

Exmo. Senhor
Professor Doutor Pedro Duarte Neves
Presidente do Conselho de
Administração da Autoridade Nacional
das Comunicações
Av.^a. José Malhoa, 12
1099-017 Lisboa

Porto Salvo, 4 de Fevereiro de 2005

V/ Ref.
ANACOM-S27866/2004

N/ Ref.
056/CA

Assunto: **Mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais**

Nos termos do previsto nos artigos 100º e 101º do Código do Procedimento Administrativo e em resposta à consulta desenvolvida pela ANACOM sobre os mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais, que inclui um documento relativo à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de Poder de Mercado Significativo (PMS) e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares e outro referente especificamente à obrigação de controlo de preços, vem por este meio a ONITELECOM apresentar o seu contributo nesta matéria.

Refira-se que os presentes documentos de consulta foram desenvolvidos tendo em conta a consulta pública realizada em 2004.04.06 e respectivas contribuições recebidas, recordando-se a contribuição da ONITELECOM (nossa comunicação ref^a 190/CA de 2004.05.06) que, para os devidos efeitos, se reitera nesta oportunidade.

Apresenta-se assim em **Anexo** a posição detalhada da ONITELECOM sobre as duas consultas públicas, sendo de salientar em particular:

- A **concordância na generalidade** com as conclusões apresentadas no documento de consulta relativo à definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares, **considerando-se no entanto que a decisão final deverá, no que respeita às obrigações, fixar prazos concretos que no presente projecto ainda se encontram por definir.**
- A **preocupação com a proposta de evolução dos preços de terminação, considerando-se demasiado longo um período de quase 2 anos para que deixe de existir por completo uma discriminação nos preços de terminação consoante a origem das chamadas e insuficiente a redução de preços prevista já que em Outubro de 2006 Portugal ficaria, segundo a proposta da ANACOM, com um preço de terminação (€0,1100) ainda 18% acima da melhor prática europeia e cerca de 20 a 50% acima dos custos reais, avaliados por diversas entidades independentes entre 7 e 9 cent €/m.**

A ONITELECOM constata assim que a ANACOM propõe uma evolução relativamente lenta e gradual dos preços, revelando uma preocupação que não terá tido a mesma expressão no que respeita à regulação dos preços de terminação nas redes dos novos operadores de redes fixas e que não parece ter tido em conta os sérios prejuízos provocados pelos preços fixados pelos operadores móveis nos últimos anos em termos de distorção de concorrência entre redes móveis e fixas, nomeadamente através da elevada e injustificada subsidiação das segundas às primeiras, que só no ano de 2003 terá representado cerca de 250 M€.

A ONITELECOM releva finalmente **a necessidade de ser rigorosamente respeitado o calendário previsto para o início das reduções de preços (Março próximo)** vendo com alguma preocupação que o documento contendo a regulação dos preços não tenha sido ainda, aparentemente, transmitido à Comissão Europeia.

Na expectativa de contribuir uma vez mais para o estabelecimento de condições que promovam o desenvolvimento da concorrência efectiva no sector das comunicações electrónicas, coloca-se a ONITELECOM à disposição de V.Exa para qualquer esclarecimento adicional que a presente comunicação possa justificar.

Com os melhores cumprimentos,

Pedro Norton de Matos
Presidente do Conselho de Administração

CONTRIBUIÇÃO DA ONITELECOM
PARA AS CONSULTAS PÚBLICAS DA ANACOM
SOBRE
MERCADOS GROSSISTAS DE TERMINAÇÃO DE CHAMADAS
VOCAIS EM REDES MÓVEIS INDIVIDUAIS

1. INTRODUÇÃO

O presente documento expressa a posição da ONITELECOM sobre a consulta pública da ANACOM relativa aos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais e que se encontra vertida em dois documentos:

- Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de Poder de Mercado Significativo (PMS) e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares e,

- Obrigação de controlo de preços.

Apresentam-se assim nas secções seguintes os comentários da ONITELECOM aos referidos documentos, salientando-se que, por questões de coerência, a consulta a realizar pela ANACOM para o mercado de acesso e originação de chamadas nas redes telefónicas móveis públicas deverá ter em conta o posicionamento vertido para os mercados agora em análise, nomeadamente no que se refere à consideração no mesmo mercado das chamadas vocais estabelecidas nas redes GSM e UMTS.

Chama-se ainda a atenção da ANACOM para o facto de, ao contrário do referido na página 7/69 do documento de consulta, não se encontrarem disponíveis os comentários recebidos pela Autoridade da Concorrência e pela União Geral dos Consumidores (UGC), que poderiam ser relevantes para a análise da questão em apreço.

2. DEFINIÇÃO DOS MERCADOS, AVALIAÇÃO DE PMS E IDENTIFICAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES

Uma vez que o documento de consulta sobre a definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares não altera no seu conteúdo os entendimentos preliminares expressos pelo Regulador na consulta de 2004.04.06, que já haviam sido analisados de modo detalhado pela ONITELECOM (nossa comunicação ref^a **190/CA de 2004.05.06**), **reiteram-se nesta oportunidade os comentários apresentados nessa data, salientando-se em particular os seguintes aspectos:**

- **Ponto 3 – Definição do mercado de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais**

A ONITELECOM concorda com as conclusões apresentadas relativamente à definição dos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais na rede móvel, salientando em particular a sua concordância com a aproximação seguida pela ANACOM de não consideração no mesmo mercado dos serviços SMS e restantes serviços de dados (nomeadamente, MMS, EMS, acesso à Internet).

Relativamente à inclusão no mesmo mercado grossista da terminação de chamadas vocais das realizadas em redes GSM e UMTS, a ONITELECOM concorda com a posição do Regulador que decorre, nomeadamente, do princípio da neutralidade tecnológica, sendo que esta abordagem deverá também ser prosseguida no mercado de acesso e originação de chamadas nas redes telefónicas móveis públicas.

- **Ponto 4 – Avaliação de PMS nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais**

Concordando-se com a conclusão de existência de PMS por parte dos três operadores móveis, não pode a ONITELECOM deixar de relevar o facto de a actuação seguida no passado na regulação dos preços de terminação ter conduzido a que Portugal, conforme aliás ilustrado no documento, apresente hoje **o preço médio mais elevado de terminação de chamadas vocais em redes móveis de toda a UE alargada (25)**.

Não se subscreve por isso a afirmação de que *"as intervenções do ICP-ANACOM fizeram-se sempre com uma preocupação fundamental, a da promoção das condições que permitam incentivar o desenvolvimento de uma concorrência equilibrada entre as redes fixas e as redes móveis"* (in página 45/69 do documento) quando a própria ANACOM reconhece mais adiante (página 27/69) que *"a ausência de regulação nos mercados grossistas de terminação conduziria a preços excessivos, como a experiência passada demonstra"*.

- **Ponto 5 – Imposição de obrigações nos mercados de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais**

- *Dar resposta aos pedidos razoáveis de acesso – ponto 5.2.2.1*

Concorda-se com esta obrigação, considerando-se contudo que a simples referência a que devem *"os termos e condições subjacentes a essa resposta ser razoáveis"* não acautela devidamente os compradores dos serviços de terminação, **pelo que na decisão final pelo menos deverão ser fixados prazos máximos de resposta (apontando-se para 30 dias).**

Releva-se entretanto a clareza meridiana com que a ANACOM reconhece que *"o caso da OniWay ilustra uma situação concreta de recusa de acesso a um potencial cliente"* e considera que *"o comportamento da Vodafone e da Optimus constituiu um bloqueio à entrada da OniWay nos mercados de retalho através da recusa de acesso às suas redes"*.

- *Não discriminação na oferta de acesso e interligação e na respectiva prestação de informações – ponto 5.2.2.2*

Concorda-se com esta obrigação, que irá suprimir finalmente a discriminação actualmente existente ao nível dos preços de terminação nas redes móveis consoante a origem das chamadas e que tem vindo a prejudicar os operadores de rede fixa, que são os que se encontram sujeitos a preços mais elevados, e até os operadores nacionais face aos *"carriers"* internacionais (situação que aliás ainda se mantém neste momento no caso de um dos operadores móveis).

Por outro lado, deve a ANACOM deixar claro que a obrigação de não discriminação se aplica entre operadores compradores do serviço e independentemente da rede de origem, **mas também face aos próprios serviços e empresas associadas ou subsidiárias dos operadores móveis**, em ordem a prevenir práticas de abuso de posição dominante que distorçam a concorrência e prejudiquem outras redes e outros operadores, nomeadamente através de preços predatórios para determinados tipos de chamadas ou de produtos.

Recorde-se aliás que esta especificação já decorria do Decreto-Lei nº415/98, conforme explicitado pela ANACOM na página 59 do documento de consulta, cujo texto deve ser retomado integralmente na descrição da obrigação de não discriminação.

Conforme comentário mais detalhado apresentado na secção seguinte sobre a obrigação de controlo de preços, **a ONITELECOM não concorda com a manutenção por mais quase dois anos desta discriminação (ainda que só para um operador), sendo aliás no documento de consulta referido que "poderá ser prejudicial para os prestadores de serviço fixo de telefone, podendo comprometer o desenvolvimento de uma concorrência efectiva nos mercados fixos de banda estreita"** (in página 56/69 do documento de consulta).

▫ *Transparência na publicação de informações – ponto 5.2.2.3*

A ONITELECOM, em sede da consulta pública realizada em 2004.04.06, propôs para efeitos desta obrigação a disponibilização pelos operadores de redes móveis de Ofertas de Referência contendo 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.

A ANACOM propõe no presente documento de consulta a simples imposição de envio ao Regulador pelos operadores de redes móveis de cópia de todos os acordos de interligação que celebraram e que venham a celebrar.

A ONITELECOM entende, em qualquer caso, que os acordos de interligação devem ser objecto de análise efectiva e sistemática pelos serviços da ANACOM de modo a que, caso se venham a verificar discrepâncias relevantes, se caminhe desde logo para a imposição da obrigação de disponibilização de Ofertas de Referência, que continua a não nos parecer excessiva ou desproporcionada (e foi aliás já imposta noutros países como Áustria, França, Grécia, Irlanda, Suécia).

A ANACOM propõe ainda, para assegurar a transparência na publicação de informações, a imposição aos operadores de rede móvel da obrigação de publicação dos preços e respectivas alterações com um determinado período de antecedência a ser "*definido, posteriormente, pelo ICP-ANACOM*" (in página 64/69 do documento de consulta).

Sobre esta matéria salienta ONITELECOM a sua concordância com a fixação de um prazo de pré-aviso para notificação pelos operadores de rede móvel de alterações aos preços, **considerando-se contudo que deverá igualmente ser estabelecida a obrigação de notificação prévia de alterações a termos e condições técnicas, sem que tal tenha de ser feito a pedido dos compradores dos serviços de terminação de chamadas nas redes móveis.**

A ONITELECOM considera ainda que a ANACOM deverá na decisão final definir desde logo esses prazos de pré-aviso, propondo-se 30 dias para alterações que não impliquem modificações relevantes nos processos e condições associadas aos compradores de serviços de terminação de chamadas vocais em redes móveis e 90 ou 120 dias para alterações que pela sua natureza impliquem a realização por parte desses compradores de desenvolvimentos técnicos ou processos mais complexos. De realçar que a definição destes prazos não pode de forma alguma constituir um modo de aceitação tácita pela ANACOM ou pelos novos operadores das alterações que os operadores de redes móveis vierem a introduzir na prestação do serviço.

▫ *Controlo de preços e contabilização de custos – ponto 5.2.2.4*

A ONITELECOM concorda com a conclusão da ANACOM sobre a necessidade de, para além da imposição das obrigações de dar resposta a pedidos razoáveis de acesso à rede, de não discriminação e de transparência, ser imposta de uma obrigação de controlo de preços.

Os comentários da ONITELECOM sobre a obrigação de controlo de preços encontram-se reflectidos na secção 3 da presente análise. Quanto à **obrigação de contabilização de custos concorda-se com a consideração de**

utilização de modelos de custos prospectivos de longo prazo (FL-LRIC), entendendo-se no entanto que deverá ser estabelecido um **calendário preciso** para a realização da consulta sobre o sistema de contabilização de custos e respectivas metodologias de custeio e para a respectiva implementação.

Considera-se contudo que a implementação de um sistema de contabilização de custos não deverá resultar na fixação de preços que não estejam alinhados com as melhores práticas europeias, que devem em qualquer caso e até à referida implementação constituir a base de fixação dos preços pela Autoridade Reguladora (como aliás previsto no ponto 2.2 do documento “obrigação de controle de preços”).

▫ *Separação de contas – ponto 5.2.2.5*

Concorda a ONITELECOM com a imposição de separação de contas, aguardando-se a realização da consulta ao mercado prevista pela ANACOM sobre a matéria.

3. OBRIGAÇÃO DE CONTROLO DE PREÇOS

A ANACOM reconhece finalmente que o principal problema de concorrência nos mercados grossistas de terminação de chamadas vocais em redes móveis individuais decorre da prática de preços excessivos e não orientados para os custos, propondo agora, passados que são **mais de 3 anos** sobre a última deliberação sobre a matéria, uma obrigação de controlo de preços aos operadores de redes móveis que naturalmente se saúda.

Note-se que os preços extremamente elevados pagos pela terminação nas redes móveis nacionais pelos operadores fixos derivam não só de um preço de referência fixado pela ANACOM em 2002.01.24 já significativamente elevado –18,7 cent€/m - mas também da manipulação do tarifário de interligação que foi consentida aos operadores móveis pelo facto de a citada deliberação se referir apenas a chamadas de 100 segundos e não ao valor médio global, o que lhes permitiu receitas médias acrescidas de cerca de 40 a 50% acima do referido valor de referência.

A ONITELECOM encontra-se actualmente a pagar aos operadores móveis um preço médio global de terminação nas respectivas redes da ordem dos **22 cent€/m** (no caso de um dos operadores o valor aproxima-se dos **30 cent€/m**), situando-se aquele valor claramente acima da média europeia e **mais de 50%** acima das actuais melhores práticas na UE(15) e a cerca do **triplo** dos custos reais actuais determinados, nomeadamente, pela Autoridade do Reino Unido. **Os preços praticados em Portugal são os mais elevados da UE (15) e os 2º mais elevados da União Europeia alargada e países do Espaço Económico Europeu** (só ultrapassado pela Suíça).

Por outro lado, a ONITELECOM e os operadores fixos nacionais em geral têm vindo a ser **altamente discriminados face aos seus congéneres estabelecidos noutros países e aos operadores móveis** uma vez que, face às deliberações da ANACOM, para o mesmo serviço de interligação estiveram (e ainda estão num caso) sujeitos a preços mais elevados em cerca de 40 a 50%.

De notar ainda que, conforme decorre dos gráficos 2 e 3 do documento de consulta, **os preços de retalho (das chamadas "on-net" e "off-net") dos dois principais operadores móveis se situam em níveis de cerca de metade do custo médio global da interligação fixo-móvel**, com evidente prejuízo para os operadores de rede fixa e para os seus clientes e com manifesta distorção da concorrência entre as redes fixas e as redes móveis.

Os clientes das redes fixas continuam ainda a suportar custos extremamente elevados nas comunicações para as redes móveis, muito superiores aos que elas praticam entre si, distorcendo-se ainda o padrão natural de utilização de ambas as redes e induzindo-se uma utilização globalmente ineficiente face aos respectivos custos reais.

Aplicando a Portugal a metodologia seguida num estudo da Universidade de Warwick para outros mercados da União Europeia, estimou-se que o nível da subsidiação dos operadores de rede fixa aos móveis (pagamentos deduzidos dos custos reais) atingiu em 2003 no nosso País um valor de cerca de **250 M€** (para um total de pagamentos de 350 M€).

Refira-se ainda que a persistência de preços de terminação muito elevados constitui ainda um factor particularmente importante de distorção de concorrência no mercado empresarial e institucional, onde os operadores de rede fixa surgem em particular desvantagem face aos operadores móveis, surgindo por parte destes ofertas de retalho com preços muito inferiores aos actuais preços de terminação fixo-móvel, no quadro de uma agressividade crescente destes operadores neste mercado, onde beneficiam também da proibição de utilização de interfaces fixo-móvel para exploração comercial por terceiros, que se poderia constituir num elemento de concorrência significativa embora com alguns problemas para os utilizadores finais.

Apesar da presente situação e consequentemente a sua insustentabilidade serem há muito do total conhecimento dos operadores móveis, devendo por isso esses operadores já ter previsto reduções substanciais dos preços de terminação nos seus planos de negócios, que beneficiaram durante vários anos de transferências indevidas de centenas de milhões de euros por ano, **entende-se ser aceitável a proposta da ANACOM de reduzir gradualmente os preços ao longo de um período de dois anos.**

Contudo entende-se que esse gradualismo não deverá prejudicar uma aproximação efectiva às actuais melhores práticas europeias e aos custos baseados em LRIC's anteriormente referidos, devendo garantir-se **desde já um alinhamento com o preço médio actualmente praticado a nível europeu (que se situa na ordem dos 14 cent €/m).**

Por outro lado, são perfeitamente injustificáveis, à luz dos princípios da orientação para os custos e da não discriminação e do respeito das condições de sã concorrência entre redes fixas e redes móveis, quaisquer diferenciações entre os preços de terminação em função da origem das chamadas (redes fixas ou móveis; nacionais ou internacionais) conforme resulta também do exposto no documento de consulta e até da própria decisão da ANACOM de 29.05.2002 onde já era referido no seu ponto III e) "*não se encontrar razões para a existência de diferenciação de preço para o mesmo serviço*".

Não se encontram entretanto suficientemente justificadas as razões que determinam diferenciações entre operadores móveis até porque a (má) regulação que vigorou nesta matéria se aplicava por igual aos três operadores e "*tal assimetria não se justifica*".

segundo a própria ANACOM (vide penúltimo parágrafo da página 14). Reconhece-se em qualquer caso a possibilidade (e mesmo a pertinência) de medidas correctivas que impeçam os operadores móveis de maior dimensão de tirar proveito das “*externalidades de rede*” e promover discriminações acentuadas entre os preços “*on net*” e “*off net*”, como as referidas na secção 2.4 e cuja aplicação a ANACOM no entanto recusa apesar de, no passado, por diversas deliberações adoptadas entre 2000.09.22 e 2001.07.12 ter regulado os preços das chamadas “*off-net*” da PTC para os restantes operadores de redes fixa, em que havia abusos manifestos.

Face ao exposto a ONITELECOM defende a aplicação em alternativa dos seguintes preços de terminação por minuto tarifado ao segundo a partir do 1º segundo (regime proposto pela ANACOM e que merece todo o apoio, até face aos esquemas de manipulação a que se assistiu no passado):

Data de entrada em vigor	Preços da terminação fixo-móvel, internacional-móvel e móvel-móvel
1 de Março 2005	€0,1400
1 de Julho de 2005	€0,1200
1 de Outubro de 2005	€0,1100
1 de Janeiro de 2006	€0,1000
1 de Abril de 2006	€0,090
1 de Julho de 2006	€0,080
1 de Outubro de 2006	€0,070

A evolução de preços proposta difere da apresentada pela ANACOM, uma vez que assenta numa redução por trimestre em €0,010 (excepto no período de Março a Julho de 2005 onde se propõe uma redução de €0,020) por forma a que no decurso de um ano seja feito o alinhamento progressivo com as melhores práticas europeias (€0,09), continuando-se a reduzir os preços até ao



final de 2006 de modo a se atingirem os custos reais avaliados por diversas entidades (nomeadamente a Autoridade da Concorrência no Reino Unido e a Universidade de Warwick) e valores compatíveis com os preços de retalho dos dois principais operadores móveis que transparecem dos gráficos 2 e 3 do documento de consulta.

