos operadores de serviço móvel terrestre não resultam de qualquer pressão concorrencial exercida pelos concorrentes sendo este facto bem evidente na política de preços fixo-móvel, onde a Optimus continua a manter preços bastante mais elevados dos que o dos outros dois operadores certamente pelo facto de tal situação não a penalizar significativamente;

Nestas condições e atendendo também aos aspectos já referidos sobre práticas concertadas e das elevadas barreiras existentes à entrada de novos operadores nos mercados em análise, **defende a ONITELECOM a determinação dos três operadores móveis como detendo PMS nos mercados respectivos de terminação de chamadas nas redes móveis.**

Questão 7.33 – obrigações a impor no mercado do acesso e originação

Reconhecendo-se, conforme análise supra, a necessidade de imposição de obrigações regulamentares específicas para além das obrigações genéricas constantes do novo quadro regulamentar, considera a ONITELECOM serem adequadas, proporcionais e justificáveis a imposição das seguintes medidas aos operadores que detém PMS no mercado grossista do acesso e originação de chamadas vocais em redes telefónicas públicas móveis:

- **Concessão do acesso às redes móveis em termos efectivos e não discriminatórios, permitindo assim a efectiva utilização do acesso indirecto (para chamadas nacionais e internacionais), o acesso à rede de acesso via rádio e a existência de operadores móveis virtuais** (matéria desenvolvida na resposta à questão 7.34). Neste sentido deverão ser disponibilizadas todas as funcionalidades técnicas e comerciais (incluindo tarifas planas de interligação e venda de "*airtime*") necessárias para o desenvolvimento de ofertas retalhistas baseadas em ofertas grossistas e garantidas as condições operacionais de interligação adequada (incluindo as relativas à co-instalação nas respectivas centrais, nomeadamente para a terminação de circuitos de interligação).
- **Controle de preços para os preços de originação de chamadas nas redes móveis prevendo a aplicação de um "*price-cap*" a vigorar para o período de 2004 a 2007 sendo que estrutura tarifária deve continuar a basear-se na aplicação de um preço por minuto tarifado ao segundo a partir do 1º segundo e estar naturalmente correlacionada com a proposta de preços apresentada para a terminação (ver resposta à questão 7.35).**
- **Transparência**, através da imposição da disponibilização de uma (ou mais) Ofertas de Referência que contenha uma clara descrição do serviços, termos e condições em que esses serviços são disponibilizados, incluindo nomeadamente, preços, prazos de fornecimento, objectivos de qualidade de

serviço, processos de encomenda e provisão e compensações por incumprimento.

- **Transparência e não discriminação nos preços e na qualidade de serviço**, aplicando a terceiros os mesmos preços e níveis de qualidade de serviço (ex: prazos de entrega, serviços operacionais) que o operador com PMS pratica para si (próprios serviços e empresas associadas ou subsidiárias), com publicação periódica de relatórios de desempenho e resultados por operador cliente dos serviços grossistas de acesso e interligação. Esta obrigação deverá traduzir-se na redução drástica (ou mesmo supressão) da injustificável diferenciação hoje existente entre chamadas "*in net*" e "*off net*" entre utilizadores móveis e deverá traduzir-se em preços significativamente mais baixos para as chamadas móvel-fixo.
- **Notificação prévia de preços e de informação técnica** (alterações dos termos e condições técnicas) respeitando um prazo de pré-aviso de 90 dias.
- Fixação de um **período de guarda** de 6 meses para acções que visem a recuperação de clientes, nomeadamente no que respeita a clientes dos MVNOS.

Questão 7.34 – prestação dos serviços - operadores de rede

Tem-se verificado que a existência de operadores móveis virtuais beneficia os consumidores finais ao permitir o desenvolvimento de novos serviços e de ofertas inovadoras por parte de um maior número de operadores, já que:

- promove um mais célere e melhor desenvolvimento de serviços específicos destinados a segmentos/nichos de mercado;
- permite a operadores fixos complementar as suas ofertas, promovendo assim a convergência de serviços e promovendo um regime de equidade no acesso aos mercados de redes fixas e móveis pondo fim às actuais assimetrias e distorções de concorrência entre redes;

- permite atenuar as barreiras à entrada que existem associadas à possibilidade de oferta de serviços móveis.

Deste modo, **entende a ONITELECOM que a criação de condições efectivas que permitam a existência de ofertas de serviços prestados por empresas distintas dos operadores de rede e suportadas nas redes destes últimos, constitui um factor positivo para o aumento da concorrência.**

Para que essas ofertas possam singrar é essencial determinar a obrigação dos operadores de rede disponibilizarem ofertas de referência de interligação, sendo que a determinação de eventuais restrições aos serviços que poderão vir a ser prestados pelos operadores móveis virtuais deverá ser objecto de melhor reflexão.

Assim, e de acordo com informação recolhida sobre o desenvolvimento e experiências dos MVNOs noutros países, constata-se que o conceito de MVNO pode ser diferenciado consoante o nível de exigências mínimas que lhe são exigidas por via regulamentar. Verifica-se que numa abordagem mais restritiva de entrada no mercado deste tipo de operadores poderão ser impostas obrigações de fornecimento de acesso, originação e terminação e de compra de interligação que permita aos seus clientes realização completa das chamadas (para tal deverão operar uma infra-estrutura de rede que inclua centro de comutação, registo de localização e de autenticação, deter um código próprio de rede móvel, gerir com marca própria cartões SIM, apresentar uma estrutura tarifária totalmente independente do operador de rede móvel). Outras alternativas existem assentes na simples revenda de "*air time*" e em que o MVNO é na realidade um simples "*service provider*" sem possibilidade de diferenciação a nível dos serviços prestados e respectiva qualidade.

À partida não se vêem razões para limitar os serviços passíveis de ser prestados por entidades distintas dos operadores móveis.

Face ao contexto específico português entende a ONITELECOM que não existem razões para restringir a entrada os operadores móveis virtuais no mercado, pelo que se propõe que todas as entidades que detenham um código de rede móvel e um cartão SIM próprio possam prestar todos e quaisquer serviços no

mercado. Devem no entanto ser consideradas condições de acesso que incentivem a entrada no mercado com maior nível de diferenciação (em particular de prestadores com plataformas e redes próprias associadas a investimentos mais importantes).

Questão 7.35 – obrigações a impor nos mercados de terminação

Atendendo à distorção de concorrência que vem sendo introduzida pelos operadores de redes móveis relativamente às redes fixas, como evidenciado na resposta à questão 7.26.

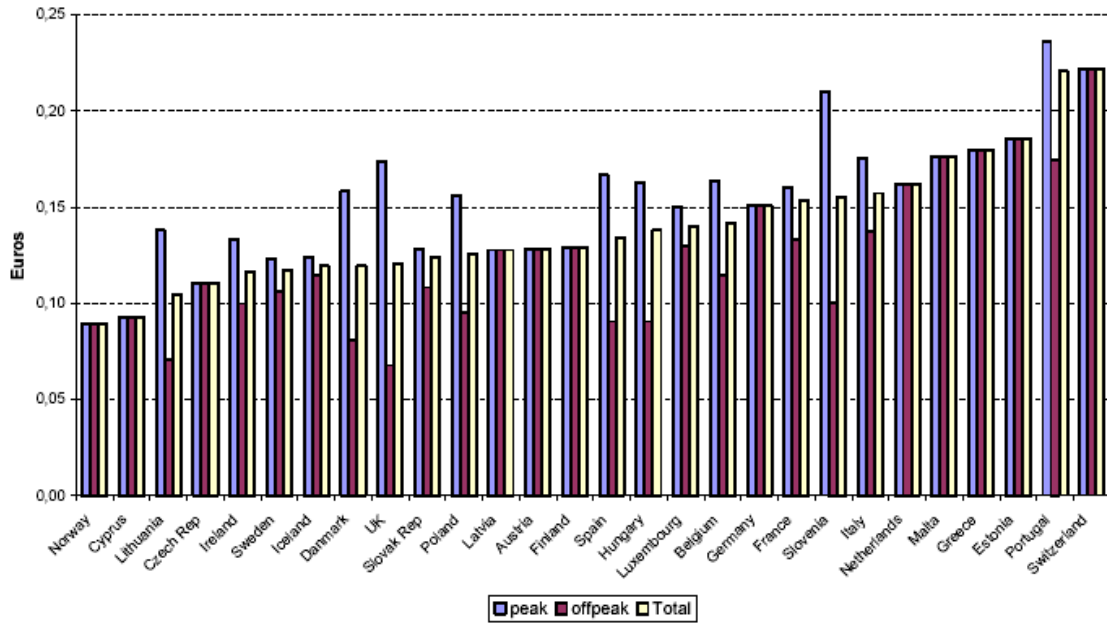
Para além das medidas genéricas aplicáveis por via do novo quadro regulamentar das comunicações electrónicas, considera-se relevante a determinação para os três operadores que actuam nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais identificados, as seguintes medidas regulamentares:

- **Controle do preço médio máximo de terminação de chamada nacional ou de chamada internacional na rede móvel** (chamadas originadas em terminais fixos ou terminais móveis), devendo os preços da terminação de chamadas fixo-móvel ser baseados em custos incrementais de longo prazo (LRIC's) e não em custos históricos, conforme decorre aliás de Recomendação da Comissão Europeia sobre interligação num mercado de telecomunicações liberalizado (98/195/CE de 08.01.1998), tendo em conta (em particular na ausência de LRICs) uma aproximação efectiva às melhores práticas europeias, através nomeadamente de um regime de *price-cap* associado a um período curto (3 anos) que assegure ao fim do mesmo uma efectiva orientação para os custos, já avaliados noutros países, nomeadamente o Reino Unido. **Propõe-se assim a aplicação dos seguintes valores máximos:**
 - a partir de 01.01.2004: 0,15 €/m
 - a partir de 01.01.2005: 0,11 €/m
 - a partir de 01.01.2006: 0,09 €/m
 - a partir de 01.01.2007: 0,07 €/m

- **Não discriminação: aplicação de preços de terminação de chamadas nas redes móveis idênticos e independentes, da rede de origem das chamadas (incluindo as da própria rede), sendo expressos através de um preço por minuto tarifado ao segundo a partir do 1º segundo.** Esta obrigação deverá traduzir-se na redução drástica (ou mesmo supressão) da injustificável diferenciação hoje existente entre chamadas "*in net*" e "*off net*" entre utilizadores móveis e deverá traduzir-se em preços significativamente mais baixos para as chamadas móvel-fixo.
- **Transparência**, através da imposição da disponibilização de uma (ou mais) Ofertas de Referência que contenha uma clara descrição dos serviços, termos e condições em que esses serviços são disponibilizados, incluindo nomeadamente, preços, prazos de fornecimento, objectivos de qualidade de serviço, processos de encomenda e provisão e compensações por incumprimento.
- **Transparência na qualidade de serviço**, aplicando os mesmos níveis de qualidade de serviço (ex: prazos de entrega, serviços operacionais) que o operador com PMS pratica para si, com publicação periódica de relatórios de desempenho e resultados por operador cliente dos serviços grossistas de acesso e interligação.
- **Notificação prévia de preços e de informação técnica** (alterações dos termos e condições técnicas) respeitando um prazo de pré-aviso de 90 dias.

APÊNDICE

Average MT Tariff per country



Fonte: <http://irgis.icp.pt/admin/attachs/385.pdf>